



*Rapport bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008
en uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek*

Rijk verantwoord 2008

2009 Rechtmatigheidsonderzoek over 2008



Vergaderjaar 2008–2009

31 924

Rijk verantwoord 2008

Nr. 2

**RIJK VERANTWOORD 2008; RAPPORT BIJ HET FINANCIËEL
JAARVERSLAG VAN HET RIJK 2008 EN UITKOMSTEN
RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u aan het op 11 mei 2009 door ons vastgestelde rapport «Rijk verantwoord 2008; Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk 2008 en uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Inhoud

Samenvatting		5		39
1	Inleiding	12	4.5.5 Informatie over grote ICT-projecten	39
			4.5.6 Subsidiebeheer	40
			4.5.7 Uniform subsidiekader	41
			4.5.8 Sturing en toezicht op uitvoeringskosten door organisaties	42
2	Oordeel over rijksrekening en Saldibalans 2008	16	4.5.9 Single informatie single audit	42
2.1	Terugblik op Financieel jaarverslag van het Rijk 2007	16	4.5.10 Toezicht VWS fondsbeheer premiesector	43
2.2	Financieel jaarverslag van het Rijk 2008	16	4.5.11 Verbetermogelijkheden goede publieke verantwoording	44
2.3	Saldibalans van het Rijk 2008	18		
2.4	Verklaring van goedkeuring	18		
3	Jaarverslagen 2008	19	5	Beleidsinformatie rijksbreed
3.1	Financiële informatie en saldibalans	19	5.1 Beschikbaarheid beleidsinformatie	45
3.1.1	Voorbehoud bij onze oordelen over de financiële informatie (slotwetten)	19	5.2 Bruikbaarheid beleidsinformatie	48
3.1.2	Fouten en onzekerheden in financiële informatie als geheel	19	5.3 Experiment verbetering verantwoording en begroting	48
3.1.3	Fouten en onzekerheden in begrotingsartikelen, de baten-lastendiensten en de saldibalansen	19	5.4 Staat van de beleidsinformatie	51
3.1.4	Experiment tolerantiegrenzen	21	6	Verantwoording over de maatregelen in het kader van de kredietcrisis
3.1.5	Naleving Europese aanbestedingsregels	23	6.1 Rechtmatigheid	52
3.1.6	Infrastructuurfonds	23	6.2 Getrouwe weergave	53
3.2	Informatie over bedrijfsvoering en beleid	25	6.3 Bedrijfsvoering	53
3.3	Nederlandse EU-lidstaatverklaring	26	6.4 Informatie over «gebeurtenis na balansdatum»	54
4	Bedrijfsvoering 2008	27	7	Reactie minister en nawoord Rijk Verantwoord 2008
4.1	Kwaliteitskaart bedrijfsvoering	27	7.1 Reactie minister van Financiën	55
4.2	Rijksbreed beeld kwaliteitskaarten	28	7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	59
4.3	Ontwikkeling onvolkomenheden	33		
4.4	Bezwaar en bezwaaronderzoek	35	Bijlage 1	Begrote en verantwoorde bedragen
4.5	Bedrijfsvoering rijksbreed: aandachtspunten goede publieke verantwoording	35		
4.5.1	Managementcontrolsysteem	35	Bijlage 2	Overzicht van fouten en onzekerheden in de rekeningen 2008
4.5.2	Digitalisering van personeelsdossiers	37		
4.5.3	Inhuur van externen	37		
4.5.4	Implementatie nieuwe begrotingsadministratie-systemen	38		
				66
			Literatuur	68

SAMENVATTING

Op Verantwoordingsdag 2009 publiceert de Algemene Rekenkamer *Rijk verantwoord 2008*. Met dit rapport geven wij ons oordeel over de Rijksrekening 2008 en de Saldibalans van het Rijk 2008, zoals die zijn opgenomen in het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2008*. Daarnaast informeren wij met dit rapport de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering van de ministeries en over de kwaliteit van de financiële informatie en de beleidsinformatie in de jaarverslagen 2008.

Uit de verantwoording van de rijksoverheid blijkt dat het Rijk de rechtmatigheid redelijk op orde heeft. Wel zien we op sommige punten een toename van de onrechtmatigheden die ons zorgen baart.

Ook de bedrijfsvoering lijkt redelijk op orde, wel signaleren wij daarin nog hardnekkige onvolkomenheden.

Er komt meer beleidsinformatie beschikbaar, maar de bruikbaarheid ervan laat te wensen over.

De kredietcrisis maakt van 2008 een bijzonder jaar. De crisis zorgde voor uitzonderlijke omstandigheden met grote gevolgen voor de financiën van het Rijk.

Los van de effecten als gevolg van de kredietcrisis signaleren wij op sommige punten een toename van het aantal fouten en onzekerheden dat de tolerantiegrenzen overschrijdt. In totaal waren er bij 7 van de 28 jaarverslagen bij één of meer artikelen overschrijdingen van de tolerantiegrenzen (in 2007 was dat bij vier jaarverslagen het geval). Bij vier van die zeven jaarverslagen was tevens sprake van een overschrijding op jaarverslagniveau; vorig jaar voldeed slechts één jaarverslag niet. Deze toename hangt slechts voor één jaarverslag (Financiën) samen met de kredietcrisis. De toename baart ons dan ook zorgen.

Het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering is licht gedaald (van 57 naar 54). Wij constateren dat er in 95% van de beheerdomeinen van de bedrijfsvoering die van belang zijn voor het functioneren van de rijksoverheid, geen onvolkomenheden zijn gesignaleerd. Met enige voorzichtigheid concluderen we dat de bedrijfsvoering van het Rijk redelijk op orde lijkt te zijn.

In 2008 is over het algemeen meer beleidsinformatie beschikbaar in de jaarverslagen dan in vorige jaren. De beschikbare informatie is echter niet altijd even bruikbaar. Er is in veel gevallen te weinig inzichtelijk gemaakt of de prestaties daadwerkelijk tot stand zijn gekomen.

Het jaar 2008 wordt ten slotte gekenmerkt door de gebeurtenissen in het laatste kwartaal als gevolg van de kredietcrisis. Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de regels ten aanzien van het beheer en verantwoording in 2008 naar vermogen zijn nageleefd. Wel signaleren wij een verbetermogelijkheid voor verslaggevingsregels op het punt van «gebeurtenissen na balansdatum» en het vermelden van voorwaardelijke verplichtingen in de Staatsbalans om zo de Staten-Generaal passend te kunnen informeren.

Goede publieke verantwoording: verbetermogelijkheden

Wij zijn van mening dat een goede publieke verantwoording door de overheid een vereiste is in een democratische rechtstaat. Dit vergt goede beheersing van de bedrijfsvoering. Wij doen onderzoek naar de volgende

aspecten van de bedrijfsvoering: het financieel beheer, het materieel beheer, de daartoe bijgehouden administraties, de interne organisatie en het toezicht vanuit het departement op organisaties die mede het beleid uitvoeren. Deze aspecten onderzoeken we al jaren, maar we hebben dat voor het eerst in 2008 systematisch in kaart gebracht. De uitkomsten hebben we neergelegd in daartoe door ons ontwikkelde kwaliteitskaarten bedrijfsvoering.

Aan sommige aspecten van de kwaliteitskaart hebben we in 2008 extra aandacht geschonken. Dat zijn:

- *Subsidiebeheer*
De uitvoering van subsidieregelingen wordt in toenemende mate verricht door uitvoeringsorganisaties zoals agentschappen en intermediaire organisaties. Hierdoor komen ministeries steeds meer op afstand te staan. Wij hebben bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, OCW, VROM, EZ en LNV onderzocht hoe deze ministeries hun verantwoordelijkheid voor een juiste uitvoering van subsidieregelingen door uitvoeringsorganisaties in de praktijk hebben gebracht. Wij constateren dat de ministeries de aansturing van en het toezicht op de uitvoeringsorganisaties op verschillende wijze hebben vormgegeven. Over het algemeen worden door ministeries geen heldere afspraken gemaakt met de uitvoeringsorganisaties over prestaties en resultaten.
- *Single information, single audit*
Het principe van *single information, single audit* (sisa) heeft als doel het verminderen van de administratieve lasten en het bevorderen van het sturen op hoofdlijnen door het Rijk. Wij bevelen de ministers aan om voldoende verantwoordingsinformatie te verzamelen ten einde zo het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelingen beperkt te houden. Gezien de complexiteit van de wet- en regelgeving van specifieke uitkeringen blijven wij aandringen op een toetsingskader. Daarnaast adviseren wij het kabinet om in het toetsingskader aandacht te schenken aan de kwaliteit van de accountantscontrole bij de ontvangers van de specifieke uitkeringen. Naar ons oordeel geven de uitkomsten van de reviews daar aanleiding toe.
- *Implementatie begrotingsadministratiesystemen*
Net als bij andere ministeries in voorgaande jaren blijkt de implementatie van een nieuw systeem voor de begrotingsadministratie bij Defensie problemen te veroorzaken. Wij signaleren dat de invoering van dergelijke grote systemen kan verbeteren door meer gebruik te maken van elkaanders ervaringen.
- *Managementcontrolsysteem*
Het is van belang dat de Tweede Kamer erop kan vertrouwen dat ministers haar informeren als er tekortkomingen zijn in de bedrijfsvoering die de beleidsrealisatie belemmeren. Geen bericht moet goed bericht zijn. Daarvoor is goede *management control* van belang. Er is op dit moment echter geen bindend raamwerk om een goede beheersing te waarborgen van de processen in de bedrijfsvoering. Hoewel *management control* maatwerk is, menen wij toch dat wel helder moet zijn aan welke voorwaarden de interne beheersing van de beleidsrealisatie in essentie moet voldoen. We zijn daarom begonnen met het inventariseren van knelpunten in de *management control*. In 2009 werken we deze verkenning verder uit, in samenspraak met de ministeries.
- *Toezicht op uitvoeringskosten organisaties*
In 2008 zijn we bij vier ministeries (EZ, LNV, SZW en VWS) nagegaan in welke mate ministers inzicht hebben in de totstandkoming en realisatie van uitvoeringskosten. Deze kosten worden gemaakt door organisaties op afstand van het Rijk die het beleid van de ministers uitvoeren. Voor

de meeste van de door ons onderzochte organisaties geldt dat de ministers voldoende inzicht hebben in de totstandkoming en de realisatie van de uitvoeringskosten. Wij bevelen de ministers wel aan om organisaties die taken voor hen uitvoeren te verzoeken om, waar redelijkerwijs mogelijk, een kostprijsmodel op te stellen. Ook zouden ministers zich moeten inspannen om ervaringen met elkaar te delen, om zo het toezicht en sturing op uitvoeringskosten van uitvoerende organisatie te verbeteren.

- *Uitvoering ICT-projecten door derden*

Wij roepen het kabinet op om voortvarendheid te betrachten bij het maken van afspraken tussen ministeries en partijen bij ICT-projecten die door derden (ZBO's, RWT en/of stichtingen) worden uitgevoerd. Het risico bestaat dat de Tweede Kamer over deze projecten – waarbij de verantwoordelijkheden zijn gedecentraliseerd – niet of onvoldoende wordt geïnformeerd.

Naast de aspecten die we in de kwaliteitskaart tot uitdrukking hebben gebracht hebben we in 2008 aandacht geschonken aan:

- *Inhuur van externen*

Het is de doelstelling van het kabinet om de uitgaven aan externe inhuur niet hoger te laten worden dan in 2007 en waar mogelijk zelfs te laten afnemen. Uit ons onderzoek blijkt dat zeker vier departementen (Justitie, BZK, Financiën en VWS) er niet in geslaagd zijn om het totaalbedrag van externen in 2008 te verlagen ten opzicht van 2007. De ministeries van Justitie, van Defensie en van Financiën hebben het grootste aandeel in het bedrag dat aan externe inhuur uitgegeven wordt, namelijk meer dan 60%. Volgens onze berekeningen valt het bedrag dat het Ministerie van Justitie uitgeeft aan externe inhuur ongeveer € 105 miljoen hoger uit dan in het betreffende jaarverslag staat. Wij bevelen het kabinet aan om de ministeries van *best practices* te voorzien op het terrein van externe inhuur.

Graag hadden we ook aandacht willen besteden aan:

- *Informatie over grote ICT-projecten*

Anders dan voorgaande jaren vindt de inventarisatie van ICT-projecten voor de gecoördineerde rapportage door de minister van BZK aan de Tweede Kamer nu pas na afloop van het eerste kalenderkwartaal plaats. Dit jaar kunnen wij de Tweede Kamer daarom niet voorzien van onze oordelen en bevindingen over deze inventarisatie. Wij verzoeken het kabinet om voor de komende jaren met ons te bezien hoe dat opgelost kan worden.

Meer in het algemeen signaleren we naar aanleiding van ons rechtmatigheidsonderzoek 2008 enkele structurele verbetermogelijkheden:

- Planmatiger werken kan mogelijk een oplossing bieden om problemen en onvolkomenheden te voorkomen.
- Goede evaluaties van fouten en onzekerheden in de financiële informatie en van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering kunnen helpen om oorzaken aan het licht te brengen om zo tot meer structurele oplossingen te komen.
- Ministeries kunnen van elkaars «best practices» leren.
- Een zorgvuldig vormgegeven administratie en verslaglegging helpt een ministerie bij het structureren van het beheersingsproces en bij het vergaren van- voor goede publieke verantwoording – relevante informatie.

Rijksrekening en Saldibalans van het Rijk 2008 goedgekeurd

We hebben de in het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2008* opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (Rijksrekening 2008) en de Saldibalans van het Rijk 2008 goedgekeurd. We hebben hier een kanttekening bij geplaatst in verband met de onrechtmatigheid van de uitgave ad € 23,3 miljard in het kader van de kredietcrisis.

Jaarverslagen 2008: rechtmatigheid kent ondanks hoog niveau toch punten van zorg

Van de 28 jaarverslagen over 2008 voldoen er 24 aan de eisen die de wet stelt. Vier jaarverslagen voldoen niet omdat de omvang van de fouten en onzekerheden in de financiële informatie de tolerantiegrenzen van het jaarverslag als geheel overschrijdt. Vorig jaar was dat slechts bij één jaarverslag het geval. Hoewel de rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid nog steeds op een hoog niveau ligt, vinden wij deze toename zorgelijk. Aandacht voor de naleving van de in wet- en regelgeving vastgelegde afspraken tussen kabinet en Staten-Generaal is immers de basis voor een goede publieke verantwoording van een transparante overheid.

De vier jaarverslagen 2008 die niet voldoen betreffen:

- Het Ministerie van Financiën (IXB): onrechtmatigheid in de uitgaven van € 23,3 miljard ter verwerving van de deelneming van de Staat in Fortis/ABN AMRO.
- Het Ministerie van VROM (XI): de fouten van € 26 miljoen in verplichtingen betreffen subsidietoekenningen ter vermindering risico's afvalstoffen. Voor de toekenningen ontbreekt een voldoende wettelijke grondslag.
- Het Ministerie van VWS (XVI): de minister heeft in 2008 voor de academische functie van ziekenhuizen subsidies toegekend van in totaal € 1 260,6 miljoen. Hij heeft deze niet opgenomen in zijn begroting omdat het hier volgens hem gaat om premiegeld. Dat is echter in strijd met de Comptabiliteitswet 2001.
- WWI (XVIII): een onrechtmatigheid van € 43,2 miljoen in de ten behoeve van de huurtoeslag aangegane verplichtingen en € 16,1 miljoen in de verplichtingen ten behoeve van de nadeelcompensatie voor stagnatie bij inburgeringscursussen.

Bedrijfsvoering redelijk op orde, maar hardnekkige problemen

De bedrijfsvoering van het Rijk lijkt redelijk op orde. Door de eerder genoemde nieuwe kwaliteitskaart, kunnen we voor het eerst het aantal onvolkomenheden afzetten tegen het totaal aantal beheerdomeinen (1482) in de bedrijfsvoering dat van belang is voor het functioneren van het Rijk. We hebben in totaal 62 (ernstige) onvolkomenheden geconstateerd. In 95% van die beheerdomeinen zijn dus geen onvolkomenheden geconstateerd. Omdat de kwaliteitskaart nieuw is trekken we onze conclusies nog met enige voorzichtigheid.

Ten behoeve van de vergelijking met voorgaand jaar hebben wij het aantal ook volgens de 'oude' systematiek geteld. Dan zouden het er 54 zijn: een lichte daling ten opzichte van vorig jaar (57).

De onvolkomenheden komen vooral voor in het subsidiebeheer en in de materiële uitgaven (waaronder Europese aanbestedingen).

Als «ernstig» kwalificeren wij de onvolkomenheden bij het inkoopbeheer van het Ministerie van Justitie en bij de financiële functie van het Ministerie van VROM.

Bij het Ministerie van Justitie is er sprake van een hardnekkige onvolkomenheid: al enige jaren is het inkoopbeheer daar niet ordelijk. Hoewel ieder jaar in opzet zaken worden verbeterd, bekliven deze verbeteringen niet in de uitvoering. De manier waarop het ministerie omgaat met Europese aanbestedingsrichtlijnen is zelfs verslechterd. We hebben daarom besloten om in 2009 een bezwaaronderzoek te starten naar het inkoopbeheer, om zo te achterhalen waarom de problemen maar niet worden opgelost.

Bij het Ministerie van VROM is nog steeds onvoldoende aandacht voor financiële processen. Capaciteit, onafhankelijkheid en kwaliteit van de interne controle verdienen meer aandacht van het ministerie.

Het vanaf 2007 lopende bezwaaronderzoek bij het Ministerie van Defensie is nu afgerond. De minister heeft voldaan aan de concrete verwachtingen die wij gesteld hadden voor maart 2009. In ons rapport bij het jaarverslag hebben we de verwachtingen voor maart 2010 geformuleerd waar het Ministerie van Defensie dan aan moet hebben voldaan. Op basis van geboekte vooruitgang zullen wij volgend jaar opnieuw afwegen of wij bezwaar maken of niet.

Het bezwaaronderzoek naar de Belastingdienst zal met een jaar worden verlengd. Wij zijn vorig jaar met dat bezwaaronderzoek gestart omdat de dienst structurele problemen had in het financieel beheer en in de automatisering. Onze belangrijkste conclusie over 2008 is dat de ambities voor het ontwerpen en onderhouden van de informatievoorziening bij de Belastingdienst niet goed in balans waren met de beschikbare mensen, middelen en tijd. De Belastingdienst is bezig om verbeteringen te initiëren. De komende tijd moet blijken of de plannen daadwerkelijk tot verbetering kunnen leiden. In het rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën hebben we aangegeven welke verbeteringen wij voor het komende jaar verwachten. Volgend jaar zullen we na beoordeling van de geboekte voortgang opnieuw afwegen of wij bezwaar maken of niet.

Meer beleidsinformatie beschikbaar, maar niet altijd even bruikbaar

In de begrotingen 2009 en de jaarverslagen 2008 is over het algemeen meer beleidsinformatie beschikbaar dan voorheen. Ondanks deze overwegend positieve trend, vragen we toch aandacht voor het feit dat ministers in hun begrotingen en jaarverslagen steeds vaker uitleggen («explain») dat de realisatie van algemene en/of operationele doelstellingen niet kan worden toegelicht. Het feit dat ministers, juist in hun verantwoordingsdocument, bij ruim één derde van de doelstellingen stellen dat de mate van realisatie niet kan worden toegelicht, roept de vraag op of deze doelstellingen anders geformuleerd zouden moeten worden. Ook signaleren we dat de beschikbaarheid van informatie over de bestede middelen gedaald is ten opzichte van vorig jaar. Wij vinden dit geen goede ontwikkeling, omdat we verwachten dat de ministers ten minste zichtbaar kunnen maken hoeveel geld zij aan de prestaties en doelen hebben besteed en wat dat heeft opgeleverd.

Uit ons onderzoek naar de kwaliteit en bruikbaarheid van de beschikbare informatie over beleidsprestaties blijkt dat in veel gevallen te weinig inzichtelijk is gemaakt of de prestaties daadwerkelijk tot stand zijn gekomen. Voor ruim een derde van de onderzochte doelstellingen hebben wij niet kunnen vaststellen of de activiteiten die waren aangekondigd om de doelstellingen te bereiken (volledig) uitgevoerd zijn. De Tweede Kamer

kan zo niet beoordelen of het beschikbaar gestelde geld goed besteed wordt. Uit ons onderzoek blijkt tevens dat de informatie over de beleids-effecten en -prestaties in veel gevallen niet voldoende inzichtelijk maakt of de beleidsdoelstelling is behaald. Voor ongeveer tweederde van de onderzochte doelstellingen waarvoor de prestaties (bijna) volledig geleverd zijn, hebben wij niet kunnen vaststellen of daarmee ook het doel behaald is.

Sinds 2007 loopt bij een aantal jaarverslagen het experiment *Verbetering verantwoording en begroting*, met als streven een verantwoording met meer focus en politieke relevantie en een verantwoordingsproces met minder administratieve lasten voor de departementen. Wij hebben met dit experiment ingestemd en volgen het op de voet. Een belangrijk speerpunt hierbij is dat we kijken of de ministeries met een experimenteel jaarverslag zich houden aan de afspraken, en zo ja, op welke manier ze hieraan invulling geven. We hebben een aantal positieve bevindingen, zo verzamelen alle ministeries de benodigde informatie en signaleren wij dat in alle experimentele jaarverslagen beleidsconclusies getrokken worden. Wel signaleren wij ook dat niet langer altijd herleid kan worden welke financiële middelen op artikelniveau aan welke prioriteiten zijn besteed, een sterk variërende mate waarin de uitgaven toegelicht worden met beleidsinformatie en de soms beperkte mate van concreetheid van de beleidsconclusies. Pas bij de eindevaluatie in 2010 kunnen we, samen met het Ministerie van Financiën, komen tot een afgewogen en betekenisvolle eindconclusie. Daarom volstaan we nu met een opsomming van onze bevindingen.

In de *Staat van de beleidsinformatie 2009* hebben wij gekeken naar de mate waarin de Tweede Kamer haar controlerende taak kan waarmaken op basis van de beleidsinformatie die zij krijgt over de uitvoering van enkele beleidsprioriteiten in het kabinetsprogramma «Samen werken, samen leven». Wij concluderen naar aanleiding van onderzoek bij vier beleidsprioriteiten («recreatie om de stad», «armoedebestrijding», «verbetering bereikbaarheid over water» en «vernieuwing rijksdienst») dat de controlemogelijkheden van de Tweede Kamer op de voortgang van het beleid zijn beperkt. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door keuzes bij de inrichting en uitvoering van het beleid. Het gaat dan om keuzes om het beleid door medeoverheden te laten uitvoeren, om meer dan één minister verantwoordelijk te laten zijn en/of om voor beleid doelen te formuleren die ver in de toekomst liggen. Anderzijds wordt het veroorzaakt door een gebrek aan aansluiting tussen de beleidsinformatie van de afzonderlijke ministers en de uitvoering van de beleidsprioriteiten van het kabinet.

Verantwoording over de maatregelen in het kader van de kredietcrisis

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de regels ten aanzien van beheer en verantwoording in 2008 naar vermogen zijn nageleefd.

Tijdens de verwerving van de deelneming van de Staat in Fortis/ABN AMRO is de vereiste voorhangprocedure niet gevolgd. De daarmee gemoeide uitgaven ad € 23,3 miljard zijn daardoor onrechtmatig.

