VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Staat van de rijksverantwoording 2024

2025

Doen wat je belooft

Algemene Rekenkamer

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen | 4

Dit rapport | 9

1. Inzicht in geld | 10

1.1 De inkomsten en uitgaven van het Rijk in 2024 | 11
1.2 Geld voor militaire steun aan Oekraïne | 15
1.3 De plannen van het kabinet-Schoof | 18
1.4 Veel geld nog niet uitgegeven | 20
1.5 Geld en ons verantwoordingsonderzoek | 22

2. Resultaten van geld: weinig zichtbare resultaten | 23

2.1 Brede welvaart: een gemixt beeld | 23
2.2 Ministers presenteren weinig informatie over resultaten | 25
2.3 Resultaten voor burgers en bedrijven - overzicht onderzoeken beleidsresultaten | 28
2.4 3 onderzoeken naar wonen: resultaat blijft achter bij doel | 31
2.5 Uitvoering slachtofferrechten: 1 op de 5 slachtoffers niet adequaat geïnformeerd | 33
2.6 Beëindigingsregelingen veehouderijen effectief | 34
2.7 Hersteloperatie toeslagen versneld, maar nog onvoldoende | 35
2.8 Evaluaties ministeries onderbenut | 36

3. Bedrijfsvoering: de basis is kwetsbaar | 39

3.1 Meer ernstige onvolkomenheden | 39
3.2 Burgers in de knel door problemen bij JenV | 41
3.3 Bezwaar bij Defensie: beveiliging ernstig onder de maat | 43
3.4 Bezwaar bij Buitenlandse Zaken: financiële administratie | 44
3.5 Inkoop kan en moet eenvoudiger | 45
3.6 IT bij het Rijk: risicobeheersing cruciaal | 51
3.7 Lappendeken aan financiële IT-systemen | 52
3.8 Voortgang en nieuwe uitdagingen op het gebied van digitalisering | 54
3.9 Algoritmes maken bedrijfsvoering doelmatiger, maar gebruik moet verantwoord | 55
3.10 Integriteit als kompas | 56
3.11 Meer tempo nodig bij coördinatie betalingsregelingen | 57
3.12 Personeelskrapte neemt niet af (focusonderwerp Tweede Kamer) | 58

4. Geld volgens de regels: goedkeuring, met kanttekening | 69

4.1 Ramingen: stevigere basis nodig voor goede beslissingen | 70
4.2 Uitgaven rechtmatig, verplichtingen net boven de norm | 77
4.3 Transparante verantwoording bestuurskosten | 79
4.4 Verklaring van goedkeuring | 80
4.5 Accounting verouderd en controle moet onafhankelijker | 81

5. Reactie en nawoord | 84

5.1 Reactie van de minister van Financiën | 84

5.2 Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 85

5.3 Nawoord Algemene Rekenkamer | 86

6. Toekomst | 87

Bijlagen | 88

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek | 88

Bijlage 2 Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening | 92

Bijlage 3 Tolerantiegrensoverschrijdingen begrotingshoofdstukken | 94

Bijlage 4 Nadere toelichting indicatoren Brede Welvaart | 95

Bijlage 5 Literatuur | 98

Bijlage 6 Eindnoten | 100

Conclusies en aanbevelingen

In 2024 gaf de rijksoverheid € 414 miljard uit. De inkomsten waren € 407 miljard. Geld dat we als Nederlanders bij elkaar brengen om onze samenleving draaiende te houden en te versterken. De Algemene Rekenkamer onderzoekt of resultaten worden geboekt en of geld goed wordt besteed. Dit doen we elk jaar – al sinds 1814. We houden oog voor de lange termijn, zodat we koers kunnen houden, zonder ruk aan het roer. Dat is nodig, want Nederland wordt momenteel uitgedaagd. Onze veiligheid, welvaart en samenleving staan onder druk. De manier om hier als overheid mee om te gaan is het hoofd koel houden, duidelijkheid bieden en weerbaar zijn.

Dat betekent duidelijk zijn over wat je als rijksoverheid wil en kan. Samen werken aan duidelijke doelen en aan een houdbare toekomst. Dat is waar inwoners en bedrijven op rekenen. Een sterke overheid met gezonde financiële balans, zodat we tegen een stootje kunnen. Want juist in onzekere tijden – als de druk hoog is – kunnen zaken die kwetsbaar zijn aan de oppervlakte komen.