Deze onrechtmatigheden hebben geleid tot een overschrijding van de tolerantiegrens op het niveau van het jaarverslag van het Ministerie van Financiën (IXB). De Algemene Rekenkamer kan hiertegen bezwaar maken, hetgeen zou moeten uitmonden in een indemniteitsprocedure. Conse-

quentie daarvan zou zijn, dat de minister van Financiën (opnieuw) de gang van zaken aan de Staten-Generaal zou moeten voorleggen, een gang van zaken waarmee de Tweede Kamer zowel in het debat in het verslagjaar, als de Staten-Generaal, later bij de wet tot wijziging van de begrotingsstaat, al heeft ingestemd. De Algemene Rekenkamer heeft, in aanmerking genomen de omstandigheden, de daarop gevolgde procedures en de mededeling van de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf, besloten af te zien van het maken van bezwaar en volstaat met het plaatsen van deze kanttekening, die geacht moet worden onderdeel uit te maken van ons goedkeurende oordeel over het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008*.

De minister van Financiën heeft, in overeenstemming met de verslaggevingsregels, in zijn jaarverslag over 2008 geen informatie opgenomen over een overeenkomst die hij eind januari 2009 met ING heeft afgesloten. Dit betreft een overeenkomst die gericht is op het beperken van het vermogensbeslag van de zogenoemde «gesecuritiseerde hypotheekportefeuilles» bij ING. Wij zijn van mening dat de informatie over deze overeenkomst relevant is om een goed beeld te hebben van de samenstelling en omvang van het complex aan maatregelen in het kader van de kredietcrisis. Deze informatie is echter niet in het jaarverslag opgenomen. De verslaggevingsregels van het Rijk verlangen dat ook niet. Tenslotte merken we op dat in de staatsbalans, die als bijlage bij het Financieel jaarverslag van het Rijk 2008 is opgenomen, de Garantieregeling voor bancaire regelingen van € 200 miljard niet is geactiveerd. Dit meldt de minister ook, met de toelichting dat volgens het Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap (ESR 1995) de activering niet wordt toegestaan, omdat het om voorwaardelijke verplichtingen gaat. Wij bevelen de minister aan te bezien of de verslaggevingsregels van de ESR 1995 op dit terrein aanpassing behoeven. Op deze twee punten signaleren wij derhalve verbeteringsmogelijkheden voor de verslaggevingsregels. Ook voor de Staten-Generaal geldt dat kennisname van alle aspecten van dergelijke belangrijke gebeurtenissen zinvol is voor de oordeelsvorming over de (financiële) situatie van het Rijk.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister heeft op 11 mei 2009 gereageerd op de conceptversie van *Rijk verantwoord 2008*. De integrale reactie staat in hoofdstuk 7 van dit rapport en op www.rekenkamer.nl. De reactie van de minister heeft ons aanleiding gegeven tot een nawoord. Dit is ook opgenomen in hoofdstuk 7.

1 INLEIDING

Op 20 mei 2009, de derde woensdag in mei, is het Verantwoordingsdag. De minister van Financiën biedt dan het *Financieel Jaarverslag Rijk 2008* en de 28¹ jaarverslagen 2008 aan de Tweede Kamer aan.

Wij publiceren op Verantwoordingsdag onze rapporten bij die jaarverslagen 2008 en ons rapport *Rijk verantwoord 2008*, waarin onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de Saldibalans van het Rijk 2008 is opgenomen. Daarnaast informeren wij de Tweede Kamer in *Rijk verantwoord 2008* over de bedrijfsvoering van de departementen en de verantwoording die de ministers daarover afleggen in hun jaarverslagen.

Het doel van dit rapport is tweeledig. Allereerst ondersteunen wij met onze wettelijke oordelen de Staten-Generaal bij het verlenen van decharge aan de ministers over het in het voorgaande jaar gevoerde beheer. Ten tweede willen wij met dit rapport bijdragen aan een betere publieke verantwoording door de overheid.

Het verantwoordingsdebat zal net als vorig jaar ondersteund worden met een Algemene Verantwoordingsbrief van het kabinet aan de Tweede Kamer. In deze brief zal worden ingegaan op de voortgang van (een deel van) de prioriteiten uit het beleidsprogramma van het kabinet. De Verantwoordingsbrief van de minister-president maakt geen onderdeel uit van het formele verantwoordingstraject en is om die reden geen onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek. Daarbij komt dat de Verantwoordingsbrief dusdanig laat tot stand komt, dat we geen mogelijkheid zien om de brief tijdig in een onderzoek te betrekken.

Een bijzondere omstandigheid in ons rechtmatigheidsonderzoek 2008 is de kredietcrisis, die het kabinet in het vierde kwartaal tot maatregelen noopte. Wij staan in dit rapport apart stil bij deze bijzondere omstandigheid (hoofdstuk 6). Hieronder gaan we eerst in op onze reguliere oordelen en bevindingen over de rijksrekening, de jaarverslagen en de bedrijfsvoering.

Goede publieke verantwoording: financiële informatie, bedrijfsvoering, beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer is van mening dat een goede publieke verantwoording door de overheid een vereiste is in een democratische rechtsstaat. Wij vinden dat de overheid (en de daarmee verbonden organen) te allen tijde publieke verantwoording moet kunnen afleggen over:

- de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen;
- de effectiviteit en de efficiency van beleid en behartiging van publieke taken;
- de integriteit van de organisatie en haar medewerkers;
- het «in control» zijn.

¹ Op 20 mei worden 27 jaarverslagen, en 27 rapporten bij de jaarverslagen gepubliceerd, maar er zijn in totaal 28 jaarverslagen over 2008. Het jaarverslag van het Waddenfonds is opgenomen in het Jaarverslag van het Ministerie van VROM, als bijlage.

Figuur 1 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur*



Figuur 1 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur zie www.rekenkamer.nl.

In dit rapport staan zowel de oordelen over de aspecten die wij vanuit onze wettelijke controletaak hebben onderzocht als onze bevindingen over de aspecten die wij aanvullend op die wettelijke taak in ons onderzoek betrekken, om bij te kunnen dragen aan een goede publieke verantwoording.

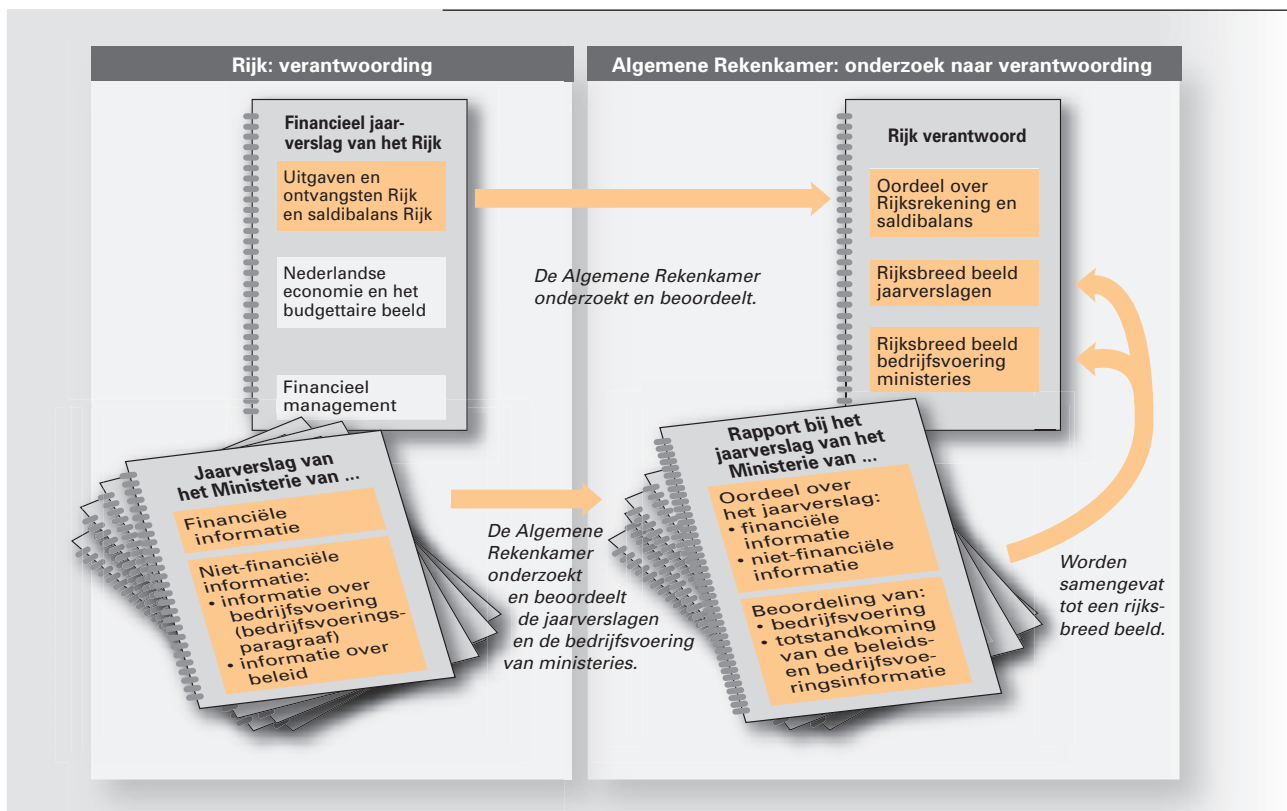
Onze wettelijke oordelen vloeien voort uit onze, in de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) omschreven controletaken, die gaan over:

- het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer;
- de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
- de financiële informatie in de jaarverslagen;
- de departementale saldibalansen;
- de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering.

Verder stellen wij een verklaring van goedkeuring op met betrekking tot de in het financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, en de saldibalansen van het Rijk.

Figuur 2 laat zien welke onderdelen van de jaarverslagen en het Financieel jaarverslag van het Rijk wij onderzoeken.

Figuur 2 Onderzoek Algemene Rekenkamer naar verantwoording Rijk



Het financieel beheer, het materieel beheer, de daartoe bijgehouden administraties, de interne organisatie en het toezicht vanuit het departement op organisaties die mede het beleid uitvoeren onderzoeken we reeds sinds jaren. In 2008 hebben we deze aspecten voor het eerst systematisch in kaart gebracht in daartoe door ons ontwikkelde kwaliteitskaarten bedrijfsvoering. Aan sommige aspecten van de kwaliteitskaart hebben we in 2008 extra aandacht geschonken. Dat zijn:

- subsidiebeheer;
- single information, single audit;
- implementatie begrotingsadministratiesystemen;
- managementcontrolestelsel;

- toezicht op uitvoeringskosten organisaties;
- uitvoering ICT-projecten door derden.

Naast de aspecten die we in de kwaliteitskaart tot uitdrukking hebben gebracht, hebben we in 2008 aandacht geschonken aan de volgende aspecten van de bedrijfsvoering:

- inhuur van externen;
- informatie over grote ICT-projecten.

Aanvullend op de totstandkoming van informatie besteden we aandacht aan de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie. Ten slotte gaan we nader in op het bij enkele departementen lopende experiment verbetering verantwoording en begroting, en op het rijksbrede experiment tolerantiegrenzen.

Nadere achtergrondinformatie bij de in dit rapport opgenomen bevindingen publiceren wij in een bijlage op onze website www.rekenkamer.nl.

2 OORDEEL OVER RIJKSREKENING EN SALDIBALANS 2008

De minister van Financiën heeft het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2008* en de Saldibalans van het Rijk 2008 op 21 april 2009 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 2008.

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 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.

In ons onderzoek naar de jaarverslagen beoordelen we naast de financiële informatie ook de informatie over beleid en over bedrijfsvoering. Rijksbrede beelden hiervan komen in het volgende hoofdstuk aan bod (zie § 3.2).

2.1 Terugblik op Financieel jaarverslag van het Rijk 2007

Op 21 mei 2008 keurden wij de rijksrekening 2007 en de Saldibalans van het Rijk 2007 goed onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten 2007 zouden aannemen. Op diezelfde datum zonden wij het rapport *Rijk verantwoord 2007*, met daarin opgenomen de verklaring van goedkeuring, aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2008a).

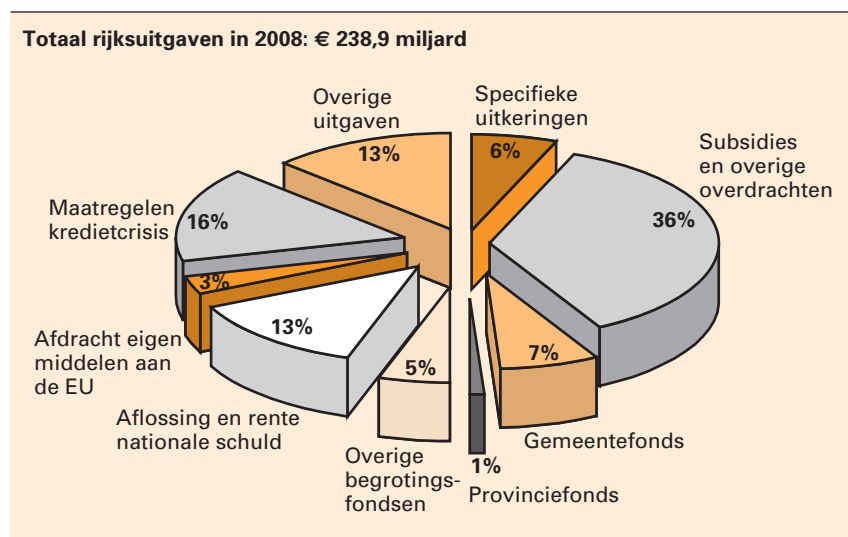
De Staten-Generaal hebben de bij het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2007* behorende slotwetten aangenomen op 3 juli 2008 respectievelijk 23 september 2008. Bij brief van 29 september 2008 heeft de minister van Financiën meegedeeld dat de Staten-Generaal de ministers decharge hebben verleend over het in het jaar 2007 gevoerde financieel beheer (Ministerie van Financiën, 2008). Hiermee is de goedkeuring van de rijksrekening 2007 en de Saldibalans van het Rijk 2007 definitief.

2.2 Financieel jaarverslag van het Rijk 2008

In de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de rijksrekening) staan het totaal van de rijksuitgaven in 2008 (€ 238,9 miljard) en het totaal van de rijksontvangsten in 2008 (€ 236 miljard).

Figuur 3 op de volgende pagina geeft een overzicht van de soorten uitgaven die de rijksoverheid in 2008 heeft gedaan.

Figuur 3 Soorten uitgaven van het Rijk in 2008



Wij hebben alle *fouten* en *onzekerheden* in alle jaarverslagen over 2008 opgeteld en afgezet tegen de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk in 2008. Om de ontwikkeling in het aantal fouten en onzekerheden te kunnen beoordelen, hebben we de totalen van 2008 vergeleken met die van 2007 (zie overzicht 1).

Overzicht 1 Totaal van alle fouten en onzekerheden in alle jaarverslagen van de rijksrekening over 2007 en 2008 (x € 1 miljoen)

	Uitgaven (mln)				Ontvangsten (mln)			
	2007		2008		2007		2008	
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening (excl. Consolidatie)	194 788,3		238 864,5		195 485,4		236 041,6	
Totaal fouten*	259,0	0,13	23 762,4	9,95	132,4	0,07	51,9	0,02
– waarvan als gevolg van de kredietcrisis			23 340,0	9,77				
– overige fouten			422,4	0,18				
Totaal onzekerheden*	475,0	0,24	315,9	0,13	361,9	0,19	101,7	0,04
Totaal onzekerheid over de volledigheid	0,0	0,00	0,0	0,00	339,5	0,17	20,9	0,01

* De fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave zijn gesaldeerd op het niveau van de jaarverslagen.

Uit dit overzicht blijkt dat er over 2008 sprake is van een aanzienlijke toename van het totaalbedrag aan fouten, overigens voornamelijk veroorzaakt door de onrechtmatigheden als gevolg van de kredietcrisis. Een nadere toelichting op deze fouten en onzekerheden 2008 zijn opgenomen in de hoofdstukken 3 en 6 van dit rapport.

Wij hebben vastgesteld dat de in het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2008* opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk aansluit op de verantwoordingsstaten die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2008. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat het *Financieel*

jaarverslag van het Rijk 2008 volgens daarvoor geldende voorschriften is opgesteld.

2.3 Saldibalans van het Rijk 2008

De totalen van de saldibalans van het Rijk per 31 december 2008 bedragen debet en credit € 726 348,5 miljoen.

Wij hebben vastgesteld dat de saldibalans van het Rijk 2008 aansluit op de departementale en niet-departementale saldibalansen 2008 en dat de saldibalans van het Rijk 2008 overeenkomstig de daarvoor geldende voorschriften is opgesteld.

Er was geen sprake van overschrijding van de tolerantiegrenzen voor fouten en onzekerheden in de Saldibalans van het Rijk 2008.

2.4 Verklaring van goedkeuring

Bij vier jaarverslagen hebben de onrechtmatigheden een dusdanige omvang gekregen dat ze de tolerantie voor het jaarverslag als geheel hebben overschreden. Dit betreft de jaarverslagen van de Ministeries van Financiën, van VROM, van VWS en van WWI. De Algemene Rekenkamer kan tegen onrechtmatigheden bezwaar maken (CW 2001, artikel 88), hetgeen zou moeten uitmonden in een indemniteitsprocedure. De Algemene Rekenkamer ziet af van het maken van bezwaar, maar plaatst met betrekking tot de onrechtmatigheid bij Financiën, die verband houdt met de kredietcrisis, wel een kanttekening bij haar oordeel over het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008*.

De Algemene Rekenkamer keurt de in het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2008* opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk 2008 goed, onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de bij de rijksrekening behorende slotwetten aannemen.

Bij onze goedkeuring plaatsen wij de volgende kanttekening. De onrechtmatigheden ten bedrage van € 23,3 miljard, verband houdende met de maatregelen rondom de kredietcrisis, hebben geleid tot een overschrijding van de tolerantiegrens op het niveau van het jaarverslag van het Ministerie van Financiën (IXB). De Algemene Rekenkamer kan hiertegen bezwaar maken (CW 2001, artikel 88), hetgeen zou moeten uitmonden in een indemniteitsprocedure. Consequentie daarvan zou zijn, dat de minister van Financiën (opnieuw) de gang van zaken aan de Staten-Generaal zou moeten voorleggen, een gang van zaken waarmee de Tweede Kamer zowel in het debat in het verslagjaar, als de Staten-Generaal, later bij de wet tot wijziging van de begrotingsstaat, al heeft ingestemd. De Algemene Rekenkamer heeft, in aanmerking genomen de omstandigheden, de daarop gevolgde procedures en de mededeling van de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf, besloten af te zien van het maken van bezwaar en volstaat met het plaatsen van deze kanttekening, die geacht moet worden onderdeel uit te maken van ons goedkeurende oordeel over het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008*.

3 JAARVERSLAGEN 2008

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 CW 2001 stelt. In dit hoofdstuk geven wij een *rijksbreed beeld* van de uitkomsten van ons onderzoek naar de 28² jaarverslagen 2008. 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 wederom een lidstaatverklaring voor EU-gelden 2008 opstellen. Hier gaan wij in § 3.3 verder op in.

3.1 Financiële informatie en saldibalans

In deze paragraaf gaan wij in op onze oordelen over de financiële informatie in de jaarverslagen 2008. Onze verklaring van goedkeuring (zie § 2.4) is mede gebaseerd op deze oordelen. We geven achtereenvolgens overzichten van de fouten en onzekerheden die wij in de jaarverslagen hebben geconstateerd op het niveau van begrotingsartikelen, van het totaal van baten-lastendiensten, saldibalans en op het niveau van de jaarverslagen als geheel.

3.1.1 Voorbehoud bij onze oordelen over de financiële informatie (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 geen beleidsmatige mutaties zijn opgenomen, omdat er geen beleidsinhoudelijke behandeling van dat document meer plaatsvindt.³ 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.

In 2008 bedroegen de geconstateerde overschrijdingen in de verplichtingen € 6 987,0 miljoen. In 2007 was dit bedrag € 3 890,6 miljoen. De geconstateerde overschrijdingen in de uitgaven bedroegen in 2008 € 12 208,1 miljoen, tegen een bedrag van € 2 204,7 miljoen over 2007.

3.1.2 Fouten en onzekerheden in financiële informatie als geheel

Wij zijn van oordeel dat 24 van de 28 jaarverslagen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Dat wil zeggen dat de omvang van de fouten en onzekerheden in de financiële informatie de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het desbetreffende jaarverslag als geheel niet overschrijdt.

² Op 20 mei worden 27 jaarverslagen, en 27 rapporten bij de jaarverslagen gepubliceerd, maar er zijn in totaal 28 jaarverslagen over 2008. Het jaarverslag van het Waddenfonds is opgenomen in het jaarverslag van het Ministerie van VROM, als bijlage.

³ De slotwet is een wet die de minister achteraf autoriseert tot het doen van uitgaven. Voor de Staten-Generaal is de inhoud van de slotwet een gegeven, een inhoudelijke behandeling van de opgenomen begrotingsmutaties vindt niet plaats. Om die reden is in artikel 14 van de CW 2001 bepaald dat de slotwetmutaties van boekhoudkundige aard zijn, dan wel technische uitvoeringsmutaties zijn. Onder die noemers worden mutaties begrepen zoals verlagingen van het begrotingsbedrag, mutaties uit hoofde van loon- en prijsbijstellingen, desalderingen, mineure kasverschuivingen en dergelijke. De slotwet is niet bedoeld om achteraf alsnog een wettelijke grondslag te verstrekken aan gedane uitgaven.

Overzicht 2 tolerantieoverschrijdingen jaarverslagen 2008 en 2007

		Jaarverslagen 2008						Jaarverslagen 2007					
		JV	art#	V	U	O	BLD	JV	art#	V	U	O	BLD
I	Huis der Koningin												
IIA	Staten-Generaal												
IIB	HoCoSta												
III	AZ												
IV	KR												
V	BuiZa												
VI	Justitie		1		1				1	1	1		
VII	BZK												
VIII	OCW		1		1								
IXA	Nationale schuld												
IXB	Financiën		2		2	1							
X	Defensie	x	1	1			1		1	1			
XI	VROM	x	1	1				x	1	1			
XII	VenW												
XIII	EZ												
XIV	LNV												
XV	SZW												
XVI	VWS	x	1	1					1	1			
XVII	JenG												
XVIII	WWI	x	1	1									
A	Infra												
B	Gemeentefonds												
C	Provinciefonds												
D	FES												
E	AOW												
F	DGF												
G	BTW Waddenfonds												
	Totaal	4	8	4	4	1	1	1	4	4	1	0	0

JV	Overschrijdingen jaarverslagtolerantie
art#	Aantal artikelen dat het betreft
V	Verplichtingen
U	Uitgaven
O	Ontvangsten
BLD	Baten-lastendiensten

De overschrijding van de tolerantiegrenzen op jaarverslagniveau bij het Ministerie van Financiën betreft vooral de onrechtmatigheid in de uitgaven gedaan ter verwerving van de deelneming van de Staat in Fortis/ABN AMRO ad € 23,3 miljard. Deze studie leidt tot een kanttekening bij onze goedkeuring van het Financieel jaarverslag van het Rijk 2008.

Bij het Ministerie van VROM is de overschrijding van de tolerantiegrens op jaarverslagniveau vooral veroorzaakt door de geconstateerde fouten in de aangegane verplichtingen voor toekenningen van subsidies, van in totaal € 26 miljoen, ter vermindering risico's afvalstoffen, waarbij een voldoende wettelijke grondslag ontbreekt.

De overschrijding van de tolerantiegrens op jaarverslagniveau bij het Ministerie van VWS is vooral veroorzaakt door de in 2008 voor de academische functie toegekende subsidies ad € 1 260,6 miljoen. De minister heeft deze subsidies niet binnen begrotingsverband verantwoord, omdat het hier volgens hem gaat om premiegeld. Wij oordelen dat dit in strijd is met het zogenoemde universaliteitsbeginsel in de CW 2001 en hebben daarom het hele bedrag van de aangegane verplichtingen fout

gerekend. De minister heeft aangegeven maatregelen te treffen om het rechtmatigheidsprobleem vanaf 2010 op te lossen.

Bij WWI is de tolerantiegrens voor het jaarverslag als geheel overschreden vooral als gevolg van een onrechtmatigheid van € 43,2 miljoen in de verplichtingen van de huurtoeslag (artikel 3, Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt). Daarnaast is bij artikel 4 (Integratie minderheden) een bedrag van € 16,1 miljoen in de verplichtingen onrechtmatig, voor het grootste deel betreft dit de aangegane verplichtingen voor nadeelcompensatie stagnatie inburgeringscursussen.

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

Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden waarmee de tolerantiegrenzen op artikelniveau zijn overschreden is € 1 373 miljoen voor de verplichtingen en € 23 460 miljoen voor de uitgaven en ontvangsten. (in 2007 was dit € 123,5 miljoen resp. € 15,9 miljoen). Bij de baten-lastendiensten zijn de tolerantiegrenzen met een totaalbedrag ad € 79,4 miljoen overschreden (in 2007 geen overschrijding). Wij hebben geen overschrijdingen geconstateerd van de tolerantiegrenzen voor de saldibalansen (net als in 2007).

Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de saldibalansen bedraagt € 363,3 miljoen (in 2007 was dit € 669,8 miljoen). Er was geen sprake van overschrijdingen van de tolerantiegrenzen.

Overzicht 2a Geconstateerde fouten en onzekerheden op artikelniveau in 2007 en 2008 (x € 1 miljoen)

Fouten/onzekerheden 2008*	Verplichtingen		Uitgaven		Ontvangsten	
	aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)	aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)	aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)
Artikelen met overschrijding artikeltolerantie	4	1 373,4	4	23 460,7	1	16,0
Artikelen zonder overschrijding artikeltolerantie	192	392,9	192	650,4	195	137,6
Totaal	196	1 766,4	196	24 111,2	196	153,6
Totaal bedrag rijksrekening (excl consolidatie)		247 790,6		238 864,5		236 041,6

Fouten/onzekerheden 2007*	Verplichtingen		Uitgaven		Ontvangsten	
	aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)	aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)	aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)
Artikelen met overschrijding artikeltolerantie	4	123,6	1	15,9	0	0,0
Artikelen zonder overschrijding artikeltolerantie	192	378,0	195	734,1	196	494,2
Totaal	196	501,6	196	750,0	196	494,2
Totaal bedrag rijksrekening (excl. consolidatie)		195 281,5		194 788,3		195 485,4

* De fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave zijn gesaldeerd op artikelniveau.

Overzicht 2b Geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansen in 2007 en 2008

Fouten en onzekerheden in de saldibalans	Totaal beoordeeld bedrag	Bedrag aan fouten en onzekerheden	Saldibalansen met overschrijding van de tolerantie
	(mln €)	(mln €)	Aantal overschrijdingen
2008	726 255,7	871,0	0
2007	570 355,2	669,8	0

In totaal hebben wij in 2008 bij zeven jaarverslagen negen overschrijdingen van de artikeltoleranties geconstateerd. Naast de hiervoor genoemde overschrijdingen op jaarverslagniveau kwamen er overschrijdingen op artikeltolerantieniveau voor bij de Ministeries van Justitie, OCW en Defensie. In 2007 was dit het geval bij vier jaarverslagen. Deze toename vinden wij zorgelijk. De laatste jaren is in de begrotingen een trend zichtbaar van clustering van financieel kleine artikelen naar financieel omvangrijkere artikelen die meer operationele doelstellingen omvatten. Een daling in het aantal overschrijdingen zou daarom meer voor de hand

liggen. Ook om een andere reden zou een daling meer voor de hand liggen: door het experiment tolerantiegrenzen zijn namelijk controle-toleranties op artikelniveau verruimd.

In onze rapporten bij de jaarverslagen lichten we de aard van de fouten en onzekerheden toe. Veel fouten blijken het gevolg te zijn van onvoldoende vooruitzien en voorbereiding. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het Ministerie van VROM. Doordat het ministerie niet had gezorgd voor een wettelijke grondslag voor de subsidies, was de betaling onrechtmatig.

Een overzicht van alle fouten en onzekerheden per jaarverslag staat in bijlage 2.

3.1.4 Experiment tolerantiegrenzen

Op 6 februari 2008 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een voorstel⁴ van de minister van Financiën voor het verbeteren van het verantwoordings- en begrotingsproces en een voorstel voor het wijzigen van de grenzen voor het rapporteren over fouten en onzekerheden op begrotings-artikelniveau. Het voorstel betreft de uitvoering van twee experimenten: het experiment verbetering verantwoording en begroting en het experiment tolerantiegrenzen.

Gedurende het experiment tolerantiegrenzen zullen de ministers de voorgestelde verruimde tolerantiegrenzen toepassen bij het rapporteren over fouten en onzekerheden in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Ook de Algemene Rekenkamer past deze grenzen toe bij het rapporteren van fouten en onzekerheden in haar rapporten bij het jaarverslag. Het doel van de verruimde tolerantiegrenzen is onder meer de controle-druk en de administratieve last bij de departementen te verminderen en meer uniformiteit te bereiken in de rapportering door de ministers en de Algemene Rekenkamer. Dit bij gelijktijdige handhaving van het hoge niveau van rechtmatigheid en een toereikende informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De belangrijkste doelstelling is echter de auditdiensten meer ruimte te geven om zich in de controle te richten op de meer kwalitatieve risico's en fouten. Dit moet er toe leiden dat vooral fouten en de oorzaken ervan worden gerapporteerd die werkelijk van belang zijn. Het experiment zal in het najaar van 2009 worden geëvalueerd.

3.1.5 Naleving Europese aanbestedingsregels

Naast de fouten en onzekerheden die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden, hebben wij ook *kwantitatieve* fouten aangetroffen. Zo constateren wij dat er bij voortduring sprake is van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels.

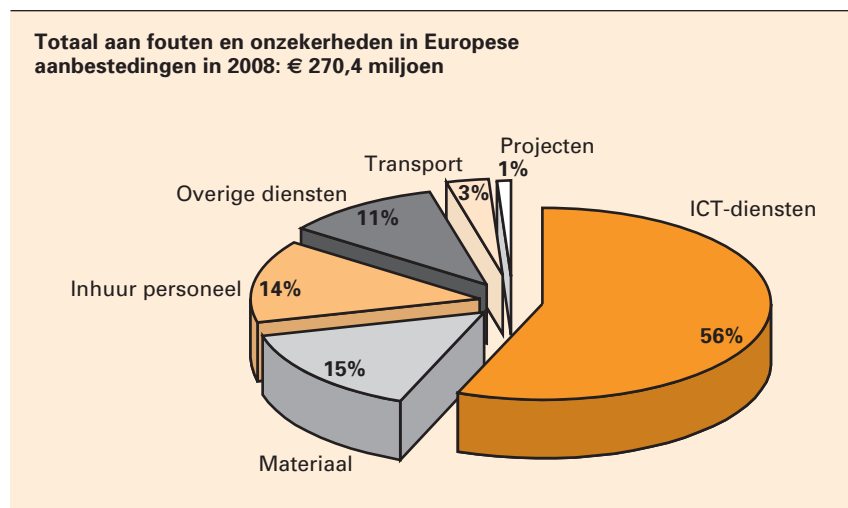
⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 031 en 29 949, nr. 19.

Overzicht 3 Fouten en onzekerheden in Europese aanbestedingen 2008 (in € 1 miljoen)

	Aantal fouten	Toegerekend aan Verplichtingen		Uitgaven	
		Fout	Onzeker	Fout	Onzeker
Huis der Koningin (I)	0				
Staten-Generaal (IIA)	0				
HoCoSta's (IIB)	0				
AZ (III)	2			0,2	
Koninkrijksrelaties (IV)	0				
BuiZa (V)	4	1,7	5,1		
Justitie (VI)	167	45,1	7,8		
BZK (VII)	8			1,8	0,2
OCW (VIII)	0				
Nationale Schuld (IXA)	0				
Financiën (IXB)	57			7	19,2
Defensie (X)	20	126,8	27,8		
VROM (XI)	2	0,8	0,3		
VenW (XII)	2	2,5			
EZ (XIII)	8	1,1		0,3	
LNV (XIV)	2			0,9	
SZW (XV)	11	0,2		1,6	
VWS (XVI)	26	13,9	2,2		
JenG (XVII)	0			2,9	
WWI (XVIII)	2	0,3	0,5		
Infrastructuurfonds (A)	1	0,2			
Totaal: € 270,4 miljoen	310	192,6	43,7	14,7	19,4

In 2007 waren het 432 fouten en betrof het in totaal € 187,6 miljoen. In 2008 betrof dit weliswaar minder fouten (310) maar het betreft een hoger financieel belang: € 270,4 miljoen.⁵ Het grootste deel daarvan had betrekking op ICT-projecten, en in het bijzonder op de uitgaven ten behoeve van een groot ICT-project bij het Ministerie van Defensie.

Figuur 4 Categorieën aanschaffingen waarbij Europese aanbestedingsregels niet zijn nageleefd in 2008



⁵ Het aantal fouten bij het Ministerie van Justitie kent een zekere marge. In het bezwaaronderzoek dat in 2009 wordt uitgevoerd zal hier gericht aandacht aan worden geschonken.

Vaak worden de Europese aanbestedingsregels als complex of belemmerend ervaren. Soms wijken departementen «bewust» af van de regels om de continuïteit van de bedrijfsvoering niet in gevaar te brengen. Soms ook beseffen departementen te laat dat er Europees aanbesteed moet worden. Het Ministerie van BZK onderzoekt de achtergronden en de oorzaken van deze problematiek om tot een structurele oplossing te komen. Zo kunnen de leerpunten mogelijk gebruikt worden bij het opstellen van een instructie voor de aanbestedende diensten. Wij zien de uitkomsten van het onderzoek van het Ministerie van BZK met belangstelling tegemoet.

3.1.6 Infrastructuurfonds

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Infrastructuurfonds* vermelden we dat het Ministerie van VenW een aanvullende melding aan de Europese Commissie over staatssteun heeft overwogen, maar beredeneerd heeft besloten daarvan af te zien. Het gaat om een bedrag van circa € 16 mln.

Mede naar aanleiding hiervan neemt de Algemene Rekenkamer zich voor in 2009 opnieuw aandacht te besteden aan de werking van de «interdepartementale afspraken inzake staatssteun» (Stct. 17 februari 2006, nr. 35). Deze afspraken zijn terug te voeren op een rijksbreed onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit najaar 2001.

3.2 Informatie over bedrijfsvoering en beleid

Elke minister neemt in het jaarverslag een bedrijfsvoeringsparagraaf op. De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft betrekking op de bedrijfsvoering van alle onder een ministerie vallende dienstonderdelen. Wij constateren dat de informatie over de bedrijfsvoering in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de jaarverslagen 2008 over het geheel genomen deugdelijk tot stand is gekomen.

Het proces van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf kan echter bij een aantal ministeries nog worden verbeterd. Het afwegingsproces waarin wordt bepaald over welke onderwerpen in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt gerapporteerd, is niet altijd helder. Dit geldt voor de Ministeries van Defensie, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en van VROM. Hierdoor bestaat het risico dat belangrijke knelpunten in dit proces onvoldoende in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden belicht.

In het jaarverslag verstrekt de minister ook beleidsinformatie: informatie over de gerealiseerde effecten van het beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen. Wij constateren dat de beleidsinformatie van de jaarverslagen 2008 deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Wel vragen we aandacht voor het totstandkomingsproces dat bij sommige ministeries verbeterd kan worden. Daarnaast zijn er in verschillende rapporten bij de jaarverslagen opmerkingen gemaakt over de betrouwbare totstandkoming van de prestatiegegevens, het belang van tijdige aanlevering van gegevens, het documenteren van achterliggende informatiebronnen en analyses en het proces van totstandkoming van het beleidsverslag. Ook de interne beoordeling van de totstandkoming van de niet-financiële informatie was bij een aantal ministeries een aandachtspunt.

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

3.3 Nederlandse EU-lidstaatverklaring

Gelijktijdig met de rapporten bij de jaarverslagen van de ministeries verschijnt ons *Rapport bij de EU-lidstaatverklaring 2008* (Algemene Rekenkamer 2009a). Het kabinet heeft in 2006 besloten om jaarlijks een nationale verklaring op te stellen over het beheer en de besteding van EU-gelden in Nederland. Met de invoering van een jaarlijkse lidstaatverklaring wil Nederland bijdragen aan een beter beheer, een betere verantwoording en een betere controle van de gelden die Nederland afdraagt⁶ aan de EU en vanuit de EU ontvangt. Op verzoek van de minister van Financiën geeft de Algemene Rekenkamer jaarlijks een oordeel over de EU-lidstaatverklaring.

De lidstaatverklaring over 2008 heeft betrekking op de volgende Europese fondsen:

1. het Europees Landbouwarantiefonds;
2. het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling;
3. het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling;
4. het Europees Sociaal Fonds;
5. het Europees Visserijfonds.

De lidstaatverklaring 2008 is positief over het beheer en de controle van deze EU-fondsen. Wel bevat de verklaring een voorbehoud bij de naleving van de randvoorwaarden behorend bij de landbouwfondsen.

Wij hebben de lidstaatverklaring over het jaar 2008 onderzocht. Ons oordeel is in het algemeen positief. Verbeteringen zijn ook dit jaar nog mogelijk in het proces van verwerking van inspectieresultaten en de koppeling van deze resultaten aan een oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties tot op het niveau van de eindbegunstigden. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar ons *Rapport bij de EU-lidstaatverklaring 2008* dat u kunt vinden op onze website (www.rekenkamer.nl).

⁶ In de bestuurlijke reactie op ons *EU-trendrapport 2009* heeft de minister van Financiën aangegeven dat de afdrachten aan de Europese Commissie (eigen middelen) geen onderdeel zullen gaan uitmaken van de lidstaatverklaring. Wij zijn kritisch ten aanzien van dit besluit en zijn van mening dat ook de afdrachten een plaats verdienen in de lidstaatverklaring. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar ons *EU-tendrapport 2009* dat u via onze website www.rekenkamer.nl kunt raadplegen.

4 BEDRIJFSVOERING 2008

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

Onder bedrijfsvoering vallen onder meer het financieel beheer en het materieelbeheer en processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting. Wij onderzoeken of de ministeries deze bedrijfsvoeringsprocessen goed inrichten en uitvoeren. Als dat volgens ons niet het geval is, rapporteren wij daarover in de rapporten bij de jaarverslagen. Als een negatieve ontwikkeling meer is dan een incident, en ook enig (financieel) gewicht heeft, zullen wij een *onvolkomenheid* constateren. Bij hardnekkige problemen, bij problemen met een groot (financieel) belang of bij problemen die zich op meer plekken binnen een ministerie voordoen 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.

4.1 Kwaliteitskaart bedrijfsvoering

Dit jaar gebruiken we in onze rapporten bij de jaarverslagen voor het eerst een instrument waarmee we de geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden in het licht van de totale bedrijfsvoering van het departement kunnen plaatsen: de kwaliteitskaart bedrijfsvoering. De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen: deel I richt zich op de organisatieonderdelen van een ministerie en deel II maakt zichtbaar welke artikelen door de geconstateerde onvolkomenheden worden geraakt. Dit «raken» moet breed geïnterpreteerd worden. Het gaat om de vraag voor welke artikelen de geconstateerde onvolkomenheid gevolgen kan hebben. Het gaat dus niet alleen om geconstateerde gevolgen maar ook om mogelijke gevolgen. Bovendien gaat het niet alleen om mogelijke gevolgen voor de rechtmatigheid, maar ook om andere mogelijke gevolgen (bijvoorbeeld risico's voor de betrouwbaarheid van de informatie, de realisatie van beleidsdoelstellingen of de integriteit van bestanden). Deel II van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar waar gevolgen van de onvolkomenheden voor de rechtmatigheid zijn geconstateerd en of de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid onze kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In deel I van de kwaliteitskaarten zetten we de geconstateerde onvolkomenheden af tegen het totaal aantal kritische en relevante beheerdomeinen van een ministerie. Met een beheerdomein wordt bedoeld het beheer van dat deel van een bedrijfsvoeringsproces waar een organisatieonderdeel verantwoordelijk voor is. Van een *relevant* beheerdomein is sprake wanneer volgens ons het beheerdomein van belang is voor het functioneren van het ministerie. Indien het beheerdomein van zeer groot belang is, spreken we van een *kritisch* beheerdomein. Zowel over de indeling in beheerdomeinen als over de duiding «kritisch» respectievelijk «relevant» is uitgebreid overlegd met de ministeries.

De kwaliteitskaart heeft dit jaar nog een experimenteel karakter. Op basis van de ervaringen van dit jaar willen we dit instrument de komende jaren verder ontwikkelen. Onze inschatting van het belang van de beheerdomeinen, en daarmee van het maximum aantal mogelijke onvolkomenheden, kan in de toekomst nog wijzingen.

De kwaliteitskaart bedrijfsvoering is gebaseerd op de Baseline financieel beheer en materieelbeheer van het Ministerie van Financiën. In de kwaliteitskaarten in onze rapporten bij de jaarverslagen laten wij zien aan welke beheerdomeinen door de auditdiensten en/of door ons extra aandacht is besteed in het onderzoek naar de bedrijfsvoering over 2008. Met extra aandacht van de auditdienst bedoelen wij die aandacht voor de bedrijfsvoering die de reguliere aandacht uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke accountantscontrole overstijgt. Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer betreft ons departementspecifieke, ons departementsoverstijgende en ons rijksbrede onderzoek. Om te bepalen aan welke beheerdomeinen extra aandacht wordt besteed, maken zowel de auditdiensten als de Algemene Rekenkamer gebruik van risicoanalyse.

4.2 Rijksbreed beeld kwaliteitskaarten

De kwaliteitskaarten zijn opgenomen in de rapporten bij de jaarverslagen van de verschillende departementen. Wij hebben geïnventariseerd hoeveel kritische en hoeveel relevante beheerdomeinen de verschillende ministeries kennen (= het totaal aantal mogelijke onvolkomenheden) en bij welke beheerdomeinen sprake is van onvolkomenheden (zie figuur 5).

Figuur 5 Rijksbrede beeld kwaliteitskaarten 2008 (blad 1 van 2)

<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: flex-start;"> <div style="width: 30%;"> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-bottom: 5px;"> (Onvolkomenheid in) kritisch proces</div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-bottom: 5px;"> (Onvolkomenheid in) relevant proces</div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> Onvolkomenheid niet toegedeeld aan specifiek beheardomein</div> </div> </div>																			
Onvolkomenheden per element van de bedrijfsvoering en per departement																			
Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld	Totaal aantal (ernstige) onvolkomenheden gehele bedrijfsvoering per departement			Aantal beheardomeinen (= aantal mogelijke onvolkomenheden) per departement		
	Departementen	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen (Belasting) heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	Overige (saldo)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolestelsysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/CT		totaal	kritisch	relevant	totaal		
AZ (III)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0				5	20	25
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0					
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0						
BuiZa (V)	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1				46	98	144
	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2	2	6	9					
	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2						
Justitie (VI)	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	2				43	95	138
	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	5**					
	-	-	-	-	1*	-	-	-	-	-	-	1	2**						
BZK (VII)	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1				35	110	145
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1					
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0						
OCW (VIII)	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	2				24	87	111
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2					
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0						
Financiën (IXB)	1	-	2	-	-	-	1	-	-	-	-	1	5				29	59	88
	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	6					
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0						
Defensie (X)	-	-	-	-	2	-	1	1	8	-	-	4	16				89	95	184
	-	-	-	-	4	-	-	-	2	-	-	-	6	22					
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0						
VROM (XI)	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1				17	90	107
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	3**					
	1*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2**						
VenW (XII)	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	2				24	87	111
	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	2	5					
	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1						
EZ (XIII)	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	2				25	78	103
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2					
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0						
LNV (XIV)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0				42	62	104
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1					
	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1						
SZW (XV)	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1				21	67	88
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	3					
	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2						
VWS (XVI)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0				30	71	101
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	3					
	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2						
WWI (XVIII)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0				11	22	33
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0					
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0						

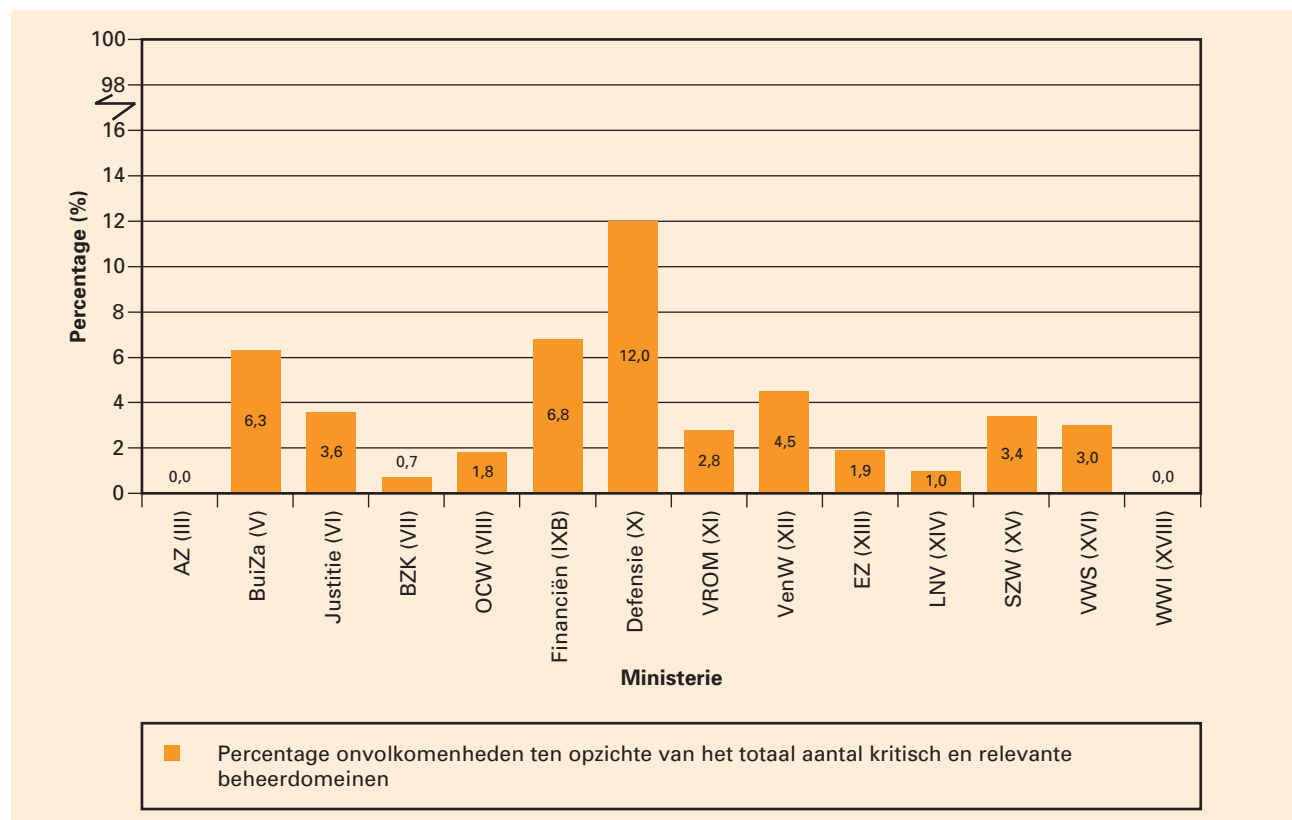
* ernstige onvolkomenheid ** waarvan 1 ernstige onvolkomenheid