In dit rapport laten we zien waar het goed gaat, waar het niet goed gaat en waar we kwetsbaar zijn. Ons doel is om bij te dragen aan het beter functioneren en presteren van de rijksoverheid. Voor publiek geld met resultaat, op korte en lange termijn. Voor inwoners en bedrijven. Zo helpen we kabinet en parlement met het nemen van beslissingen voor onze toekomst. Beslissingen die het vertrouwen in de overheid herstellen en versterken. Ons onderzoek over 2024 kunnen we samenvatten in 3 belangrijke lessen voor de toekomst:

Les 1: Laat resultaten zien; doen wat je belooft.
Les 2: Breng de basis op orde; beloof alleen wat je kunt doen.
Les 3: Benut het budgetrecht; beslis, controleer en stuur bij.

LAAT RESULTATEN ZIEN; DOEN WAT JE BELOOFT

We hebben in Nederland een hoge brede welvaart: Nederland is in het ‘hier en nu’ een hechte en welvarende samenleving, met een grote tevredenheid over het leven, een hoog percentage vrijwilligers en een lage werkloosheid. Ook zien we dat er minder mensen onder de Europese armoedegrens leven. Tegelijk wijzen de huidige ontwikkelingen op een lagere brede welvaart voor de volgende generaties, onder meer door een blijvend hoge druk op natuur en klimaat en een stagnerend economisch kapitaal.

Ministers rapporteren over resultaten in hun jaarverslagen, maar het is vaak een zoektocht naar wat die resultaten concreet zijn. Nederland heeft zichtbare resultaten nodig, die aansluiten bij de doelen, waar de overheid dus doet wat ze belooft. Bij een paar van onze specifieke onderzoeken zien we positieve resultaten: 2 toereikende beëindigingsregelingen voor veehouderijen en tevreden ondernemers over de diplomatieke ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf. Helaas moeten we in veel van onze onderzoeken

constateren dat doelstellingen en resultaten niet altijd op elkaar aansluiten: er zijn vaak minder resultaten dan vooraf de bedoeling was of de resultaten zijn ondermaats. Ook is het niet altijd duidelijk wat er is bereikt, omdat het niet altijd duidelijk is wat de doelen zijn, wat er bereikt moest worden. Bijvoorbeeld als het gaat om woningen, drinkwaterbesparing, stikstofreductie, herstel toeslagen en de schadeafhandeling Groningen. Daar doet de overheid niet wat ze belooft.

Wij bevelen het kabinet en het parlement aan:

1. **Neem in de Rijksbegrotingsvoorschriften de vereiste op om in ieder jaarverslag de belangrijkste resultaten te publiceren.** (§ 2.2)
   Kies een aantal specifieke en meetbare hoofddoelen van het kabinetsbeleid voor de lange en korte termijn (zoals stikstofreductie, woningen, vestigingsklimaat, migratie) en neem ze op in de beleidsagenda in de begroting. Meld in het jaarverslag (beleidsverslag) vervolgens de concrete resultaten van het beleid in relatie tot het doel. Daarbij kunnen ook de successen en knelpunten worden aangegeven. Dit geeft invulling aan de wens van de Tweede Kamer en van veel Nederlanders om doelen en resultaten beter te kunnen volgen en begrijpen.
2. **Volg evaluaties met negatieve uitkomsten op met 'stoppen, tenzij'-voorstellen aan het parlement: minimaal € 30 miljard aan niet-doelmatige/niet-doeltreffende regelingen.** (§ 2.8)
   Doe voorstellen om na beleidsevaluaties die een negatief of onbekend oordeel hebben over doeltreffendheid of doelmatigheid – in lijn met de begrotingsregels – de betreffende maatregel te 'stoppen, tenzij'. Om te beginnen: op basis van evaluaties ligt er een totaal van circa € 30 miljard niet-doeltreffende en/of niet-doelmatige fiscale regelingen.
3. **Herijk de plannen en begrotingen naar aanleiding van de onderzoeken naar beleidsresultaten in dit verantwoordings-onderzoek 2024**. (§ 2.3 - § 2.7)
   Maak voor de beleidsresultaten die zijn onderzocht door de Algemene Rekenkamer een plan hoe de doelen (wel) behaald kunnen worden of hoe de doelmatigheid verbeterd kan worden. Bijvoorbeeld waar het gaat over drinkwaterbesparing, woningen voor ouderen en hersteloperaties.