Figuur 5 Rijksbrede beeld kwaliteitskaarten 2008 (blad 2 van 2)

<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: flex-start;"> <div style="width: 30%;"> <div style="width: 15px; height: 10px; background-color: #f4a460; margin-bottom: 2px;"></div> (Onvolkomenheid in) kritisch proces <div style="width: 15px; height: 10px; background-color: #f4c996; margin-bottom: 2px;"></div> (Onvolkomenheid in) relevant proces <div style="width: 15px; height: 10px; background-color: #d3d3d3; margin-bottom: 2px;"></div> Onvolkomenheid niet toegedeeld aan specifiek beheerdomein </div> <div style="width: 65%; text-align: center;"> Totalen per element bedrijfsvoering rijksbreed </div> </div>														
Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld	Totalen gehele bedrijfsvoering rijksbreed
	<i>Subsidies/rijksbijdragen</i>	<i>Specifieke uitkeringen</i>	<i>(Belasting) heffingen</i>	<i>Uitgaven personeel</i>	<i>Uitgaven materieel</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven</i>	<i>Overige (saldi)/balansposten</i>	<i>Beheer eigendommen</i>	<i>Administratie/registratie</i>	<i>Managementcontrolesysteem</i>	<i>Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/CT</i>		totaal
Aantal onvolkomenheden in beheerdomeinen														
Kritisch	6	0	2	0	5	0	3	1	9	0	1	6	0	33
Relevant	0	0	0	0	8	1	0	1	3	0	2	2	0	17
Niet toegedeeld	6	0	0	0	3	0	1	0	0	0	1	1	0	12
Totaal aantal onvolkomenheden	12	0	2	0	16	1	4	2	12	0	4	9	0	62
Aantal beheerdomeinen														
Kritische beheerdomeinen	71	17	3	18	26	12	31	25	44	39	48	62	45	441
Aantal relevante beheerdomeinen	73	33	18	73	133	47	97	86	59	65	219	72	66	1041
Totaal aantal beheerdomeinen	144	50	21	91	159	59	128	111	103	104	267	134	111	1482

Bij de ministeries zijn volgens ons in totaal 1482 beheerdomeinen van belang voor het goed functioneren van de bedrijfsvoering. Hiervan zijn 441 beheerdomeinen door ons als kritisch aangemerkt en 1041 beheerdomeinen als relevant. In onze rapporten bij de jaarverslagen 2008 hebben wij in totaal 62 onvolkomenheden geconstateerd in de bedrijfsvoering. Op het totaal aantal van 1482 beheerdomeinen hebben wij in 50 beheerdomeinen een onvolkomenheid geconstateerd, 12 onvolkomenheden konden we niet toedelen. Van de 62 onvolkomenheden hebben wij twee onvolkomenheden als ernstig aangemerkt. Er zijn 33 onvolkomenheden geconstateerd in een kritisch beheerdomein en zeventien onvolkomenheden in een relevant beheerdomein. Het merendeel van de 62 onvolkomenheden is geconstateerd in de 307 beheerdomeinen waaraan wij en/of de auditdienst in het onderzoek extra aandacht hebben besteed. Er zijn ook onvolkomenheden geconstateerd in beheerdomeinen die regulier, uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke controle, zijn onderzocht. Bij meer dan 95% van de beheerdomeinen hebben we geen onvolkomenheden geconstateerd. Met enige voorzichtigheid kan dus geconcludeerd worden dat de bedrijfsvoering van het Rijk redelijk op orde lijkt te zijn. Hierbij merken we op dat we bij de Ministeries van VROM en van Justitie een *ernstige* onvolkomenheid hebben geconstateerd: de financiële functie bij het Ministerie van VROM en het inkoopbeheer bij het Ministerie van Justitie. Daarnaast springen de Ministeries van Defensie, van Financiën (Belastingdienst) en van BuiZa er negatief uit ten opzichte van het rijksbrede beeld, bij deze ministeries is in meer dan 5% van de beheerdomeinen een onvolkomenheid geconstateerd (zie figuur 6).

Figuur 6 Onvolkomenheden als percentage van het totale aantal kritische en relevante beheerdomeinen



Van de 62 onvolkomenheden hebben er twaalf betrekking op de opzet en beheer van subsidies en rijksbijdragen, zestien op de opzet en beheer van materiële uitgaven en dertien op het beheer van eigendommen (materieel-beheer). De onvolkomenheden in het subsidiebeheer hebben onder meer betrekking op de onzorgvuldigheden in het subsidieproces, zoals:

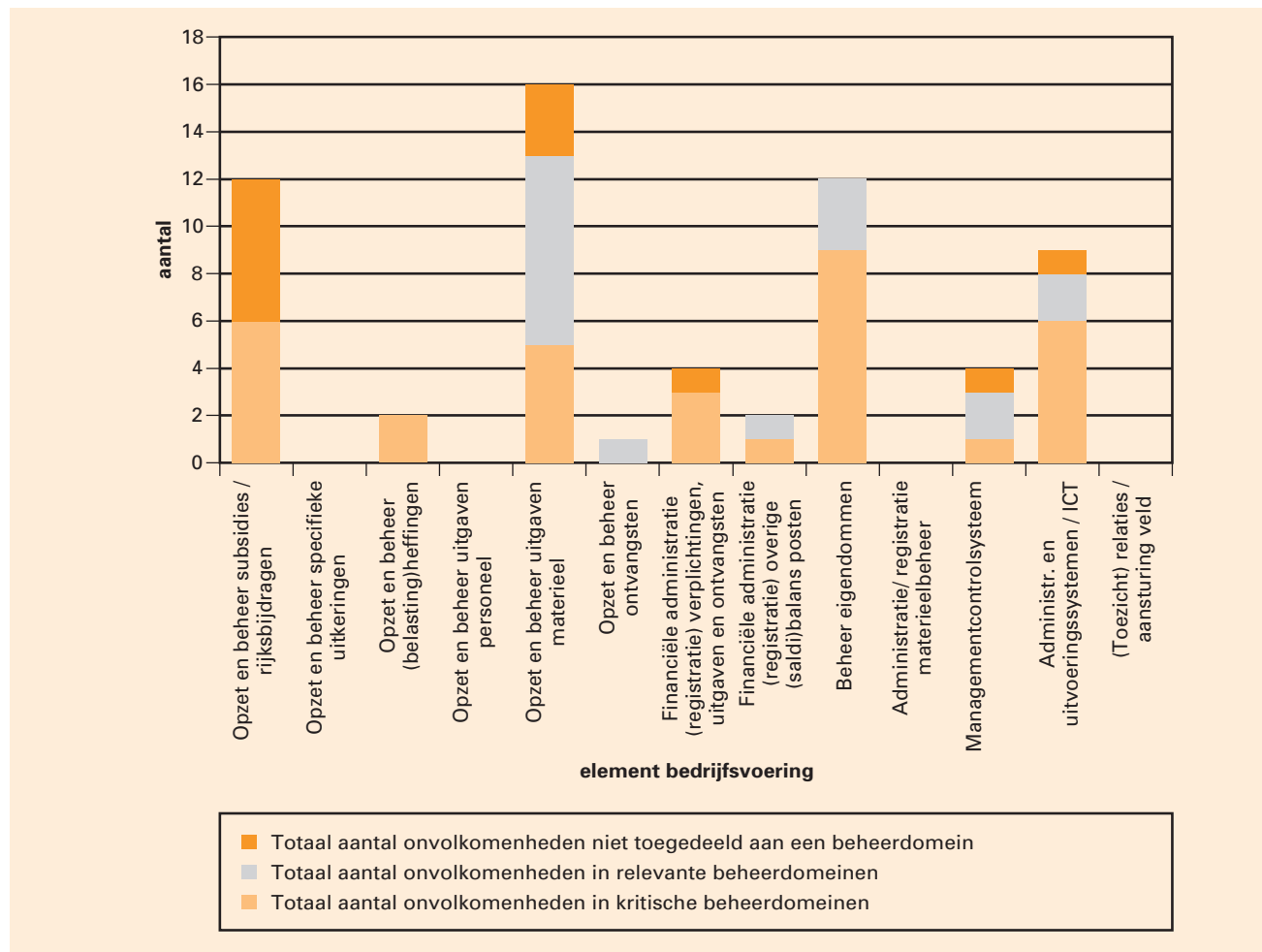
- onvoldoende naleving van termijnen uit de subsidieregeling, bijvoorbeeld het te vroeg verstrekken van voorschotten of een te hoge bevoorschotting;
- achterstanden in de afrekening van subsidievoorschotten;
- het reviewbeleid;
- onduidelijk onderscheid tussen opdrachten aan derden en subsidies.

De onvolkomenheden in de opzet en beheer van materiële uitgaven hebben onder meer betrekking op:

- het onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingsregels;
- het onvoldoende naleven van procedures zoals de verificatie van facturen;
- tekortschietend beheer van contracten en contractregisters
- onvolledige (inkoop)dossiers.

De onvolkomenheden in het beheer van eigendommen deden zich grotendeels voor bij het Ministerie van Defensie (tien van de dertien onvolkomenheden).

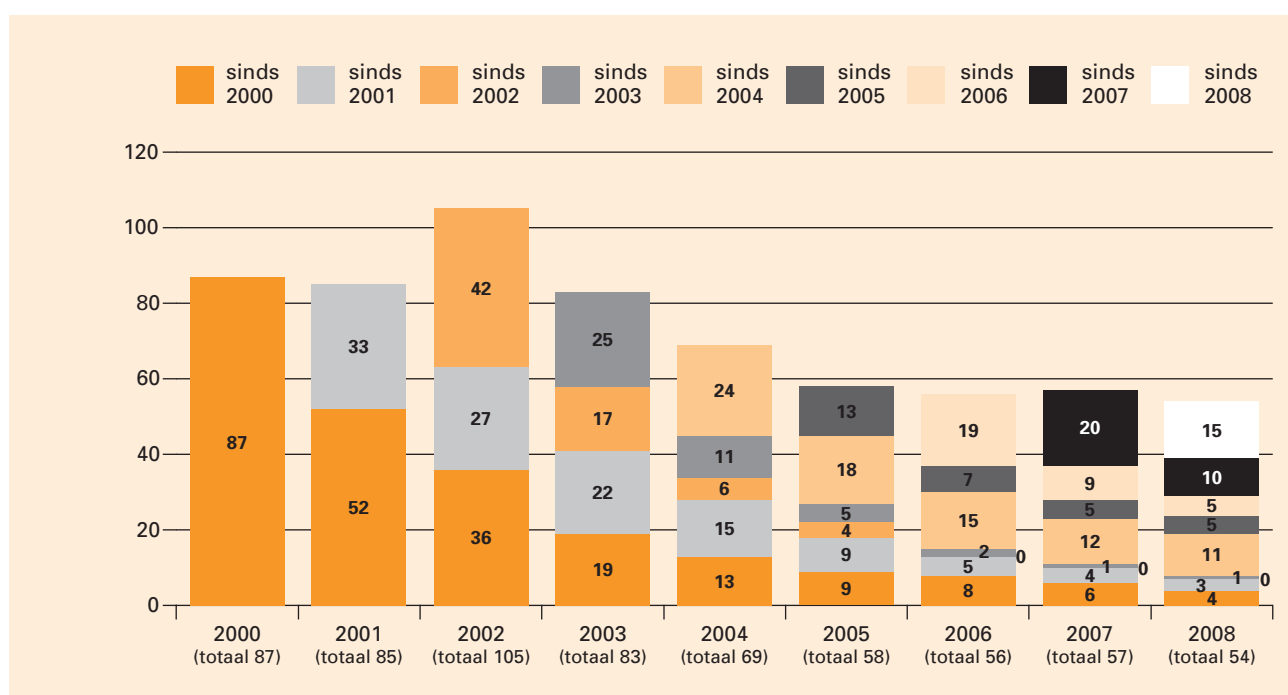
Figuur 7 Aantal onvolkomenheden per element bedrijfsvoering



4.3 Ontwikkeling onvolkomenheden

Het toepassen van de kwaliteitskaart brengt met zich mee dat we de onvolkomenheden over 2008 specifiek hebben toegedeeld aan bepaalde elementen van de bedrijfsvoering en aan bepaalde organisatieonderdelen dan in voorgaande jaren. Problemen in de bedrijfsvoering die wij over 2006 of 2007 nog aanmerkten als één onvolkomenheid, kunnen in ons oordeel over 2008 in verscheidene onvolkomenheden uiteen zijn gevallen – en andersom. Hierdoor is het niet mogelijk het aantal onvolkomenheden in 2008 te vergelijken met het aantal onvolkomenheden van de jaren ervoor. Om toch inzicht te geven in de mate waarin onvolkomenheden uit voorgaande jaren worden opgelost, hebben we de 62 onvolkomenheden die we over 2008 hebben geconstateerd, teruggerekend naar onze systematiek van vóór de kwaliteitskaart. Volgens de «oude» systematiek zouden er 54 onvolkomenheden zijn geweest, waarvan twee ernstig, in plaats van 62 onvolkomenheden (zie figuur 8).

Figuur 8 Verloop onvolkomenheden (inclusief ernstige)



Op basis van de «oude» telwijze concluderen wij dat er rijksbreed sprake is van een lichte daling van het aantal onvolkomenheden. In 2007 hebben we 57 onvolkomenheden geconstateerd. Dit jaar zijn er vijftien nieuwe onvolkomenheden bijgekomen en zijn er 21 opgelost. De drie onvolkomenheden uit 2006 bij het Ministerie van BuiZa die vorig jaar niet zijn onderzocht, zijn dit jaar wel bekeken. Het ministerie bleek deze onvolkomenheden nog niet opgelost te hebben.

Ook het aantal ernstige onvolkomenheden is gedaald: van drie naar twee. Wat opvalt aan de opgeloste onvolkomenheden is dat deze onvolkomenheden recent zijn ontstaan. Maar liefst tien van de opgeloste onvolkomenheden zijn in 2007 ontstaan en vier onvolkomenheden in 2006. Blijkbaar kost het minder moeite de meer recente onvolkomenheden op te lossen dan de oudere onvolkomenheden.

Van de 54 onvolkomenheden die we in 2008 hebben vastgesteld, zijn er negentien die uit 2004 of eerder dateren. Vorig jaar waren dat er 23. In 2008 blijkt vooral voortgang te zijn geboekt met de naleving van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR). De onvolkomenheden in de informatiebeveiliging en het ICT-beheer bij de Ministeries van VWS, van BZK en van VROM uit respectievelijk 1998, 2000 en 2001 zijn dit jaar alle drie opgelost. De andere hardnekkige onvolkomenheid die is opgelost, is de (deskundigheid) en capaciteit van het IC-personeel bij het Ministerie van Defensie uit 1997. De overige hardnekkige onvolkomenheden waarover we vorig jaar in Rijk verantwoord rapporteerden doen zich nog altijd voor. Het zijn:

- het voorschotbeheer, het reviewbeleid, het beheer huisvesting buitenland en het naleven van het VIR bij het Ministerie van BuiZa;
- het personeelsbeheer bij het Ministerie van Justitie;
- het financieel beheer en materieelbeheer bij het Ministerie van Defensie;
- de financiële functie bij het Ministerie van VROM;
- het verplichtingenbeheer bij het Ministerie van VenW;
- het beheer van programma-uitgaven bij het Ministerie van LNV;
- het contractbeheer bij het Ministerie van SZW;
- het subsidiebeheer bij het Ministerie van VWS.

De drie ernstige onvolkomenheden uit 2007 worden niet meer als ernstig aangemerkt. Het zijn:

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

We hebben twee onvolkomenheden als ernstig aangemerkt. De twee ernstige onvolkomenheden betreffen de financiële functie bij het Ministerie van VROM en het inkoopbeheer bij het Ministerie van Justitie. De financiële functie bij het Ministerie van VROM is nog niet structureel op orde. In 2008 was er binnen het ministerie nog steeds gebrek aan aandacht voor financiële processen en werden de interne procedures nog niet voldoende nageleefd. Capaciteit, onafhankelijkheid en kwaliteit van de interne controle zijn belangrijke aandachtspunten voor het ministerie. Vanwege de hardnekkigheid en vanwege het feit dat de problemen dit jaar een tolerantieoverschrijding op twee verantwoordingsstaten (VROM en WWI) met zich meebrengt merken we de onvolkomenheid in de financiële functie bij het Ministerie van VROM dit jaar als ernstig aan.

Het Ministerie van Justitie worstelt al jaren met een onordelijk inkoopbeheer. We constateren onvoldoende verbetering. De naleving van de Europese aanbestedingsregels is in 2008 zelfs verder verslechterd. Bij een groot aantal aanbestedingen zijn deze niet nageleefd. Het ministerie heeft onvoldoende greep op het inkoopbeheer van de uitvoerende diensten. Deze diensten leven de regels veelal bewust niet na en leggen over de wijze waarop zij aanbesteden niet expliciet verantwoording af aan de hoogste ambtelijke leiding. Deze vult op haar beurt haar verantwoordelijkheid voor de naleving van de Europese aanbestedingsregels onvoldoende in. Gezien de hardnekkigheid van het probleem en de geringe voortgang die wordt geboekt, merken we de onvolkomenheid dit jaar aan als ernstig.

4.4 Bezwaar en bezwaaronderzoek

Behalve dat we de onvolkomenheid in het inkoopbeheer bij het Ministerie van Justitie hebben aangemerkt als «ernstig», hebben we ook besloten om in 2009 een bezwaaronderzoek uit te voeren naar de redenen waarom de onvolkomenheden in het inkoopbeheer, en in het bijzonder in de Europese aanbestedingen niet door het departement worden opgelost. Hierbij zullen we in aansluiting op het onderzoek van de auditdienst van het Ministerie van Justitie de dieperliggende oorzaken nagaan van het steeds weer ontstaan van fouten in de Europese aanbestedingen.

In 2007 is bezwaaronderzoek uitgevoerd bij het Ministerie van Defensie. Dit bezwaaronderzoek was gericht op het verbeterproces bij het financieel beheer, het wapenbeheer, het munitiebeheer en het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties. Naar aanleiding van dit bezwaaronderzoek hebben we in het *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie* (Algemene Rekenkamer, 2008) een aantal concrete verwachtingen beschreven waaraan het ministerie in maart 2009 zou moeten hebben voldaan. Zo nodig zouden we het bezwaaronderzoek laten doorlopen tot 2010. Omdat het Ministerie van Defensie heeft voldaan aan onze verwachtingen zien wij af van het voortzetten van het bezwaaronderzoek. We hebben in ons rapport bij het jaarverslag wel verwachtingen opgenomen waar het Ministerie van Defensie in maart 2010 aan voldaan moet hebben. Door de complexiteit, de omvang en de inhoudelijke zwaarte van de problemen zijn er namelijk grote risico's voor de beheersbaarheid en de doorlooptijd van het verbeterproces. Wij zullen het proces het komende jaar blijven volgen. Op basis van de geboekte voortgang zullen we volgend jaar opnieuw afwegen of we bezwaar zullen maken.

In 2008 hebben we ook een bezwaaronderzoek uitgevoerd bij de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën. Aanleiding hiervoor was dat wij de afgelopen jaren niet positief waren over de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Onze belangrijkste conclusie uit het bezwaaronderzoek is dat de ambities van de Belastingdienst voor het ontwerpen en onderhouden van de informatievoorziening niet goed in balans waren met de beschikbare mensen, middelen en tijd. De Belastingdienst erkent de problemen en is bezig om verbeteringen te initiëren. De komende tijd moet blijken of de plannen daadwerkelijk tot verbeteringen leiden. Ook zullen sommige plannen nader moeten worden geconcretiseerd. Daarom vinden we het belangrijk om de ontwikkelingen goed te blijven volgen en hebben we besloten het bezwaaronderzoek met een jaar te verlengen. In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2009b) hebben we aangegeven welke verbeteringen we het komende jaar verwachten van de Belastingdienst. Op basis van de voortgang die de Belastingdienst geboekt heeft zullen we volgend jaar opnieuw afwegen of we bezwaar zullen maken.

4.5 Bedrijfsvoering rijksbreed: aandachtspunten goede publieke verantwoording

4.5.1 Managementcontrolsysteem

Het is van belang dat de Tweede Kamer erop kan vertrouwen dat ministeries op een beheerste manier de in overleg met de Tweede Kamer gestelde doelen realiseren met de middelen die hun daartoe ter beschikking zijn gesteld. Evenzo is van belang dat de Tweede Kamer er op kan

vertrouwen dat, indien van toepassing, een minister de Tweede Kamer informeert indien er tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn die de beleidsrealisatie belemmeren. Anders gezegd: geen bericht moet zijn goed bericht. Dat betekent ook dat op z'n minst helder moet zijn welke verwachtingen de interne beheersing van de beleidsrealisatie in essentie waar moet kunnen maken. Een goede *management control* is daarvoor van groot belang. Over dit vraagstuk zijn in de afgelopen jaren verschillende gestructureerde ambtelijke noties en raamwerken verschenen, echter ieder ministerie gaf ons desgevraagd aan geen van deze raamwerken als (extern) bindend te beschouwen. Daarbij wordt er op gewezen dat een goede management control vooral maatwerk is. Wij menen dat voor een goed informatieverkeer tussen de minister en de Tweede Kamer, onder andere ten behoeve van de decharge van de minister, het op z'n minst helder moet zijn aan welke essentialia de interne beheersing moet voldoen.

Naar onze mening kan de kwaliteitskaart bedrijfsvoering die wij dit jaar introduceren voor de ministeries een belangrijk hulpmiddel zijn bij de verdere ontwikkeling van hun managementcontrolsysteem (MCS). De kwaliteitskaart geeft een beeld van de inrichting van de organisatie, maakt zichtbaar aan welke beheersdomeinen wij en/of de departementale auditdienst in de controle over 2008 extra aandacht hebben besteed en waar wij (ernstige) onvolkomenheden hebben geconstateerd. Met deze informatie kunnen ministeries nader inzicht verkrijgen in de risico's die ze lopen en waar ze in een managementcontrolsysteem de nadruk op moeten leggen, bijvoorbeeld in de vorm van extra maatregelen van interne controle.

In de afgelopen jaren constateerden we in onze onderzoeken diverse knelpunten in de bedrijfsvoering bij ministeries die zijn terug te voeren op een nog ontoereikende management control. Zo moest in 2007 bij een ministerie een jaarverslag kort na vaststelling al geamendeerd worden, gecombineerd met een ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer. Ook constateerden we bij herhaling problemen bij de implementatie van een kritisch administratiesysteem (SAP) waardoor bij enkele ministeries de jaarafsluiting ernstig werd bemoeilijkt. Voorts zijn veel onvolkomenheden door niet-naleving van Europese aanbestedingsregels te wijten aan een onordelijk inkoopbeheer en contractmanagement waarop door het management niet tijdig is ingegrepen vanwege een gebrekkig systeem van control.

Wij zijn daarom een verkenning naar dit onderwerp gestart, onder andere door op hoofdlijnen de bestaande knelpunten in managementcontrol-systemen te inventariseren en met de ministeries (ambtelijk) van gedachten te wisselen over de normen en voorwaarden voor een MCS. In 2009 werken wij dat in samenspraak met de ministeries verder uit.

4.5.2 Digitalisering van personeelsdossiers

Vanaf 2007 is een rijksbreed *Shared Service Center Human Resource Management*, P-Direkt genaamd en ressorterend onder het Ministerie van BZK, actief. P-Direkt heeft als taken de administratieve HRM-processen binnen het Rijk te standaardiseren en te digitaliseren. De daarbij horende administraties worden stap voor stap gebundeld. De bundeling moet leiden tot besparing van mensen en kosten. Het Ministerie van Defensie doet niet mee met P-Direkt. Niettemin hebben wij het digitaliseringsproces bij het Ministerie van Defensie in ons onderzoek betrokken. De afgelopen jaren is bij tien departementen het initiële proces van het digitaliseren van personeelsdossiers afgerond. Bij drie ministeries (BuiZa, VenW en VROM) is het proces nog niet geheel afgerond. Bij het Ministerie van VROM had de digitalisering reeds plaatsgevonden, maar bleek een hersteloperatie nodig.

Het initiële digitaliseringsproces omvat rijksbreed circa 194 000 dossiers. Driekwart van de dossiers betreft slechts drie ministeries, namelijk die van Defensie, van Justitie en van Financiën. Het resterende kwart betreft de overige tien ministeries.

Bij het Ministerie van Justitie hebben we geconcludeerd dat in 2008 veel werk is verricht om de kwaliteit van de personeelsdossiers te verbeteren. Het in 2008 ingezette verbetertraject moet ertoe leiden dat de dossiers in het vierde kwartaal van 2009 op orde zijn. Omdat de dossiers in 2008 nog niet op orde waren, merken we dit wederom aan als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering.

4.5.3 Inhuur van externen

In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende-IV is onder meer afgesproken om het aantal rijksambtenaren te verminderen. De minister van BZK heeft namens het Rijk de regie over die operatie. De ministers dienen ervoor te waken dat zij de gaten die in het personeelsbestand vallen door de vermindering van het aantal rijksambtenaren, niet opvullen door de inhuur van externen. Verder is er in z'n algemeenheid terughoudendheid geboden bij inhuur van externen. De doelstelling van het kabinet is dat de uitgaven aan externe inhuur niet hoger worden dan in 2007 en waar mogelijk afnemen. De ministeries treffen zelf de benodigde beheersmaatregelen.

Uit ons onderzoek blijkt dat zeker vier departementen (Justitie, BZK, Financiën en VWS) er niet in geslaagd zijn om het totaalbedrag voor het inhuren van externen in 2008 te verlagen ten opzichte van 2007 en daarmee aan de door het kabinet gestelde ijklijn te voldoen. Omdat nog niet in alle jaarverslagen 2007 rekening was gehouden met de cijfers van de baten-lastendiensten, zijn wij voor 2007 uitgegaan van de nulmeting externe inhuur 2007, die de minister van BZK in juni 2008 aan de Tweede Kamer heeft gepresenteerd. Omdat bij het Ministerie van Defensie geen exacte informatie beschikbaar was over de inhuur voor projecten in 2007, kunnen wij niet vaststellen of er bij dit ministerie ten opzichte van 2007 sprake is van een stijging of een daling van het bedrag dat is uitgegeven aan inhuur van externen.

Tabel 1 Uitgaven inhuur externen per ministerie (x € 1 miljoen)

	2008	2007
Justitie	425,0	296,6
Defensie	220,0	onbekend
Financiën	180,8	172,1
VenW	144,0	216,0
BZK	74,9	71,4
EZ	70,0	72,4
LNV	57,0	73,8
VROM	54,8	69,7
VWS	42,9	41,9
OCW	23,1	23,6
SZW	11,8	13,3
BuiZa	10,8	11,6
AZ	2,2	3,0

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de Ministeries van Justitie, van Defensie en van Financiën ook bij de inhuur van externen het grootste aandeel in het geheel hebben: het aandeel van deze drie ministeries bedraagt meer dan 60%.

Doordat de kosten voor inhuur van externen niet altijd op de juiste kostensoort worden geboekt, is de deugdelijke totstandkoming van het overzicht externe inhuur in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Justitie niet gewaarborgd. Volgens onze berekeningen is het bedrag dat bij het Ministerie van Justitie in 2008 aan externe inhuur werd uitgegeven ongeveer € 105 miljoen hoger dan het ministerie zelf in het jaarverslag heeft aangegeven.

Ten slotte constateren wij dat ministeries die met budgetten werken voor de inhuur van derden, er beter in slagen om die inhuur terug te dringen. Op basis van ons rijksbrede onderzoek naar het tegengaan van ondoelmatige inhuur van externen hebben wij de minister van BZK aanbevolen om als coördinerend minister de ministeries te voorzien van *best practices*.

4.5.4 Implementatie nieuwe begrotingsadministratiesystemen

De begrotingsadministratiesystemen bij de ministeries zijn elk na verloop van tijd aan vervanging toe. Dat blijkt echter iedere keer weer een foutgevoelig proces te zijn. In 2008 heeft het Ministerie van Defensie een nieuw financieel administratiesysteem geïmplementeerd. Ook bij deze implementatie hebben wij diverse problemen geconstateerd. Zo was op het moment van implementatie er geen volledig uitgewerkte en actuele beschrijving van de administratieve organisatie en de interne beheersing beschikbaar. De gegevens in het te vervangen systeem waren voorafgaand aan de conversie niet gestructureerd geschoond. Bovendien was het schonen niet adequaat gedocumenteerd. Een gevolg hiervan was onder andere dat sommige crediteuren dubbel waren opgenomen in het systeem, waardoor het risico bestond dat facturen dubbel werden betaald. Daarnaast werden de geconverteerde gegevens aanvankelijk voor een deel verkeerd in FINAD geadministreerd. Als gevolg van de overgang naar het nieuwe systeem ontstonden betaalachterstanden. Om deze achterstanden weg te werken stond het ministerie tijdelijk toe dat verplichtingen op verzamelverplichtingen werden geboekt. Tegen het eind van het jaar was de betalingsachterstand weggewerkt maar de gevolgde werkwijze

heeft er toe geleid dat de verplichtingenadministratie was vervuild, dat er dubbele betalingen waren verricht en dat er geen betrouwbare verplichtingen- en voorschottenstand was. De Auditdienst Defensie heeft veel aanvullende controlewerkzaamheden moeten verrichten om de met vertraging opgeleverde jaarrekening te controleren.

In het verleden waren bij meer ministeries problemen ontstaan door de invoering van nieuwe administratieve systemen. In onze rapporten bij de jaarverslagen van 2006 en 2007 constateerden wij een onvolkomenheid in de financiële administratie van het Ministerie van SZW. Tijdens de implementatie van een geïntegreerd financieel administratiesysteem, genaamd Hermes, ontstonden problemen in de belangrijkste processen voor financieel beheer: verplichtingen- en betalingenbeheer, voorschotten- en vorderingenadministratie en de managementinformatie. In 2007 was er al sprake van een verbetering ten opzichte van 2006. In 2008 is die stijgende lijn voortgezet, maar de gewenste situatie is nog niet bereikt. Daarom handhaven we de onvolkomenheid.

Bij het Ministerie van VenW ontstonden in het verleden, te weten in de eerste drie kwartalen van 2006, betaalachterstanden en onbetrouwbare managementinformatie als gevolg van de implementatie van een nieuw financieel systeem. Daar werd de situatie in het vierde kwartaal van 2006 genormaliseerd door middel van een gedegen verbeterprogramma. Wij signaleren derhalve dat ministeries op dit punt kunnen verbeteren door meer gebruik te maken van elkaars ervaringen.

4.5.5 Informatie over grote ICT-projecten

Wij vinden het een vooruitgang dat, zoals de minister van BZK de Tweede Kamer heeft laten weten, het Rijk op een eenduidige manier gaat rapporteren over grote ICT-projecten. Wij menen dat het, naast een gecoördineerde rapportage door het Ministerie van BZK, toegevoegde waarde heeft wanneer departementen zich ook zelf, in hun eigen jaarverslagen, over deze projecten verantwoorden. Dan kan de samenhang met de overige componenten van de bedrijfsvoering beter tot zijn recht komen.

Anders dan voorgaand jaar vindt de inventarisatie van ICT-projecten voor de gecoördineerde rapportage van de minister van BZK aan de Tweede Kamer nu plaats na afloop van het eerste kalenderkwartaal, en wel zodanig veel later dat wij deze niet in ons onderzoek mee hebben kunnen nemen. Daarom kunnen wij u dit jaar niet van onze oordelen en bevindingen over deze inventarisatie voorzien. Wij zullen overleg met het Ministerie van BZK en de Tweede Kamer openen om de mogelijkheden te onderzoeken deze gang van zaken aan te passen.

Uitvoering ICT-projecten bij derden

In de praktijk worden veel maatschappelijk en financieel belangrijke ICT-projecten uitgevoerd door zbo's, RWT's en/of stichtingen waarvoor ministers alleen een algemene toezichhoudende verantwoordelijkheid dragen. Het risico bestaat dat de Tweede Kamer over deze projecten, waarbij de verantwoordelijkheden voor de ontwikkeling en uitvoering decentraal zijn belegd, niet of onvoldoende wordt geïnformeerd. Wij menen dat het kabinet voortvarendheid moet betrachten bij het maken van afspraken tussen ministers en partijen die dergelijke projecten uitvoeren over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer zodat deze

ten behoeve van haar controlerende taak goed geïnformeerd kan uitvoeren.

4.5.6 Subsidiebeheer

De uitvoering van subsidieregelingen wordt in toenemende mate verricht door uitvoeringsorganisaties zoals agentschappen en intermediaire organisaties. Hierdoor komen ministeries steeds meer op afstand te staan. Wij hebben bij de Ministeries van BuiZa, van OCW, van VROM, van EZ en van LNV onderzocht op welke wijze zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de rechtmatige besteding van subsidies waarvan de uitvoering is overgedragen aan uitvoeringsorganisaties. Daarbij hebben we aan de hand van enkele subsidieregelingen gekeken naar de aansturing, het toezicht en de controle door de ministeries, de afspraken over prestaties en de verantwoording in de jaarverslagen van de ministeries.

Aansturing toezicht en controle

De ministeries hebben de aansturing en het toezicht op de uitvoeringsorganisaties op verschillende wijzen vormgegeven. Bij het Ministerie van EZ zijn twee regelingen gekozen die worden uitgevoerd door de baten-lastendienst SenterNovem van het ministerie. Over het algemeen verloopt de informatie-uitwisseling tussen SenterNovem en het ministerie goed. Bij het Ministerie van BuiZa zijn drie regelingen geselecteerd. Voor deze subsidieregelingen heeft een derde partij (een deel van) de uitvoerende taken overgenomen van het ministerie. Voor twee regelingen is de Economische Voorlichtingsdienst (EVD) verantwoordelijk voor de uitvoerende taken. De EVD is een baten-lastendienst van het Ministerie van EZ. Het Ministerie van BuiZa besluit zelf welke aanvragers subsidie ontvangen. De derde regeling wordt uitgevoerd door de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO). Voor de drie regelingen ontvangt het Ministerie van BuiZa jaarlijks een financiële verantwoording met een bijgevoegde accountantsverklaring. Bij alle drie de regelingen constateren wij dat het ministerie geen reviews heeft (laten) uitvoeren op de werkzaamheden van externe accountants die accountantsverklaringen afgeven bij eindafrekeningen van gesubsidieerde projecten. Ook hebben wij geen risicoafwegingen aangetroffen voor het al dan niet uitvoeren van reviews. Uit het onderzoek bij het Ministerie van OCW blijkt dat er geen centrale vorm van toezicht en aansturing is voor de uitvoering van subsidieregelingen door derden. Niet bij alle regelingen is er bijvoorbeeld een controleprotocol gemaakt. Ook is er geen algemeen geldend reviewbeleid. Het ministerie wijst erop dat de beleidsdirecties zelf verantwoordelijk zijn voor de aansturing. Wij constateren dat het ministerie bestaande instrumenten om eenheid van beleid te krijgen in 2008 niet altijd heeft ingezet, met als risico dat wet- en regelgeving niet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. De drie geselecteerde regelingen van het Ministerie van LNV worden uitgevoerd door de Dienst Regelingen (DR). DR is sinds 1 januari 2006 een baten-lastendienst van het Ministerie van LNV. Het ministerie geeft aansturing aan DR op basis van een aansturingsprotocol. Verder is het toezicht geregeld in een toezichtskader. De auditdienst verricht een accountantscontrole op de subsidieregelingen die DR voor het Ministerie van LNV uitvoert. De auditdienst kan een review uitvoeren op de accountantscontrole op subsidieverantwoordingen van de regelingen. Bij het Ministerie van VROM hebben we de aansturing van SenterNovem

onderzocht. SenterNovem is een baten-lastendienst van het Ministerie van EZ. Het Ministerie van VROM heeft SenterNovem gekozen als organisatie om het VROM-beleid uit te voeren. De aansturing van SenterNovem is neergelegd in een raamovereenkomst. De accountantsverklaringen bij de afrekeningen van de subsidies geven het Ministerie van VROM zekerheid over de rechtmatigheid van de subsidieuitgaven. De auditdienst van het Ministerie van EZ (ADEZ) voert geen zelfstandige systeemtest meer uit op de kwaliteit van de accountantsverklaringen, afgegeven door accountants die verklaringen ten behoeve van de minister van VROM afgeven. Wel voert de ADEZ nog reviews uit op verzoek van de beleidsdirectie. De beleidsdirecties, FEZ-VROM en de Rijksauditdienst (RAD) hebben nog niet bepaald wat de gevolgen zijn van het besluit van de auditdienst van EZ om geen reviews uit te voeren als sluitstuk van het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik van regelgeving door derden (M&O-beleid). Omdat het Ministerie van VROM zelf geen aanvullende reviews uitvoert bij derden-accountants en hiermee het M&O-beleid onvoldoende uitvoert, bestaat er een risico op onrechtmatigheden.

Prestaties

Over het algemeen zijn er door de ministeries geen heldere afspraken gemaakt over prestaties. Zo heeft het Ministerie van EZ bij één van de regelingen vooraf geen prestatie-indicatoren opgesteld en niet helder aangegeven welke resultaten van de regeling verwacht worden. Bij de andere regeling heeft het ministerie wel prestatie-indicatoren opgesteld, maar hierover wordt zo breed gerapporteerd, dat het lastig is om het aandeel van de onderzochte regeling er uit te halen.

Het Ministerie van BuiZa heeft niet aangegeven over welke resultaten de EVD en de NCDO zich moeten verantwoorden. Als het ministerie dit wel doet, kan er beter inzicht worden verkregen in de resultaten die met de subsidieregelingen worden behaald.

Het Ministerie van VROM heeft voor de afzonderlijke subsidieregelingen geen duidelijke prestatieafspraken met SenterNovem gemaakt. De beleidsdirecties van het Ministerie van LNV hebben afspraken gemaakt met DR over de prestaties die geleverd moeten worden, bijvoorbeeld over de behandeling van de aanvragen, het aantal toekenningen, bezwaar en beroep, de uitvoeringskosten (kostprijsmodel) en de informatieverstrekking. De beleidsdirecties evalueren de subsidieregelingen om na te gaan of deze de doelen bereiken die in de regelingen worden genoemd. Twee van de drie onderzochte regelingen (nog) waren echter nog niet geëvalueerd.

Jaarverslagen

In de jaarverslagen en de begrotingen van de ministeries wordt over het algemeen niet over specifieke subsidieregelingen gerapporteerd.

4.5.7 Uniform subsidiekader

Het Ministerie van Financiën is in interdepartementaal verband bezig met de ontwikkeling van een uniform subsidiekader. De bedoeling is dat dit zal leiden tot vermindering van controle- en verantwoordingslasten. In de eerste helft van 2008 is door Financiën de projectorganisatie ingericht ter ontwikkeling van dit kader. Begin april 2009 heeft de Algemene Rekenkamer op verzoek van de minister van Financiën een advies uitgebracht over het concept uniform subsidiekader.

4.5.8 Sturing en toezicht op uitvoeringskosten door organisaties

De Algemene Rekenkamer is van mening dat ministers altijd aan de Tweede Kamer verantwoording moeten kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen, ook wanneer de uitvoering van beleid in handen is van een organisatie buiten de rijksoverheid. De organisaties die het beleid uitvoeren, maken daar uitvoeringskosten voor. We zijn over 2008 bij vier ministeries (EZ, LNV, SZW en VWS) nagegaan in welke mate ministers inzicht hebben in de totstandkoming en de realisatie van de uitvoeringskosten.

Voor de meeste van de door ons onderzochte organisaties geldt dat de ministers voldoende inzicht hebben in de totstandkoming en de realisatie van de uitvoeringskosten. Wij bevelen ministers wel aan om organisaties die taken voor hen uitvoeren te verzoeken om, waar redelijkerwijs mogelijk, een kostprijsmodel op te stellen. Ook bevelen wij ministers aan om periodiek de hoogten van de in het kostprijsmodel opgenomen waarden (zoals p en q) kritisch te beoordelen. Ook bevelen wij aan om, zeker voor de grote uitvoerende organisaties, het aspect van uitvoeringskosten uit te werken in toezichtsarrangementen per organisatie. We hebben verder de indruk dat ministers vooral afzonderlijk werken aan het krijgen van een beter inzicht in de uitvoeringskosten van organisaties die voor hen beleid uitvoeren. Wij bevelen aan dat ministers zich inspannen om ervaringen te delen en te gebruiken voor het verbeteren van toezicht en sturing op uitvoeringskosten van uitvoerende organisaties.

4.5.9 Single information single audit

Het principe *single information single audit* (sisa) houdt in dat provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen door de gemeente of provincie onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording van deze overheden. Behalve sisa wordt ook *single review* toegepast door de departementale auditdiensten. Dat wil zeggen dat de accountant van een provincie of een gemeente slechts één keer wordt gereviseerd door een accountant van het Rijk. Het Ministerie van BZK coördineert en is verantwoordelijk voor het beleid voor sisa en het IODAD voor single review, om ervoor te zorgen dat alle departementen op adequate wijze voorzien worden van informatie over specifieke uitkeringen.

Sisa heeft als doel het verminderen van de administratieve lasten en het bevorderen van het sturen op hoofdlijnen door het rijk.

Wij hebben bij vijf ministeries (BZK, OCW, SZW, VenW en VWS) extra onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de vaststellingen en het financieel beheer van specifieke uitkeringen. Op basis van een risico-analyse hebben wij een aantal specifieke uitkeringen onderzocht. Bij de specifieke uitkeringen van het Ministerie van VWS bleek de verantwoordingsinformatie niet volledig in de dossiers te zitten. Hierdoor had het ministerie onvoldoende informatie om de specifieke uitkeringen nog in 2008 vast te kunnen stellen.

Bij twee specifieke uitkeringen hebben wij aanwijzingen dat door de sisa-systematiek ministers over onvoldoende informatie beschikken om de uitkeringen te kunnen afrekenen en/of de uitkomsten van het beleid te kunnen beoordelen. Zo bleek tijdens onze controle dat de minister van BZK in eerste instantie € 2,8 miljoen aan specifieke uitkeringen onrechtmatig had vastgesteld. Omdat de minister naast de informatie van de sisa-verantwoording geen betrouwbare informatie heeft ontvangen over

de besteding én het ministerie wel specifieke eisen stelt aan de besteding, heeft het ministerie naar ons oordeel onvoldoende informatie voor een rechtmatige vaststelling. Dit is gecorrigeerd door de minister van BZK. Bij het Ministerie van SZW geeft de sisa-verantwoording de minister onvoldoende informatie over de rechtmatigheid van het WWB-inkomensdeel. De minister ontvangt deze informatie wel op een andere wijze, waarmee hij de uitkering rechtmatig kan vaststellen.

Wij bevelen de ministers aan om bij de beleidsdoelstelling om administratieve lasten terug te dringen, voldoende aandacht te schenken aan het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen. Om dit risico aanvaardbaar klein te houden moet er volgens de Algemene Rekenkamer sprake zijn van voldoende betrouwbare verantwoordingsinformatie.

Zolang de wet- en regelgeving van specifieke uitkeringen niet is vereenvoudigd en geharmoniseerd blijven wij aandringen op een toetsingskader. Daarnaast adviseren wij het Ministerie van BZK aandacht te schenken aan de kwaliteit van de accountantscontrole in het toetsingskader. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer geven de uitkomsten van de reviews daartoe aanleiding. Wij raden het Ministerie van Financiën aan om de uitkomsten van de reviews onder de aandacht te brengen van Audit Committees van alle ministeries, zodat zij op basis van een eigen risicoafweging voldoende aandacht schenken aan de review van accountants die ook de controle van andere instrumenten, zoals subsidies, uitvoeren.

4.5.10 Toezicht VWS fondsbeheer premiesector

In het jaarverslag van het Ministerie van VWS is informatie opgenomen over de premie-uitgaven in de zorg (financieel belang 2008: € 54,9 miljard). Door deze gegevens op te nemen, geeft het Ministerie van VWS een beleidsmatige verantwoording over de uitgaven binnen het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Het betreft de uitgaven die worden gefinancierd via de rijksbijdragen en via de premies voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). De premie-uitgaven vallen niet onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. Omdat de informatie over de premie-uitgaven buiten het budgetrecht valt, maakt die geen deel uit van de financiële informatie in het jaarverslag. Wij onderzoeken deze in het jaarverslag opgenomen informatie over de premie-uitgaven als *beleidsinformatie*.

In dat kader hebben wij een verkennend onderzoek uitgevoerd naar het beheer van twee fondsen door het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) die een rol spelen bij de uitvoering van de AWBZ en de Zvw, het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten respectievelijk het Zorgverzekeringsfonds. De minister van VWS heeft een toezichthoudende verantwoordelijkheid ten aanzien van het beheer van deze twee fondsen door CVZ. Het doel van ons onderzoek was inzicht te krijgen in de manier waarop het fondsbeheer voor de financiering van de zorgsector is vormgegeven en wordt uitgevoerd.

Het verantwoordingsdocument over het beheer is het wettelijk voorgeschreven *Financieel Jaarverslag Fondsen*. Dit verslag behoeft de goedkeuring van de minister van VWS. Tot nu toe schreef de minister van VWS mede op basis van dit verslag in zijn toezichtbrief zijn oordeel over het functioneren van de zorg-zbo's, waaronder het CVZ. In zijn brief van 23 september 2008 kondigde de minister van VWS echter aan dat deze

jaarlijkse toezichtbrief komt te vervallen, omdat *de wettelijke verplichting hiervoor in de Kaderwet ZBO's ontbreekt*. Wij constateren dat dit kan leiden tot meer fragmentatie in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

In het *Financieel Jaarverslag 2007* rapporteerde het CVZ onzekerheden in de verantwoordingen van de fondsen. Deze werden vooral veroorzaakt door niet tijdig gecertificeerde informatie van andere partijen. Mede naar aanleiding hiervan heeft de minister voorstellen ter verbetering gedaan. Wij zullen de implementatie van deze verbetervoorstellen in 2009 volgen.

4.5.11 Verbetermogelijkheden goede publieke verantwoording

Goede publieke verantwoording vergt goede interne beheersing van de bedrijfsvoering. Op dat punt signaleren wij een aantal verbetermogelijkheden.

Ten eerste kan planmatiger werken mogelijk een oplossing bieden om voorzienbare problemen en onvolkomenheden te voorkomen, denk aan het reeds in de ontwikkelfase treffen van voorzieningen voor een goede wettelijke grondslag voor subsidies (bijvoorbeeld de subsidies ter vermindering risico's afvalstoffen bij het Ministerie van VROM) en aan het voorbereid zijn op het doorlopen van EU-aanbestedingstrajecten (speelt bij verschillende ministeries).

Ten tweede kunnen goede evaluaties van fouten en onzekerheden in de financiële informatie en van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering helpen de daadwerkelijke oorzaken aan het licht te brengen om zo tot meer structurele oplossingen te komen. Op dit punt strekt de analyse van het Ministerie van BZK van de geconstateerde fouten en onzekerheden EU-aanbestedingen 2007 tot voorbeeld.

Ten derde kunnen ministeries van elkaars «good practices» leren. Zo kan de wijze waarop het Ministerie van LNV de EU-aanbestedingen succesvol beheerst, leerzaam zijn voor andere ministeries met veel decentrale onderdelen.