Wij moedigen het kabinet en parlement aan:

4. **Blijf transparant over resultaten.** (§ 2.2 - § 2.7)
   In ons verantwoordingsonderzoek 2024 zagen we goede voorbeelden van transparant verantwoorden over resultaten, bijvoorbeeld bij de minister van VRO over het aantal gerealiseerde woningen en de minister van LVVN over het aantal veehouderijen dat een subsidieregeling aanvroeg.

BRENG DE BASIS OP ORDE; BELOOF ALLEEN WAT JE KUNT DOEN

Zekerheid bieden in onzekere tijden begint met het op orde brengen van de basis. Dat kan alleen als de overheid inzicht heeft in haar eigen sterktes en zwaktes en haar plannen baseert op wat kán. Belangrijk hierbij is dat ministeries hun systemen, processen en regels samen vereenvoudigen en integreren. Dan kan de publieke sector met minder mensen toch haar beloften waarmaken. In ons onderzoek zagen we goede voorbeelden. Zoals het benutten van kansen van nieuwe technologie door gerichte

toepassingen van algoritmes bij de Belastingdienst en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het herstel van het financieel beheer bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Alhoewel VWS nog niet voldoet.

Maar we zagen ook onvolkomenheden die zorgen voor zwakke plekken in de basis, bijvoorbeeld verouderde ICT-systemen en versnipperde inkoopprocessen. Enkele onvolkomenheden zijn ernstig. Door onjuiste tenaamstellingen in de strafrechtketen bij het ministerie van Justitie en Veiligheid ontlopen mogelijk daders hun straf. Zorgelijk vinden we ook dat belangrijke militaire objecten nog steeds onvoldoende beveiligd zijn. Daarom hebben we dit jaar bezwaar aangetekend bij het ministerie van Defensie. Ook het ministerie van Buitenlandse Zaken schiet ernstig tekort. Daar hebben we ook bezwaar moeten aantekenen. Er is geen goed zicht op hoeveel en welke financiële verplichtingen zijn aangegaan en welke voorschotten zijn verstrekt. Hiervoor is na ons bezwaar een verbeterplan opgesteld dat wij positief beoordelen. Het komt nu op de uitvoering aan.

Uitvoeringstoetsen zijn een belangrijk hulpmiddel om te voorkomen dat plannen worden gemaakt die struikelen in de uitvoering. Helaas moeten we constateren dat deze toetsen in veel gevallen ontbreken of een beperkt beeld geven van alle uitvoeringsconsequenties.

Wij bevelen het kabinet en parlement aan:

5. **Zet een vereenvoudigingsbeweging in gang.** (§ 3.12)
   Doe dit systematisch, te beginnen bij alle grote uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld UWV, Belastingdienst). Begin met de WIA (zie: Algemene Rekenkamer, 2024). Verken hierbij het idee van een jaarlijkse gezamenlijke opruimbeurt, zie: *Ritme in vereenvoudiging* (Inspectie belastingen toeslagen douane, 2024).
6. **Pas uitvoeringstoetsen uniform toe, met 'rode kaart'.** (§ 3.12)
   Pas uitvoeringstoetsen bij nieuwe wetgeving uniform toe en bied deze uitvoeringstoetsen altijd aan het parlement aan. Geef uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid om een 'rode kaart' uit te delen bij onuitvoerbaarheid, conform het adviesrapport van de *Staatscommissie rechtsstaat* (Staatscommissie rechtsstaat, 2024)
7. **Vereenvoudig rijksinkopen (circa € 18 miljard in 2024).** (§ 3.5)
   Organiseer inkoop als rijksoverheid met een meer bepalende rol voor de minister van BZK voor de verbetering van het rijksinkoopstelsel. Vereenvoudig en actualiseer als verantwoordelijke ministers voor wet- en regelgeving (EZK) en de coördinator inkoopstelsel (BZK) samen de wetgeving en/of inrichting van het inkoopstelsel. Laat de ministers van Financiën en BZK voor uniformiteit zorgen in de inkoopsystemen en financiële systemen.

Wij moedigen het kabinet en parlement aan:

8. **Benut kansen AI en algoritmes verantwoord.** (§ 3.6 en § 3.9)
   Volg de voorbeelden van de inzet van AI en algoritmes bij bijvoorbeeld de Belastingdienst en het UWV. Benut de mogelijkheden van digitalisering, AI en algoritmes actief. Doe dit op een verantwoorde manier. Zorg zo voor een beter presterende en functionerende overheid, met meer efficiency en effectiviteit en (daardoor) meer waarde voor burgers en bedrijven.