Ten vierde willen wij niet onvermeld laten dat een zorgvuldig vormgegeven administratie en verslaglegging een ministerie helpt bij het structureren van het beheersingproces en bij het vergaren van voor goede publieke verantwoording relevante informatie. Een baten-lastenstelsel helpt baten-lastendiensten bij de analyse van opbrengsten en kosten. Een soortgelijke voorziening als een baten-lastenstelsel zou de kerndepartementen kunnen helpen bij het vergaren, controleren en verstrekken van betrouwbare kosteninformatie, bijvoorbeeld ten aanzien van de kosten van ICT-projecten.

5 BELEIDSINFORMATIE RIJKSBREED

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

In dit hoofdstuk gaan wij in op de beleidsinformatie in de jaarverslagen over 2008. In § 5.1 gaan we in op de beschikbaarheid van beleidsinformatie. Wij hebben hiervoor onderzocht of de ministers in hun begrotingen en jaarverslagen per operationele doelstelling concrete informatie⁸ hebben opgenomen over de doelstellingen, de bijbehorende prestaties en de daarmee gemoeide uitgaven, of uitleggen waarom dit niet kan (volgens het zogenoemde *comply or explain*-principe⁹). In dit onderzoek bekijken wij dus hoeveel informatie *beschikbaar* is.

De beoordeling van de *kwaliteit* van de beschikbare informatie komt terug in de volgende paragraaf (§ 5.2). Dat informatie beschikbaar is, wil immers niet zeggen dat deze ook goed bruikbaar is voor het verantwoordingsdebat van de ministers met de Tweede Kamer. Wanneer de informatie van voldoende kwaliteit, en dus bruikbaar, is, kan de Tweede Kamer zich een oordeel vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met de daarvoor ingezette middelen.

In § 5.3 besteden we aandacht aan het experiment verbetering verantwoording en begroting, dat loopt bij de jaarverslagen van de Ministeries van LNV, VWS, BuiZa en VROM en WWI en Jeugd en Gezin. Het uitgangspunt van dit experiment is dat het jaarverslag zo wordt ingericht dat de verantwoording meer focus en politieke relevantie krijgt en dat het verantwoordingsproces minder administratieve lasten oplevert voor de departementen.¹⁰ Wij hebben onderzocht op welke manier met de afspraken van het experiment is omgegaan in de verschillende jaarverslagen die onderdeel uitmaken van het experiment.

Dit hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de bevindingen uit ons onderzoek *Staat van de beleidsinformatie 2009*, in § 5.4.

5.1 Beschikbaarheid beleidsinformatie

Figuur 9a geeft weer hoe het met de beschikbaarheid van beleidsinformatie in alle begrotingen is gesteld.¹¹

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

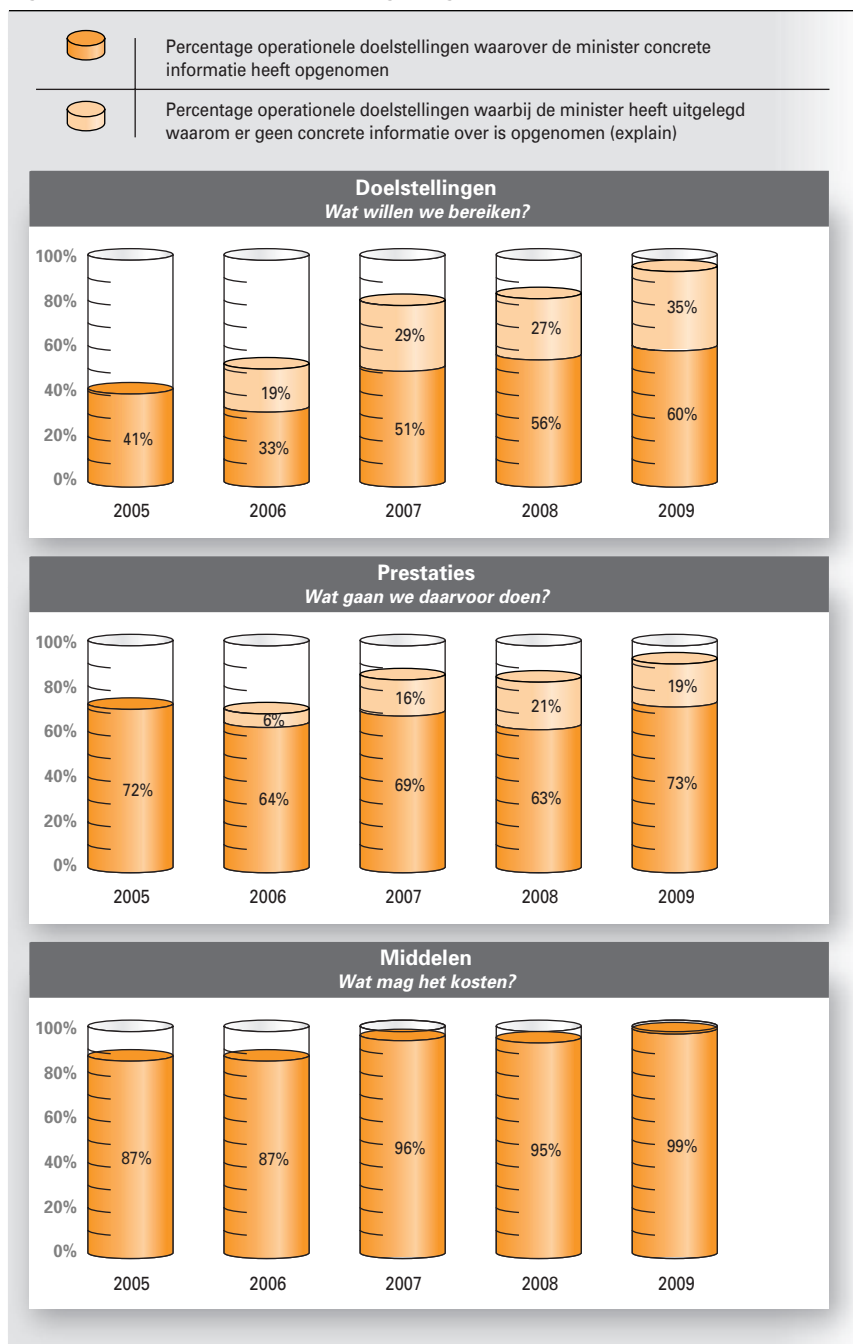
⁸ De beleidsinformatie is concreet wanneer de doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd en wanneer uitgaven zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

⁹ Vanaf de Begroting 2006 bestaat het principe van *comply or explain* (pas toe of leg uit). De begrotingen en jaarverslagen moeten concrete informatie over doelen en prestaties bevatten (*comply*), tenzij de minister uitlegt waarom hij dit niet zinvol of relevant vindt (*explain*) en de Tweede Kamer daarmee akkoord gaat.

¹⁰ Brief Ministerie van Financiën aan Tweede Kamer van 2 juli 2007.

¹¹ Het percentage is berekend op het totaal aantal operationele doelstellingen (in 2005: 453, in 2006: 421, in 2007: 361, in 2008: 344 en in 2009: 347) en alle beleidsartikelen bij de ministeries (in 2005: 144, in 2006: 127, in 2007: 113, in 2008: 112 en in 2009: 112).

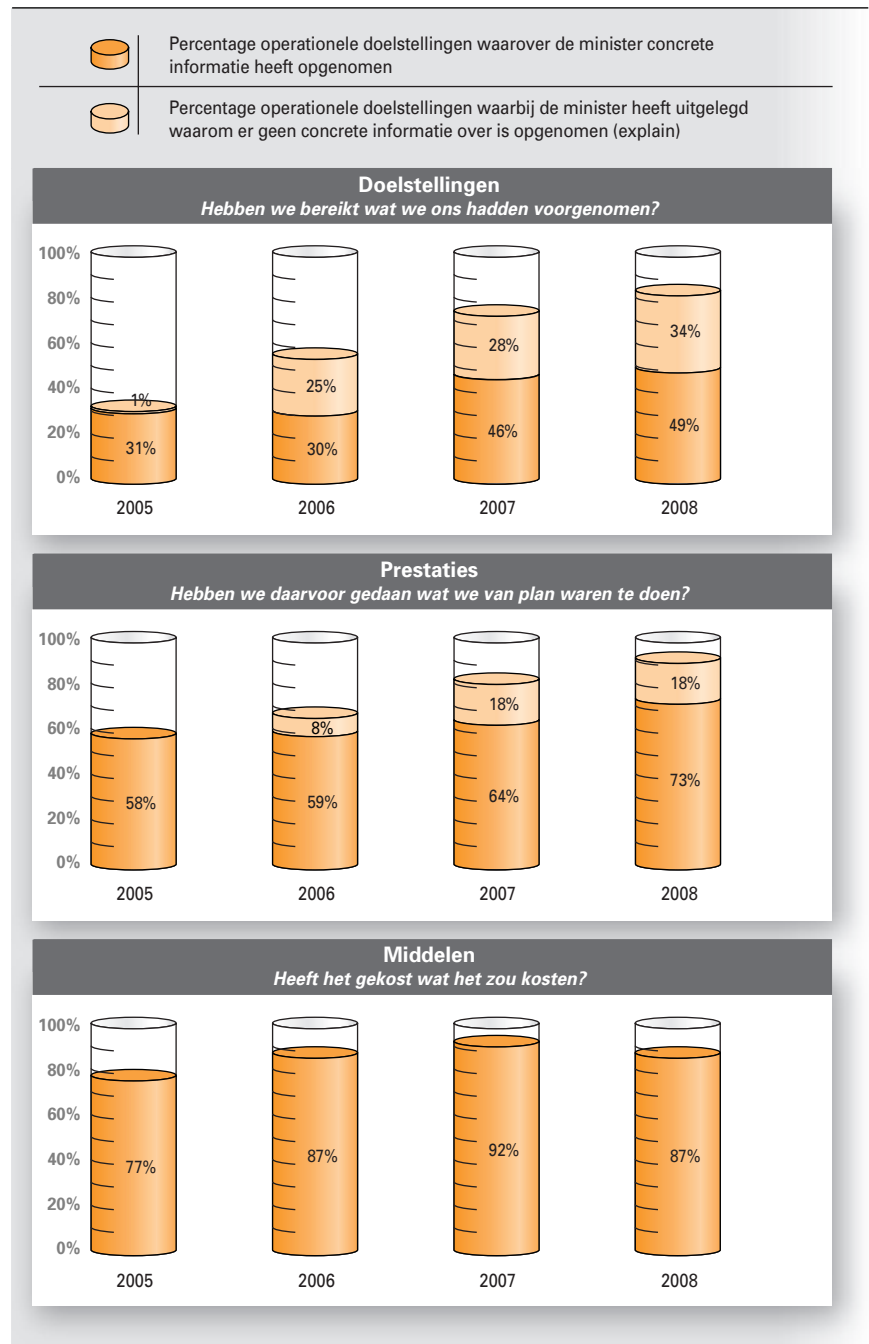
Figuur 9a Informatie over beleid in begrotingen



De stijgende lijn in de beschikbaarheid van beleidsinformatie in de begrotingen van de afgelopen jaren wordt in de Begroting 2009 voortgezet. De aandacht zal nu vooral gericht moeten worden op mogelijke verbetering van de kwaliteit van de informatievoorziening.

Figuur 9b geeft de resultaten weer van ons onderzoek naar de jaarverslagen van 2005 tot en met 2008.¹²

Figuur 9b Informatie over beleid in jaarverslagen



¹² In de uitkomsten voor de jaarverslagen 2007 en 2008 zijn de departementen die onderdeel zijn van het experiment bij de jaarverslagen niet opgenomen. Een vergelijking tussen de begrotingspercentages en de percentages die in de jaarverslagtabel zijn weergegeven is dan ook niet goed mogelijk.

De beschikbaarheid van informatie over de realisatie van beleidseffecten is in 2008 licht gestegen. De informatie over de realisatie van beleidsprestaties is zelfs beduidend hoger dan voorgaande jaren. Ten slotte blijkt dat de beschikbaarheid van informatie over de realisatie van bestede middelen gedaald is ten opzichte van vorig jaar. Wij vinden dit een zorgelijke ontwikkeling, omdat we verwachten dat de ministers ten minste

zichtbaar kunnen maken hoeveel budget voor de betreffende doelstellingen is besteed en wat dat heeft opgeleverd.

Ondanks de overwegend positieve trends in de bovenstaande figuren, willen we bij deze toch aandacht vragen voor het feit dat ministers in hun begrotingen en jaarverslagen steeds vaker uitleggen («*explain*») dat de realisatie van algemene en/of operationele doelstellingen niet kan worden toegelicht. Het feit dat, juist in het verantwoordingsdocument van de ministers, bij ruim een derde van de doelstellingen de mate van realisatie niet kan worden toegelicht roept de vraag op of deze doelstellingen mogelijk anders geformuleerd zouden moeten worden. Hoe concreter een doelstelling wordt omschreven, des te groter wordt de kans om de realisatie ervan vast te stellen.

5.2 Bruikbaarheid beleidsinformatie

Uit ons onderzoek naar de kwaliteit en bruikbaarheid van de beschikbare informatie over beleidsprestaties blijkt dat in veel gevallen te weinig inzichtelijk is gemaakt of de prestaties daadwerkelijk tot stand zijn gekomen. Voor ruim een derde van de onderzochte doelstellingen hebben wij niet kunnen vaststellen of de activiteiten die waren aangekondigd om de doelstellingen te bereiken (volledig) uitgevoerd zijn. De meest voorkomende oorzaak is het algemeen formuleren van de voortgang van het proces, zonder specifiek te vermelden om hoeveel of welke prestaties het gaat. Wanneer de prestatie-informatie die de Tweede Kamer krijgt onvoldoende inzicht geeft in het al dan niet tot stand komen van deze prestaties, kan de Tweede Kamer niet beoordelen of het beschikbaar gestelde geld juist besteed is. Wij bevelen de ministers aan om ervoor te zorgen dat uit de prestatie-informatie duidelijk blijkt welk deel van de aangekondigde prestaties ook daadwerkelijk geleverd is.

Uit ons onderzoek blijkt ook dat de informatie over de beleidseffecten en -prestaties in veel gevallen niet voldoende inzichtelijk maakt of de beleidsdoelstelling is behaald. Voor ongeveer twee derde van de onderzochte doelstellingen waarvoor de prestaties (bijna) volledig geleverd zijn, hebben wij niet kunnen vaststellen of daarmee ook het doel behaald is. In sommige gevallen is de relatie tussen de prestatie en het beoogde effect niet duidelijk gemaakt. In andere gevallen is er geen informatie over effecten of wordt prestatie-informatie gepresenteerd als effectinformatie. Een van de oorzaken voor de onduidelijke relatie tussen prestaties en effecten lijkt de formulering van de beleidsdoelstellingen. Deze dienen allereerst gericht te zijn op het gewenste effect en vervolgens pas op wat de minister wil doen om dat te bereiken. Als het doel concreet is geformuleerd en goed afgebakend is, is het gemakkelijker om eenduidige indicatoren te vinden die per jaar inzicht geven in de bereikte effecten.

Ten slotte komt uit ons onderzoek naar de kwaliteit van de beschikbare informatie naar voren dat het over het algemeen wel inzichtelijk is of het beleid heeft gekost wat het mocht kosten en dat bij afwijkingen voldoende toelichting wordt gegeven.

5.3 Experiment verbetering verantwoording en begroting

Uit ons onderzoek naar het experiment *Verbetering verantwoording en begroting* constateren wij dat het voor het kabinet, twee en een half jaar na het sluiten van het Regeerakkoord, nog moeilijk is de beoogde

resultaten concreet te maken. Daardoor is het voor ministers lastig om zich te verantwoorden over de resultaten die zij hebben behaald. De mate waarin per doelstelling wordt ingegaan op de inzet van de overheid, de toetsbare doelen en beoogde effecten, de onderbouwing van de in te zetten instrumenten en het ingezette budget, laat voor 2008 per jaarverslag verschillen zien. Vaak staan niet zozeer de beleidsprioriteiten van het kabinet herkenbaar voorop, maar die van het eigen ministerie. Verder worden soms wel algemene ontwikkelingen gemeld op een beleidsterrein, maar wordt niet ingegaan op de geleverde prestaties of het realiseren van doelen.

Een van de afspraken van het experiment is dat de beleidsinformatie in de jaarverslagen van de Ministeries van LNV, BuiZa, VWS en VROM en JenG en WWI niet langer opgenomen wordt bij de beleidsartikelen. Het mogelijke gevolg hiervan is dat een directe koppeling tussen beleids-effecten en -prestaties met de uitgaven verdwijnt. Om dit te ondervangen zijn in alle experiment jaarverslagen verwijzingstabellen naar betreffende beleidsartikelen opgenomen, waarbij ook de bij de kabinetsprioriteiten behorende uitgaven zijn vermeld. Ondanks deze verwijzingstabellen is het nog steeds moeilijk om de totale middelen die aan de prioriteit zijn besteed, te herleiden. Daardoor moet de gebruiker van het jaarverslag de financiële toelichting bij de beleidsartikelen zelf interpreteren in het licht van de beleidsresultaten uit het beleidsverslag. De mate waarin de in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie iets zegt over de totale uitgaven, varieert volgens onze berekening in de zes jaarverslagen die bij het experiment zijn betrokken van 2%¹³ tot 99% (zie tabel 2).

Tabel 2 Beleidsinformatie in de jaarverslagen die bij het experiment zijn betrokken

	VWS	LNV	BuiZa	VROM	WWI	JenG
Percentage van de begroting toegelicht met beleidsinformatie	6%	63%	99%	2%*	13%	30%

* Zie voetnoot 13.

Bij de cijfers in tabel 2 maken we enkele voorbehouden. Zo hebben de ministeries die deelnemen aan het experiment hun administratie niet ingericht op de kabinetsprioriteiten, maar op beleidsartikelen. Dit heeft tot gevolg dat de cijfers in de verwijzingstabel veelvuldig inschattingen van het departement zijn. Ook is de wijze van toerekenen van operationele doelstellingen aan kabinetsprioriteiten vaak onduidelijk. Een uitgebreidere uitleg over de voorbehouden bij de cijfers in tabel 2 is terug te vinden in onze uitgebreide publicatie op www.rekenkamer.nl. Ondanks alle voorbehouden van de cijfers in tabel 2 geeft het wel te denken dat als gevolg van het experiment bij verscheidene jaarverslagen nog maar een beperkt deel van de totale uitgaven met beleidsinformatie wordt toegelicht.

¹³ Het percentage uitgaven waarvan het Ministerie van VROM in het beleidsverslag beleidsinformatie heeft opgenomen is 2. Het Ministerie van VROM heeft echter ook beleidsinformatie opgenomen in de beleidsartikelen zelf. Als deze informatie meegenomen zou worden in onze berekeningen, zou het Ministerie van VROM ongeveer 10% hoger uitkomen. In de tabel hebben wij 2% opgenomen omdat wij de gevolgen van het experiment zo helder mogelijk willen weergeven.

Uit tabel 2 blijkt bovendien dat de kabinetsdoelstellingen in sommige gevallen een klein deel en soms een groot deel van een experimentele begroting betreffen. Dit kan betekenen dat de hoeveelheid informatie in de jaarverslagen per departement sterk verschilt. Ook is het abstractieniveau waarop de kabinetsdoelstellingen zijn geformuleerd bepalend voor het abstractieniveau van verantwoorden. In sommige gevallen zeer concreet en in andere gevallen heel algemeen. Een ander gevolg van het experiment is dat er geen volledige aansluiting meer is tussen begroting en verantwoording doordat in de beleids-

artikelen in het jaarverslag geen beleidsinformatie wordt verstrekt. De informatievoorziening in de beleidsartikelen in de jaarverslagen krijgt de vorm van een uitzonderingsrapportage. De Tweede Kamer kan in de verantwoording dus niet langer zien of alle in de begroting beoogde doelen en prestaties zijn gerealiseerd. Het deel van de beleidsinformatie over de niet-prioritaire doelen wordt immers niet meer opgenomen. Deze informatie dient volgens afspraak van het experiment echter nog wel verzameld te worden door de ministeries. De ministeries met een experiment jaarverslag geven aan deze informatie volgens afspraak te verzamelen.

De departementen die deelnemen aan het experiment dienen beleidsconclusies op te nemen in het beleidsverslag. Dit komt de (mede)sturing van beleid door de Tweede Kamer ten goede. In alle nu voorliggende experimentjaarverslagen worden beleidsconclusies getrokken. Dit vinden wij een positieve ontwikkeling. Wel zetten we soms vraagtekens bij de concreetheid van beleidsconclusies. Een voorbeeld hiervan is de conclusie van de minister van VWS dat hij voor twee kabinetsdoelen op koers ligt, zonder dat dit in het beleidsverslag onderbouwd is met indicatoren en/of streefwaarden.

Beleidsverslag 2008 van het Ministerie van VWS: beleidsconclusie bij Kabinetsdoelstellingen 35 en 47

Voor beide kabinetsdoelstellingen (35 en 47) liggen wij op koers. Met betrekking tot het mantelzorgcompliment hopen wij door een in 2008 doorgevoerde verbetering van de uitvoering meer mantelzorgers te bereiken.

Overigens is in het beleidsverslag van het Ministerie van VWS ook een goed voorbeeld van een beleidsconclusie te vinden. Bij een andere kabinetsdoelstelling geeft de minister van VWS namelijk aan dat beoogde prestaties en doelen bereikt zijn, onderbouwd met indicatoren.

Beleidsverslag 2008 van het Ministerie van VWS: Beleidsconclusie bij Kabinetsdoelstelling 45

Voor kabinetsdoelstelling 45 liggen wij goeddeels op koers. Wij hebben voor alle opgenomen prestatie-indicatoren in 2008 bereikt wat wij hebben aangegeven. Voor kabinetsdoelstelling 45b hebben wij onze doelstelling bereikt om voor een tiental aandoeningen kwaliteitsinformatie van de ziekenhuiszorg op kiesBeter.nl te publiceren. Wel zullen wij een extra inzet moeten plegen om in de komende jaren voor de beoogde 80 aandoeningen kwaliteitsindicatoren te ontwikkelen, te registreren en kwaliteitsinformatie op kiesBeter.nl in 2011 beschikbaar te stellen.

Wat we ook vaak zien bij de beleidsconclusies is dat deze in algemene termen zijn geformuleerd, waardoor de informatieve waarde beperkt is. Een voorbeeld hiervan is terug te vinden in het jaarverslag van het Ministerie van VROM. Bij de departementsspecifieke prioriteit «proactief opereren in de internationale arena» wordt geconcludeerd dat belangrijke stappen zijn gezet in 2008, en dat hard werken het devies is voor de komende jaren.

In 2008 is een aantal belangrijke stappen gezet op weg naar de realisatie van de ambities van het kabinet voor het opereren in de internationale milieubeleidsarena. Mede op basis van de voortgang in de eerste maanden van 2009, wordt met vertrouwen uitgekeken naar het bereiken van de voor het einde van de kabinetsperiode gestelde doelen. Hard werken blijft het devies voor de komende jaren.

Op Jeugd en Gezin na, worden in alle bij het experiment betrokken jaarverslagen uitgevoerde beleidsdoorlichtingen gemeld. Jeugd en Gezin legt uit dat ze geen beleidsdoorlichting meesturen, omdat ze relatief veel nieuw beleid kennen, zoals de Centra voor Jeugd en Gezin. Daarnaast is in 2009 een evaluatieonderzoek gestart naar de Wet op de jeugdzorg.

De beleidsdoorlichtingen van het Ministerie van LNV en het Ministerie van BuiZa hebben betrekking op een kabinetsprioriteit.

5.4 Staat van de beleidsinformatie

In *Staat van de beleidsinformatie 2009* (Algemene Rekenkamer, 2009c) hebben wij gekeken naar de mate waarin de Tweede Kamer haar controlerende taak kan waarmaken op basis van de beleidsinformatie die zij krijgt over de uitvoering van de beleidsprioriteiten in het beleidsprogramma «Samen werken, samen leven» van het kabinet Balkenende-IV. Wij concluderen naar aanleiding van onderzoek bij vier beleidsprioriteiten («recreatie om de stad», «armoedebestrijding», «verbetering bereikbaarheid over water» en «vernieuwing rijksdienst») dat de controlemogelijkheden van de Tweede Kamer op de voortgang van het beleid zijn beperkt. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door keuzes bij de inrichting en uitvoering van het beleid. Het gaat dan om keuzes om het beleid door medeoverheden te laten uitvoeren, om meer dan één minister verantwoordelijk te laten zijn en/of om voor beleid doelen te formuleren die ver in de toekomst liggen. Anderzijds wordt het veroorzaakt door een gebrek van aansluiting tussen de beleidsinformatie van de afzonderlijke ministers en de uitvoering van de beleidsprioriteiten van het kabinet. In veel gevallen zijn er genoeg gegevens beschikbaar, maar worden deze nog onvoldoende omgezet in relevante informatie. De informatie die aanwezig is, wordt bovendien onvoldoende gebruikt. Om te kunnen leren en de huidige voortgangsinformatie te verbeteren, is het belangrijk om de gekozen doelstellingen en indicatoren te beoordelen en te bekijken hoe deze zijn ingebed en worden benut in discussies en besluitvorming over beleid en uitvoering.

6 VERANTWOORDING OVER DE MAATREGELEN IN HET KADER VAN DE KREDIETCRISIS

In het najaar van 2008 heeft de regering een aantal ingrijpende maatregelen genomen in het kader van de kredietcrisis. Het doel hiervan was de stabiliteit van en het vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen en de financiële ondernemingen in dit stelsel te beschermen. Over deze maatregelen heeft de minister van Financiën verantwoording afgelegd in de jaarverslagen van Nationale Schuld (IXA) en het Ministerie van Financiën (IXB). De belangrijkste maatregelen in 2008 waren:

- de deelneming van de Staat in Fortis/ABN AMRO en de overname van de schulden van Fortis Bank Nederland;
- de kapitaalverstrekking aan ING, AEGON en SNS REAAL;
- de garantiefaciliteit voor bancaire leningen;
- de verruiming van het depositogarantiestelsel;
- de voorfinanciering van de uitkering depositogarantiestelsel IJsland.

De deelneming van de Staat in Fortis/ABN AMRO betreft een 97,8% belang in Fortis Bank Nederland Holding, een 100% belang in Fortis Verzekeringen Nederland NV, een 100% belang in Fortis Corporate Insurance NV en een 70% belang in Fortis FBN Preferred Investments BV en de verwerving van RFS Holdings BV (ABN AMRO).

Op grond van artikel 91 CW, lid 1a heeft de Algemene Rekenkamer bevoegdheden bij naamloze en besloten vennootschappen, waarvan de staat het gehele of nagenoeg het gehele geplaatste aandelenkapitaal rechtstreeks houdt. Dit geldt voor de 100% deelnemingen in Fortis Verzekeringen Nederland NV en Fortis Corporate Insurance NV. De deelneming in Fortis Bank Nederland Holding NV is 97,8%. De wetsgeschiedenis van artikel 91 CW heeft bij de omschrijving «... of nagenoeg het gehele geplaatste aandelenkapitaal» de situatie op het oog dat de staat door omstandigheden buiten zijn bereik een of enkele aandelen niet heeft kunnen verkrijgen. De wetsgeschiedenis biedt voor de onderhavige situatie onvoldoende uitsluitel. De Algemene Rekenkamer gaat er voornamelijk vanuit dat 97,8% in dit geval valt binnen de omschrijving «... of nagenoeg het gehele aandelenkapitaal», waarmee Fortis Bank Nederland Holding NV ook valt binnen haar bevoegdheden op grond van artikel 91 CW, lid 1a.

De Algemene Rekenkamer heeft de maatregelen in het rechtmatigheids-onderzoek over 2008 onderzocht. Hierbij hebben we rekening gehouden met de bijzondere omstandigheden die zich in het najaar van 2008 hebben voorgedaan en we hebben deze omstandigheden in onze beoordeling mee laten wegen. De maatregelen uit 2009 hebben we niet in ons rechtmatigheidsonderzoek over 2008 betrokken. In een apart rapport *Kredietcrisis 2008/2009* (Algemene Rekenkamer, 2009d) dat gelijk met onze rapporten over de jaarverslagen op 20 mei 2009 wordt uitgebracht, zijn deze maatregelen wel verwerkt tot en met het eerste kwartaal 2009.

6.1 Rechtmatigheid

We hebben de rechtmatigheid van de maatregelen onderzocht en hebben geconstateerd dat vier van de vijf maatregelen rechtmatig zijn. Wij komen tot de conclusie dat de regels ten aanzien van het beheer en verantwoording naar vermogen zijn nageleefd. Bij de verwerving van de deelneming Fortis/ABN AMRO is echter tweemaal niet de vereiste voorhangprocedure¹⁴ gevolgd. In het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën wordt geconstateerd dat er hierdoor sprake was van een formele

¹⁴ De voorhangprocedure houdt in dat een voorgestelde maatregel eerst gedurende dertig dagen aan het parlement moet worden voorgelegd. Tijdens die periode kan het parlement hierover debatteren en eventueel bezwaar maken tegen het voorstel. Als het parlement niet binnen de termijn reageert, wordt het voorstel automatisch van kracht.

onrechtmatigheid. De Algemene Rekenkamer is het met de minister van Financiën eens dat sprake is van een onrechtmatigheid. Het betreft in totaal € 23,3 miljard, waarmee zowel de artikeltolerantie van artikel 3 als de tolerantie van het jaarverslag van Financiën als geheel is overschreden. De Algemene Rekenkamer kan hiertegen bezwaar maken als bedoeld in artikel 88 van de CW 2001 hetgeen zou moeten uitmonden in een indemniteitsprocedure. Consequentie daarvan zou zijn, dat de minister van Financiën (opnieuw) de gang van zaken aan de Staten-Generaal zou moeten voorleggen, een gang van zaken waarmee de Tweede Kamer zowel in debat in het verslagjaar, als de Staten-Generaal later bij wet tot wijziging van de begrotingsstaat al had ingestemd. De Algemene Rekenkamer heeft, in aanmerking genomen de omstandigheden, de daarop gevolgde procedures en de mededeling van de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf, besloten af te zien van het maken van bezwaar en volstaat met het plaatsen van deze kanttekening die geacht moet worden onderdeel uit te maken van ons goedkeurend oordeel over het Financieel jaarverslag Rijk 2008.

6.2 Getrouwe weergave

De door de minister van Financiën getroffen maatregelen (met uitzondering van de verruiming van het depositogarantiestelsel) hebben hun weerslag op verschillende artikelen van de begroting van Nationale Schuld (IXA) en van het Ministerie van Financiën (IXB). Wij hebben, mede op basis van een beoordeling van de door de Rijks-auditdienst uitgevoerde controlewerkzaamheden, vastgesteld dat de financiële informatie die de minister heeft verstrekt, en de toelichting daarbij in de jaarverslagen 2008 van Nationale Schuld en van het Ministerie van Financiën, volgens de verslaggevingsregels van het Rijk toereikend zijn. Toereikend toegelicht betekent ook dat in de jaarverslagen de risico's die zijn verbonden aan de diverse maatregelen in ieder geval zijn aangegeven. Hierbij merken we op dat in de staatsbalans bij het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2008* is opgenomen dat de Garantie-regeling voor bancaire regelingen van €200 miljard niet is geactiveerd. Dit wordt ook in de bijlage vermeld met als toelichting dat volgens het Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen in de gemeenschap (ESR 1995) de activering niet wordt toegestaan, omdat het om voorwaardelijke verplichtingen gaat. Wij bevelen de minister aan te bezien of de verslaggevingseisen van de ERS 1995 op dit terrein aanpassing behoeven.

6.3 Bedrijfsvoering

De eerste periode van de kredietcrisis, van september tot en met december 2008, stond in het teken van de crisisbestrijding. Na de drukte van deze eerste periode is het Ministerie van Financiën echter voortvarend aan de slag gegaan. Daardoor is er volgens de Algemene Rekenkamer geen sprake van een onvolkomenheid in het beheer. Op onderdelen heeft het Ministerie van Financiën begin 2009 al het beheer en het toezicht ingevuld. Voor een toereikend beheer moeten er nog een aantal aanvullende acties worden ondernomen. Zo dient de organisatie van het Ministerie van Financiën te worden aangepast om beter in te kunnen spelen op het feit dat de Staat deelnemingen heeft in enkele grote financiële instellingen. Een belangrijk punt hierbij is om een duidelijke scheiding aan te brengen in de rollen van het ministerie: de Staat als aandeelhouder, als toezichthouder en als beleidsmaker.

6.4 Informatie over «gebeurtenis na balansdatum»

Eind januari 2009 heeft de minister van Financiën een overeenkomst met ING afgesloten om het vermogensbeslag van de zogenoemde «gesecuritiseerde hypotheekportefeuilles» voor ING te beperken. Gesecuritiseerde hypotheekportefeuilles zijn pakketten van hypotheekvorderingen die als effecten verhandelbaar zijn gemaakt. De overeenkomst behelst een constructie die in overleg met DNB tot stand is gekomen, de zogenoemde «back-up faciliteit». Door de verlies- en winstkansen van de portefeuilles te verdelen in de verhouding 80% (staat) – 20% (ING), krijgt ING netto meer vermogen beschikbaar voor haar reguliere activiteiten.

Wij zijn van mening dat dit relevante informatie is voor een goed beeld van de samenstelling en omvang van het complex aan maatregelen in het kader van de kredietcrisis. Informatie over deze belangrijke «gebeurtenis na balansdatum» is niet in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën opgenomen. De verslaggevingsregels van het Rijk verlangen dat ook niet. Wij signaleren hier een verbetermogelijkheid voor de verslaggevingsregels.

7 REACTIE EN NAWOORD RIJK VERANTWOORD 2008

De minister van Financiën heeft op 11 mei 2009 gereageerd op een conceptversie van het rapport *Rijk verantwoord 2008*. In § 7.1 staat de integrale tekst van zijn reactie. De brief van de minister staat ook op www.rekenkamer.nl.

De reactie heeft ons aanleiding gegeven tot een nawoord, dit staat in § 7.2.

7.1 Reactie minister van Financiën

«Hierbij ontvangt u mijn reactie op het conceptrapport «Rijk Verantwoord 2008». In deze reactie ga ik in op de belangrijkste rijksbrede onderwerpen uit het conceptrapport. Voor een reactie op specifieke, departementale conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de door u in «Rijk Verantwoord 2008» genoemde onderzoeken en rapporten verwijs ik naar de bestuurlijke reacties van de desbetreffende ministers.

Het algemene beeld dat wordt opgeroepen in het rapport is positief. U constateert wederom een (lichte) afname van het aantal (ernstige) onvolkomenheden. Het aantal bezwaaronderzoeken blijft stabiel ten opzichte van vorig jaar. Op basis van de zogenoemde kwaliteitskaart bedrijfsvoering concludeert u dat bij meer dan 95% van de delen van de bedrijfsvoering die u van belang acht voor het functioneren van de rijks-overheid geen onvolkomenheden zijn gesignaleerd. De rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven ligt onverminderd op een hoog niveau. Deze conclusies bevestigen mijn beeld van het financieel beheer zoals geschetst in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008.

Rechtmatigheid en jaarverslagen

In uw rapport geeft u aan dat u de toename van de overschrijdingen van tolerantiegrenzen zorgelijk vindt. U legt daarmee een relatie met het experiment tolerantiegrenzen waarvan u verwacht dat een afname zou moeten optreden. De verwachte afname van het aantal overschrijdingen als gevolg van een andere methodiek in het experiment met tolerantiegrenzen heeft zich echter reeds over 2007 voorgedaan. De gewijzigde tolerantiegrenzen zijn immers ook al in de rapportage over 2007 toegepast. Door toepassing van het experiment werden in 2007 vier overschrijdingen geconstateerd op artikelniveau. Onder de oude methodiek zouden in 2007 27 overschrijdingen zijn geconstateerd. Een verdere daling als gevolg van het experiment is dan ook niet te verwachten.

U schrijft in uw rapport dat u een zorgvuldige analyse van de voorkomende fouten en onzekerheden voor het leerproces van groot belang vindt. Een eerste analyse daartoe van mijn kant wijst uit dat de geconstateerde onrechtmatigheden ieder op zich incidenten betreffen die specifieke eigen oorzaken hebben. Een aantal heeft betrekking op EU-aanbestedingen, een aantal op subsidies en een aantal op het ontbreken van een wettelijke grondslag. Ik onderschrijf uw aanbeveling om te komen tot zorgvuldige analyse van de fouten en onzekerheden zodat hiervan in de toekomst wordt geleerd. Een toename van vier incidenten naar acht vind ik echter niet op voorhand zorgelijk. Hoewel het kabinet streeft naar een hoog niveau van rechtmatigheid wijst de praktijk uit dat er zich altijd incidenten voordoen waarvoor wij ons hebben te verantwoorden aan de Tweede Kamer. Ook zullen deze incidenten adequaat moeten worden opgelost.

Aanbestedingen en subsidies

Problemen blijken zich elk jaar weer voor te doen bij het subsidiebeheer en de naleving van de EU-aanbestedingsregels. Dit komt ook naar voren uit uw bevindingen over het financieel beheer. Door het ministerie van EZ wordt momenteel een nieuw voorstel voor een aanbestedingswet uitgewerkt. De wet behelst een vereenvoudiging in de uitvoering van de huidige Europese aanbestedingsregels, waardoor de kans op fouten en onvolkomenheden wordt verminderd. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de naleving van de Europese aanbestedingsregels, zullen bij de uitwerking van de wet worden meegenomen. Tevens is de uitvoerbaarheid van de regelgeving door de overheid een belangrijk thema bij de nadere uitwerking. Het percentage uitgaven waarvan het

Ministerie van VROM in het beleidsverslag beleidsinformatie heeft opgenomen is 2%. Het Ministerie van VROM heeft echter ook beleidsinformatie opgenomen in de beleidsartikelen zelf. Als deze informatie meegenomen zou worden in onze berekeningen, zou het Ministerie van VROM ongeveer 10% hoger uitkomen. In de tabel hebben wij 2% opgenomen omdat wij de gevolgen

Ook met het interdepartementaal ontwikkelde uniform subsidiekader wordt de kans op fouten verminderd en kan het aantal onvolkomenheden afnemen. Vanaf 1 januari 2010 is het kader verplicht voor nieuwe of gewijzigde subsidieregelingen en voor nieuwe subsidies die door het Rijk worden verstrekt op basis van (kader-)wetten. Voor bestaande subsidieregelingen geldt een overgangstermijn tot 2012 waarbinnen de wet- regelgeving moet worden aangepast.

Informatie aan de Tweede Kamer buiten de budgetcyclus

In uw rapport merkt u op dat een aantal keer informatie niet in het jaarverslag is opgenomen maar dat deze separaat, buiten de reguliere budgetcyclus om, aan de Tweede Kamer wordt verstrekt. Dit betreft onder andere de rapportage Grote ICT-projecten. Ook merkt u op dat de voortgang van de door u separaat beoordeelde beleidsdoelstellingen niet voldoende kan worden gevolgd door de Tweede Kamer. U concludeert dit op basis van de informatie die is opgenomen in de jaarverslagen. Het betreft hier onder meer de kabinetsdoelstelling Vernieuwing van de Rijksdienst. In de door u genoemde gevallen zijn over het separaat aanleveren van informatie specifieke afspraken gemaakt met de Tweede Kamer. Met betrekking tot Grote ICT-projecten geldt dat door de rijksbrede rapportage een vergelijking tussen departementen mogelijk is. Bovendien sluiten aparte rapportages aan bij de wens van de Tweede Kamer om dergelijke specifieke rapportages separaat aan de Tweede Kamer aan te bieden, omdat deze anders ondergesneeuwd raken bij de andere stukken van Verantwoordingsdag¹⁵.

U merkt op dat wanneer informatie niet in het jaarverslag is opgenomen, deze ook niet door de auditdiensten wordt gecontroleerd. U stelt dat dit een negatieve uitwerking kan hebben op de betrouwbaarheid van de informatie. Deze gevolgtrekking wil ik graag nuanceren. Voor alle (beleids)informatie die naar het parlement wordt gestuurd, geldt dat de betrouwbaarheid van deze informatie zeer belangrijk is. Dat betekent niet dat deze informatie altijd vooraf door de auditdiensten gecontroleerd dient te worden. In algemene zin geldt dat de ministers instaan voor de betrouwbaarheid van alle informatie die naar de Tweede Kamer wordt gestuurd of dit nu in of buiten de budgetcyclus om gebeurt.

Verantwoording over de maatregelen in het kader van de kredietcrisis

Met betrekking tot de deelneming in Fortis Nederland en indirect in ABN/AMRO is gehandeld in afwijking van de Comptabiliteitswet. Gegeven de uitzonderlijke omstandigheden en de grote belangen is besloten de voorhangprocedure niet (geheel) toe te passen. Het niet volgen van de voorhangprocedure heeft geleid tot onrechtmatige uitgaven. Met instemming heb ik kennis genomen van uw besluit om af te zien van het maken van bezwaar.

Met betrekking tot maatregelen vanwege de kredietcrisis is in januari 2009 een overeenkomst getroffen met ING met betrekking tot zogenaamde «gesecuritiseerde hypotheekportefeuilles». U signaleert een verbeteringsmogelijkheid voor de verslaggeving door deze gebeurtenis ook in het jaarverslag 2008 te verantwoorden als 'gebeurtenis na balansdatum'. Ik merk op dat 'gebeurtenissen na balansdatum' in verslaggevingstermen altijd in verband worden gebracht met de feitelijke vermogenspositie per balansdatum. In het door u aangegeven geval is sprake van een nieuw feit zonder invloed op de vermogenspositie die per 31 december 2008 is ingenomen. Ik zie dan ook geen reden waarom deze gebeurtenis in het jaarverslag 2008 aan de orde had moeten komen. Overigens is de Tweede Kamer in 2009 uitvoerig geïnformeerd over deze overeenkomst. U beveelt aan te bezien of de verslaggevingsregels ESR 1995 aanpassing behoeven in het kader van bancaire garantieregeling van € 200 miljard. Ik ben van mening dat deze bancaire garantieregeling een faciliteit betreft die geenszins op de balans zou moeten worden geactiveerd. Zoals in het Financieel Jaarverslag Rijk 2008 vermeld, gaat het om een faciliteit waar gebruik van kan worden gemaakt en het betreffen daarom voorwaarde-

¹⁵ Motie Irrgang en Bashir, Tweede Kamer 2008–2009, 31 865, nr. 4.

lijke verplichtingen. Ook verslaggevingsregels in de private sector schrijven niet voor dat deze verplichtingen zouden moeten worden geactiveerd. Ik ben dan ook niet voornemens voor aanpassing van ESR 1995 te pleiten.

Bedrijfsvoering 2008

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering

Met de introductie van de kwaliteitskaart bedrijfsvoering beoogt u de uitkomsten van het onderzoek naar de bedrijfsvoering op een toegankelijke en aansprekende manier te presenteren. Met de kaart worden onvolkomenheden in het perspectief geplaatst van de totale departementale bedrijfsvoering. Ik waardeer de inzet van de Algemene Rekenkamer om op deze manier een onderbouwing te geven aan haar bevindingen. De kwaliteitskaart kan zich ontwikkelen tot een waardevol instrument in het verkeer tussen de Algemene Rekenkamer, de Staten-Generaal en het Kabinet.

Met de presentatie van de kwaliteitskaart wordt het verschil in rapporteren tussen de Algemene Rekenkamer en de ministeries manifest. De Algemene Rekenkamer rapporteert met de kwaliteitskaart ook op het niveau van organisatieonderdelen. De ministers rapporteren op grond van de Comptabiliteitswet op artikelniveau aan de Tweede Kamer. Mits het verschil in rapportageniveau helder wordt toegelicht hoeft dat natuurlijk geen bezwaar te zijn.

Dit is het eerste jaar dat de kaart rijksbreed wordt gebruikt; om die reden is de kaart is nog niet helemaal uitgekristalliseerd en zijn er vragen rondom het gebruik van de kaart. Een goede afstemming tussen de presentatie van gegevens en de diverse gebruikers is essentieel voor het succes van de kwaliteitskaart. Toelichtende informatie bij de kaart over de opzet, definities en kwalificaties is daarbij een vereiste. De kwaliteitskaart kan verder groeien door hantering van heldere definities voor verschillende processen (van marginaal tot kritisch) en van soorten onvolkomenheden.

Over de invoering van de kwaliteitskaart is in verschillende interdepartementale overlegorganen (IODAD, IOFEZ) uitvoerig gesproken. In algemene zin wordt de kaart als nuttig en aansprekend instrument gezien. Wel is aandacht gevraagd voor de kinderziektes die verbonden zijn met de invoering van zo'n nieuw instrument. Om die reden is gesuggereerd om één jaar proef te draaien met dit instrument. In het conceptrapport geeft u ook zelf aan dat de kaart dit jaar nog een experimenteel karakter heeft.

Ik stel voor dat de Algemene Rekenkamer de ervaringen over 2008 in samenspraak met de ministeries evalueert om te bezien welke verbeteringen nodig zijn.

Rijksbrede aandachtspunten

Managementcontrolsysteem

U bent het afgelopen jaar gestart met een verkenning naar managementcontrolsysteem. Dit vanuit het standpunt dat voor een goed informatieverkeer tussen de minister en de Tweede Kamer het op zijn minst helder moet zijn aan welke essentialia de interne beheersing moet voldoen. Ik ben het met u eens dat minimum normen en voorwaarden van groot belang zijn voor een adequaat werkend managementcontrolsysteem en dat deze ook kunnen dienen als referentiekader voor het toetsen van de opzet en de werking van de betreffende systemen. Opgemerkt moet echter worden dat de algemene eisen en normen zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet (nader uitgewerkt in baselines) en lagere regelgeving zoals de Rijksbegrotingsvoorschriften. De nadere invulling van deze eisen en normen zal moeten aansluiten bij de eigen, specifieke kenmerken van een departementale organisatie en zodoende maatwerk moeten zijn. Ik zie dan ook geen noodzaak tot het vaststellen van strikte rijksbrede normen voor een managementcontrolsysteem. Ik zie meer mogelijkheden in uw algemene aanbeveling om ministeries van elkaar te laten leren door het uitwisselen van 'good practices'. Dit geldt niet alleen voor de uitwisseling van ervaringen op het terrein van de managementcontrolsysteem, maar ook ten aanzien van de andere rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen uit uw rapport (implementatie nieuwe begrotingsadministratiesystemen, uitvoeringskosten). Via de diverse interdepartementale gremia zal ik deze uitwisseling van ervaringen verder faciliteren.

Reviewbeleid

U merkt op dat een aantal departementen geen reviews heeft uitgevoerd op ontvangen accountantsverklaringen. In een enkel geval heeft u hierbij ook geen risicoanalyse aangetroffen. Met betrekking tot SenterNovem merkt u op dat de auditdienst van EZ alleen nog reviews op verzoek van de beleidsdirectie zal uitvoeren. In algemene zin merk ik op dat met reviews terughoudend moet worden omgegaan. Een review is pas dan aan de orde als er signalen zijn over een slechte kwaliteit van de accountantscontrole. Hierbij moet worden opgemerkt dat het vragen van een accountantsverklaring reeds een extra zekerheidsmiddel is bij een financiële verantwoording. Aan de basis van deze verklaringen staat een stelsel van kwaliteitsbeheersing waaraan op grond van regelgeving hoge eisen worden gesteld. Op de nakoming daarvan houdt de Autoriteit Financiële Markten toezicht voor zover het wettelijke controles betreft. Analooq daaraan zijn door de beroepsgroep zelf gelijke eisen gesteld aan overige accountantsverklaringen. Ook daarbij is er voorzien in een stelsel van kwaliteitstoetsing. Indien een beleidsdirectie aan de hand van een risicoanalyse tot de conclusie komt dat er een verhoogd risico is op onrechtmatig bestede middelen, ondanks een ontvangen accountantsverklaring die het tegendeel onderschrijft, kan zij aan haar auditdienst een verzoek doen tot het laten uitvoeren van een review.

Single information single audit

De suggestie om de uitkomsten van de reviews onder de aandacht te brengen van de Audit Committees van alle ministeries, neem ik over. Hierbij merk ik het volgende op. Naar aanleiding van de uitkomsten van de reviews heeft intensief contact plaatsgevonden met de accountantskantoren. Vervolgens zijn door de accountantskantoren herstelwerkzaamheden uitgevoerd en verbetermaatregelen toegezegd. Op basis hiervan heeft het IODAD eind maart 2009 vastgesteld dat de gemeentelijke verantwoordingen 2007 en de controle daarop door de beleidsdirecties kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van de specifieke uitkeringen. Tevens is afgesproken dat de auditdiensten de beleidsdirecties hierover zullen informeren.

Experiment Verbetering verantwoording en begroting

Wij delen uw positieve bevindingen rondom het experiment Verbetering verantwoording en begroting. Ook wij constateren een toename van de kwantiteit en de kwaliteit van beleidsconclusies in de jaarverslagen. Ook een toenemend aantal niet-experiment-departementen neemt beleidsconclusies op in het jaarverslag. Wij onderschrijven uw conclusie dat de concreetheid van die beleidsconclusies op punten nog beter kan, met name waar het gaat om lessen die getrokken worden uit het gevoerde beleid. Daarnaast stelt u dat in zijn algemeenheid niet langer herleid kan worden welke middelen aan welke prioriteiten zijn besteed. Om dit verband inzichtelijker te maken zijn op verzoek van de Tweede Kamer de kabinetsdoelen bij de experimentjaarverslagen voorzien van indicatieve bedragen. Het direct koppelen van prioriteiten aan uitgaven via de departementale administraties willen wij niet verplicht gaan stellen. De technische uitwerking hiervan is complex en vrijwel onmogelijk.

Het streven naar meer focus, meer politieke relevantie en minder verantwoordingslasten, kan zoals bekend ook betekenen dat bepaalde beleidsinformatie niet langer actief wordt gerapporteerd in het jaarverslag.

Het betreft dan een beleidsterrein dat niet tot de departementale prioriteiten behoort en waar zich geen belangrijke afwijkingen hebben voorgedaan ten opzichte van de begroting. Het experimentele karakter van onze aanpak geeft de mogelijkheid om tijdens het proces verbeteringen door te voeren, indien de Tweede Kamer dat nodig vindt. Het definitieve eindoordeel over de resultaten kan ik samen met de Tweede Kamer en u pas geven na de afgesproken evaluatie in 2010. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer zullen wij graag betrekken in deze gezamenlijke evaluatie.»

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben met waardering kennis genomen van de reactie van de minister. We constateren dat er bij de meeste punten hooguit sprake is van accentverschillen tussen de minister en ons. Wel tekenen we nog het volgende aan:

De fouten en onzekerheden bij EU-aanbestedingen en subsidies kunnen naar onze mening niet als incidenteel beschouwd worden. Wij waarderen de toegezegde maatregelen van de minister en zien de parlementaire behandeling van het voorstel voor een aanbestedingswet en van het concept uniform subsidiekader met belangstelling tegemoet.

Vanzelfsprekend dient alle informatie die aan het parlement wordt gestuurd altijd betrouwbaar te zijn. Aan de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie in het jaarverslag over beleid en bedrijfsvoering komt echter bijzondere betekenis toe. Daarom moet aan de controle van deze informatie door de auditdiensten groot belang worden gehecht.

Wij vinden de koppeling van beleidsprioriteiten aan uitgaven belangrijk vanuit het oogpunt van het budgetrecht van de Tweede Kamer. De uitwerking van dit punt zien wij graag expliciet als onderdeel van de evaluatie in 2010 van het experiment Verbetering verantwoording en begroting terugkomen. Daarnaast geven wij de minister in overweging om bij die evaluatie ook de verslaggevingsregels te betrekken; immers op verzoek van de Tweede Kamer is die evaluatie inclusief een evaluatie van de pilot baten-lastenstelsel.

Voor de Algemene Rekenkamer vormt de review op de werkzaamheden van de instellingsaccountant het sluitstuk van een goed M&O-beleid. Het al dan niet uitvoeren van reviews moet gebaseerd zijn op een risico-analyse van de beleidsdirectie, en dient niet te worden beperkt tot het reageren op signalen over tekortschietende accountantscontrole.

De kwaliteitskaart bedrijfsvoering heeft dit jaar, zoals de minister opmerkt, nog een experimenteel karakter. Graag zullen wij de ervaringen over 2008 bespreken met de bij het rechtmatigheidsonderzoek betrokken partijen.

Ook komend jaar zullen wij vaak in overleg met het Ministerie van Financiën en de Tweede Kamer – meer in het bijzonder met de Commissie voor de Rijksuitgaven – verder werken aan de verschillende verbeteringen.

BIJLAGE 1
BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN

(bedragen in € mln)

		Uitgaven		Ontvangsten	
		Begroting 2008 (miljoenennota)	Rekening 2008	Begroting 2008 (miljoenennota)	Rekening 2008
Begrotingen					
I	Huis der Koningin	6,1	6,1		
IIa	Staten-Generaal	127,3	130,0	2,5	4,2
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	95,6	102,1	2,8	4,2
III	Algemene Zaken	61,2	54,5	1,9	1,8
IIIa	Kabinet der Koningin	2,3	2,3		
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	1,1	0,7		
IV	Koninkrijksrelaties	210,3	496,5	15,3	14,0
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	12 673,2	12 787,9	772,6	895,0
VI	Justitie	5 490,0	5 825,6	1 100,6	1 201,3
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5 696,9	6 126,2	31,9	78,6
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	32 779,0	34 732,8	1 207,8	2 122,9
IXa	Nationale Schuld (excl. aflossing en uitgifte schuld)	13 819,8	17 059,2	1 814,7	1 950,1
IXb	Financiën (excl. belastingen)	3 765,4	42 400,3	3 261,9	4 242,6
X	Defensie	8 144,7	8 488,3	626,9	578,8
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1 302,1	1 216,1	372,6	456,6
XII	Verkeer en Waterstaat	8 183,2	7 332,8	90,6	113,3
XIII	Economische Zaken	2 596,5	2 141,2	7 690,3	8 616,0
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 348,3	2 655,7	630,9	711,2
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	23 859,0	21 888,9	501,4	715,9
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	13 889,4	14 247,5	62,9	466,0
XVII	Jeugd en Gezin	5 876,8	6 056,4	21,5	34,6
XVII	Wonen, wijken en integratie	4 032,5	4 432,0	1 072,9	892,4
	Subtotaal	144 960,6	188 183,0	19 282,0	23 099,3
Begrotingsfondsen					
A	Infrastructuurfonds	7 190,7	7 074,2	7 188,1	6 539,4
B	Gemeentefonds	16 080,2	16 246,6	16 080,2	16 246,6
C	Provinciefonds	1 210,4	1 205,1	1 210,4	1 205,1
D	Fonds Economische Structuurversterking	2 710,0	2 383,0	2 710,0	2 383,0
E	AOW-spaarfonds	0,0	0,0	4 488,2	4 490,3
F	Diergezondheidsfonds	25,2	40,7	9,2	32,7
G	BTW-compensatiefonds	2 236,8	2 348,4	2 236,8	2 348,4
H	Waddenfonds	33,9	4,5	33,9	33,9
I	Subtotaal	29 487,2	29 302,5	33 956,7	33 279,4
	Belastingen			123 994,4	118 269,3
	Consolidatie	- 9 042,2	- 8 104,6	- 9 042,2	- 8 104,6
	Aanvullende posten	3 791,3		- 35,4	
	Totale uitgaven en ontvangsten	169 196,9	209 380,9	168 155,6	166 543,4
	Aflossing en uitgifte vaste schuld	21 374,0	21 379,0	22 191,0	29 092,0
	Mutatie vlottende schuld				32 302,0
	Totaal	190 570,9	230 759,9	190 346,6	227 937,4
	exclusief consolidatie*	199 613,1	238 864,5	199 388,8	236 042,0
	Nationale Schuld (incl. schuld)	35 193,5	38 438,5	24 005,8	63 343,6
	Financiën (incl. belastingontvangsten)	3 765,4	42 400,3	127 256,3	122 511,9

* De totalen exclusief consolidatie sluiten aan op de Rijksrekening

BIJLAGE 2
OVERZICHT VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE REKENINGEN 2008
A. Verplichtingen
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2008

	Verantwoord bedrag 2007 (€ mln)	Totaal fouten en onzekerhe- den 2007 (% verant- woord bedrag)	Verantwoord bedrag 2008 (€ mln)	Totaal fouten 2008 (% verant- woord bedrag)	Totaal onzekerheden 2008 (€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)
Jaarverslagen							
I	Huis der Koningin	6,0	6,1				
Ia	Staten-Generaal	131,3	130,8	1,0	1,2		
Ib	Overige Hoge Colleges van Staat	98,6	103,5	0,0	0,1	0,2	0,2
II	Algemene Zaken	54,8	52,2				
Illa	Kabinet der Koningin	2,2	2,3				
IIlb	Commissie van toezicht betreffende de inrichtingen- en veiligheidsdiensten	0,9	0,7				
IV	Koninkrijksrelaties	251,7	471,7				
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	12 019,8	13 997,4	0,1	7,4	0,1	9,0
VI	Justitie	6 059,6	5 827,7	0,8	48,1	0,1	7,8
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6 091,6	6 315,3	0,0	0,0		
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	32 844,5	37 871,1	0,2	79,4	0,0	4,8
IXa	Nationale Schuld	40 346,6	38 438,5				
IXb	Financiën	5 449,6	50 367,8				
X	Defensie	7 770,6	8 471,0	1,0	81,6	0,7	62,3
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	5 379,4	1 016,7	3,2	33,0	0,9	8,7
XII	Verkeer en Waterstaat	7 560,5	7 531,0	0,2	15,0	0,0	3,1
XIII	Economische Zaken	3 123,2	3 526,7	0,1	2,9	0,1	2,8
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	5 339,4	2 513,0	0,2	1,0	0,1	2,2
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	26 687,1	20 427,4	0,1	9,8	0,0	0,1
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	13 872,6	14 830,5	8,7	1 289,9	0,0	0,8
XVII	Jeugd en Gezin		7 174,6	0,0	0,3	0,0	0,8
XVIII	Wonen, wijken en integratie		3 266,8	1,8	60,2	0,0	0,7
	Totaal begrotingen	173 089,8	222 342,9	0,1	1 629,9	0,0	103,3
Jaarverslagen begrotingsfondsen							
A	Infrastructuurfonds	6 038,2	7 947,6	0,1	6,5	0,0	2,0
B	Gemeentefonds	15 011,7	16 205,7				
C	Provinciefonds	1 123,9	1 212,5				
D	Fonds Economische Structuurversterking						
E	AOW-spaarfonds	15,6	40,7				
F	Diergezondheidsfonds						
G	BTW-compensatiefonds						
H	Waddenfonds	2,3	41,1				
	Totaal begrotingsfondsen	22 191,7	25 447,7	0,0	6,5	0,0	2,0
	Totaal generaal	195 281,5	247 790,6	0,1	1 636,4	0,0	105,3

Overzicht B Uitgaven
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2008

	Verantwoord bedrag 2007 (€ mln)	Totaal fouten en onzekerhe- den 2007 (% verant- woord bedrag)	Verantwoord bedrag 2008 (€ mln)	Totaal fouten 2008 (% verant- woord bedrag)	Totaal onzekerheden 2008 (€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)
Jaarverslagen							
I	Huis der Koningin	6,0	6,1				
Ia	Staten-Generaal	131,6	130,0	0,5	0,6		
Iib	Overige Hoge Colleges van Staat	95,8	102,1	0,4	0,4	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	52,0	54,5	0,4	0,2	0,0	0,0
Illa	Kabinet der Koningin	2,2	2,3				
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inrichtingen- en veiligheidsdiensten	0,9	0,7				
IV	Koninkrijksrelaties	247,8	496,5				
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	11 863,8	12 787,9	0,1	13,5	0,0	2,3
VI	Justitie	5 925,2	5 825,6	0,2	13,3	1,1	61,4
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6 300,6	6 126,2	0,0	1,0		
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	31 920,4	34 732,8	0,6	200,2	0,1	31,0
IXa	Nationale Schuld	40 346,6	38 438,5				
IXb	Financiën	4 214,2	42 400,3	55,1	23 370,9	0,1	28,3
X	Defensie	8 387,5	8 488,3	0,2	17,5	0,5	45,5
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	5 249,0	1 216,1	0,1	1,2	0,3	3,2
XII	Verkeer en Waterstaat	7 727,6	7 332,8	0,0	1,9	0,3	24,3
XIII	Economische Zaken	2 143,9	2 141,2	0,3	2,5	0,1	2,4
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 384,4	2 655,7	0,7	0,6	1,8	46,5
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	26 981,3	21 888,9	0,0	1,3	0,0	3,5
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	13 881,7	14 247,5	0,6	120,2	0,2	23,5
XVII	Jeugd en Gezin		6 056,4	0,1	7,1	0,1	6,7
XVIII	Wonen, wijken en integratie		4 432,0	0,0	1,7	0,5	20,3
	Totaal begrotingen	167 862,4	209 562,3	0,2	23 754,3	0,1	299,0
Jaarverslagen begrotingsfondsen							
A	Infrastructuurfonds	6 330,5	7 074,2				
B	Gemeentefonds	15 094,2	16 246,6	0,1	7,6	0,2	16,9
C	Provinciefonds	1 127,8	1 205,1				
D	Fonds Economische Structuurversterking	2 289,0	2 383,0				
E	AOW-spaarfonds		0,0				
F	Diergezondheidsfonds	15,6	40,7				
G	BTW-compensatiefonds	2 068,7	2 348,4				
H	Waddenfonds	0,1	4,5	10,8	0,5		
	Totaal begrotingsfondsen	26 925,8	29 302,5	0,1	8,1	0,1	16,9
	Totaal generaal	194 788,3	238 864,8	0,2	23 762,4	0,1	315,9

Overzicht C Ontvangsten
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2008

	Verantwoord bedrag 2007 (€ mln)	Totaal fouten en onzekerhe- den 2007 (% verant- woord bedrag)	Verantwoord bedrag 2008 (€ mln)	Totaal fouten 2008 (% verant- woord bedrag)	Totaal onzekerheden 2008 (€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)
Jaarverslagen							
I	Huis der Koningin						
Ia	Staten-Generaal	4,2	4,2				
Iib	Overige Hoge Colleges van Staat	3,8	4,2				
III	Algemene Zaken	1,8	1,8				
IIIa	Kabinet der Koningin						
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inrichtingen- en veiligheidsdiensten	0,0					
IV	Koninkrijksrelaties	14,5	14,0				
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	972,8	895,0				
VI	Justitie	1 132,2	1 201,3	0,2	0,1	0,2	1,9
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	116,7	78,6				
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	1 984,5	2 122,9	0,2	0,3	0,1	1,4
IXa	Nationale Schuld	28 475,6	63 343,6				
IXb	Financiën	121 516,8	122 511,9	0,4	0,0	0,1	98,2
X	Defensie	604,4	578,8	0,6			
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	989,8	456,6	0,0			
XII	Verkeer en Waterstaat	125,6	113,3	5,9			
XIII	Economische Zaken	6 011,0	8 616,0	0,0	0,0		0,0
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	496,9	711,2				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	825,5	715,9		0,4	0,0	0,2
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	225,5	466,0				
XVII	Jeugd en Gezin		34,6				
XVIII	Wonen, wijken en integratie		892,4				
	Totaal begrotingen	163 501,6	202 762,2	0,1	0,0	0,1	101,7
Jaarverslagen begrotingsfondsen							
A	Infrastructuurfonds	6 644,3	6 539,4				
B	Gemeentefonds	15 094,2	16 246,6	0,0			
C	Provinciefonds	1 127,8	1 205,1				
D	Fonds Economische Structuurversterking	2 807,4	2 383,0				
E	AOW-spaarfonds	4 196,4	4 490,3				
F	Diergezondheidsfonds	11,1	32,7				
G	BTW-compensatiefonds	2 068,7	2 348,4				
H	Waddenfonds	33,9	33,9				
	Totaal begrotingsfondsen	31 983,8	33 279,4	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal generaal	195 485,4	236 041,6	0,1	0,0	0,0	101,7

Overzicht D Baten-lastendiensten
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2008

	Aantal baten- lastendiensten	Totaal baten	(% verantwoord bedrag)	Fouten (€ mln)	(% verantwoord bedrag)	Onzekerheden (€ mln)
III	Algemene Zaken	52,8	0,1	0,0		
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	15,1				
VI	Justitie	2 735,7	0,7	18,7	2,7	73,5
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	782,6	0,2	1,5	0,0	0,2
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	82,3				
IXb	Financiën	37,2				
X	Defensie	768,9	8,1	62,3	2,2	17,1
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	5,5				
XII	Verkeer en Waterstaat	2 716,4	0,3	8,8	1,7	47,2
XIII	Economische Zaken	299,2	0,2	0,6	0,2	0,4
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	696,2	0,3	1,8	0,9	6,5
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	38,1	0,1	0,1		
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	537,4	2,0	10,7	0,4	2,4
XVIIII	Wonen, wijken en integratie	1 483,4	0,1	1,0		
	Totaal baten-lastendiensten	10 210,8	1,0	105,4	1,4	147,3

**Overzicht E Saldibalans
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2008**

	Verantwoord bedrag 2007 (€ mln)	Totaal fouten en onzekerhe- den 2007 (% verant- woord bedrag)	Verantwoord bedrag 2008 (€ mln)	(% verant- woord bedrag)	Totaal fouten 2008 (€ mln)	(% verant- woord bedrag)	Totaal onzekerheden 2008 (€ mln)
Jaarverslagen							
I	Huis der Koningin						
Ia	Staten-Generaal	77,2	88,8				
Iib	Overige Hoge Colleges van Staat	11,6	14,0	2,4	0,3		
III	Algemene Zaken	7,2	7,4	0,2			
IIIa	Kabinet der Koningin	0,1	0,1				
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inrichtingen- en veiligheidsdiensten	0,0	0,0				
IV	Koninkrijksrelaties	753,5	760,0	1,0	0,8	0,0	0,1
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	16 635,8	18 231,6	0,5	102,0	0,0	2,7
VI	Justitie	3 794,9	3 380,2	0,2	7,7	0,0	1,6
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	11 688,6	12 305,6	0,1	0,2	0,1	11,1
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	40 808,3	45 799,5	0,1	212,2	0,0	15,0
IXa	Nationale Schuld	253 654,3	385 228,5	0,0			
IXb	Financiën	102 823,0	148 346,7	0,3	134,1	0,0	54,7
X	Defensie	9 915,0	9 664,4	0,2	41,1	0,7	70,1
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	12 278,2	0,0	3 793,1	0,0	0,4	0,1
XII	Verkeer en Waterstaat	8 592,5	8 819,5	0,8	24,9	0,3	20,0
XIII	Economische Zaken	12 987,8	13 820,1	0,5	0,5	0,2	30,1
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	8 280,8	9 126,9	0,9	11,2	0,1	43,3
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	24 645,6	22 016,4	0,3	0,6	0,0	26,8
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	8 216,4	10 768,7				
XVII	Jeugd en Gezin						
XVIII	Wonen, wijken en integratie		8 121,0		14,1	0,2	0,1
	Totaal begrotingen	515 170,8	700 292,6	0,1	550,3	0,1	275,7
Jaarverslagen begrotingsfondsen							
A	Infrastructuurfonds	22 387,0	22 780,6	0,1	35,0	0,2	10,0
B	Gemeentefonds	30 109,1	43,1				
C	Provinciefonds	2 250,1	2 412,1				
D	Fonds Economische Structuurversterking		137,8				
E	AOW-spaarfonds						
F	Diergezondheidsfonds	266,8	262,3				
G	BTW-compensatiefonds	169,0	284,3				
H	Waddenfonds	2,3	42,9				
	Totaal begrotingsfondsen	55 184,4	25 963,1	0,0	35,0	0,1	10,0
	Totaal generaal	570 355,2	726 255,7	0,1	585,3	0,1	285,7

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen en in *Rijk verantwoord*.

aCBG	Agentschap College ter Beoordeling Geneesmiddelen
ADEZ	Auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIO	Chief Information Officer
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
CW	Comptabiliteitswet
DAD	Departementale Auditdienst
DG	directeur-generaal
DNB	De Nederlandsche Bank
DR	Dienst Regelingen
EC	Europese Commissie
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EVD	Economische Voorlichtingsdienst
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds economische structuurversterking
FEZ	Financieel-economische Zaken
FTE	Fulltime Equivalent
GGO's	Genetisch gemodificeerde organismen
JenG	Jeugd en Gezin
HRM	humanresourcesmanagement
IC	Interne Controle
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MCS	Managementcontrolsystem
MOU	Memorandum of Understanding
NCDO	Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling
NVI	Nederlands vaccininstituut
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
RAD	Rijksauditdienst
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
sis	Single information, single audit
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VIR(BI)	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (Bijzondere Informatie)
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport

WMO
WWI
ZBO

Wet maatschappelijke ondersteuning
Wonen, Wijken en Integratie
Zelfstandig Bestuursorgaan

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2008a). *Rijk verantwoord 2007. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007–2008, 31 444, nrs. 1 en 2. Den Haag: Sdu.*

Algemene Rekenkamer (2008b). *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Defensie. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007–2008, 31 444 X, nr. 2. Den Haag: Sdu*

Algemene Rekenkamer (2009a) *Rapport bij de EU-lidstaatverklaring 2008. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008–2009, 31 940. nrs. 1 en 2. Den Haag: Sdu.*

Algemene Rekenkamer (2009b). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008–2009, 31 924 IXB, nr. 2. Den Haag: Sdu.*

Algemene Rekenkamer (2009c). *Staat van de beleidsinformatie 2009. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008–2009, 31 939. nrs. 1 en 2. Den Haag: Sdu.*

Algemene Rekenkamer (2009d). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 IXB, nr. 2. Den Haag, Sdu.*

Algemene Rekenkamer (2009d). *Kredietcrisis 2008/2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 941. Den Haag, Sdu.*

Financiën (2008). *Brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 940. Den Haag, Sdu.*

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. M.A. Abbink RE RA (projectleider)
Mevr. drs. J.G. Erwich-Eisveld Bosch
Dhr. ing. G.J. de Jong
Dhr. P.E. Jongenotter
Dhr. drs. O.G.H.M. Klabbers RO
Dhr. R.J.P.N. van Schijndel MSc MA
Mevr. drs. L. Strijker
Dhr. drs. G.L.D. Terra RA

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

2D3D

Graphics

MediagraphiX
Schwandt Infographics

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

KST 128973
ISBN 978 90 12 13014 1
NUR 823