BENUT HET BUDGETRECHT; BESLIS, CONTROLEER EN STUUR BIJ

Het budgetrecht is een van de meest fundamentele rechten in onze parlementaire democratie. Het is het recht van het parlement om te bepalen waaraan publiek geld wordt besteed. Het parlement waakt zo over het belastinggeld van inwoners en bedrijven. Het parlement kan eisen dat budgetten goed onderbouwd en te volgen zijn, dat plannen leiden tot prestaties en dat het resultaat telt.

Dat gaat goed als het gaat om de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten; die zijn over de hele linie rechtmatiger dan vorig jaar. Ruim onder de tolerantiegrens. We zijn ook kritisch. Bij het aangaan van verplichtingen die in de toekomst tot uitgaven leiden, zijn te veel fouten gemaakt. Om de rechtmatigheid daar op orde te krijgen zijn verbeteringen in het inkoopbeheer en het rijksinkoopstelsel nodig. Verder zien we helaas ook dat doelen bij budgetbesluiten veelal afwezig zijn of slechts abstract geformuleerd. Risico's worden niet voldoende meegenomen in besluitvorming en blijken in meerdere gevallen veel te rooskleurig of veel te behoudend.

Een voorbeeld zijn de schommelende ramingen bij het ministerie van Asiel en Migratie: in het voorjaar van 2024 werd het budget met € 1,1 miljard verhoogd en in het najaar met € 0,7 miljard verlaagd. En aan de ontvangstenkant leidt een onderschatting van een wijziging in box 2 in 2 jaar tijd tot circa € 11 miljard (positief) verschil. Of neem de verviervoudigde kosten voor de renovatie van het Binnenhof. Het budget van € 0,5 miljard waarop de Tweede Kamer in 2016 haar besluitvorming baseerde, was onrealistisch laag. Hoewel de geldstromen te volgen zijn, zijn dit 'verrassingen' die niet bijdragen aan het presteren van de overheid en het vertrouwen in de politiek.

Het budgetrecht, mits goed gebruikt, kan het parlement nog meer tanden geven. Ook – juist – in urgente en crisissituaties. Dat kunnen we leren van de ervaringen die parlement en kabinet opdeden bij de energiecrisis na de inval in Oekraïne, de coronapandemie en de bankencrisis.

Wij bevelen het kabinet en parlement aan:

9. **Gebruik het budgetrecht actief.** (§ 4.1)
   Kijk goed naar de kwaliteit van plannen en maatregelen en de ramingen van de kosten (artikel 3.1 CW). Ga in debat over de kwaliteit van ramingen bij de begrotingsbehandelingen. Pas de begroting eventueel aan met het recht van amendement. Betrek hierbij meerjarige digitale overzichten van het kabinet over geraamde en daadwerkelijk uitgegeven bedragen. Geef als kabinet vaker een update van de lopende begrotingsuitvoering inclusief een duiding daarvan en vraag daar als parlement om. Creëer duidelijkheid over de gevolgen en het handelingsperspectief bij het verwerpen van een begroting.
10. **Volg grote projecten en grote risico's.** (§ 4.1)
    Volg grote projecten (zoals de renovatie Binnenhof, grote ICT- en defensieprojecten) en intensiveringen en bezuinigingen (zoals de 22% bezuiniging op rijksambtenaren) structureel. Plaats deze desgewenst onder de Regeling Grote Projecten. Kijk hierbij naar financiële ramingen versus werkelijke uitgaven, prestaties en financiële onzekerheden (bandbreedtes) en neem deze mee bij besluitvorming.

11. **Stap over naar accounting conform andere EU-landen (en provincies en gemeenten), met onderscheid tussen kosten en investeringen en met een externe onafhankelijke audit.** (§ 4.5)
    Maak een stap naar de actuele praktijk van andere EU-landen, provincies en gemeenten. Zorg hierbij voor een onderscheid tussen kosten en investeringen, een overheidsbalans met bezittingen en schulden, een begroting en jaarverslag met financiële en niet-financiële doelen en resultaten. Laat de jaarrekeningcontrole uitvoeren door de externe onafhankelijke auditor en niet door de interne auditor.

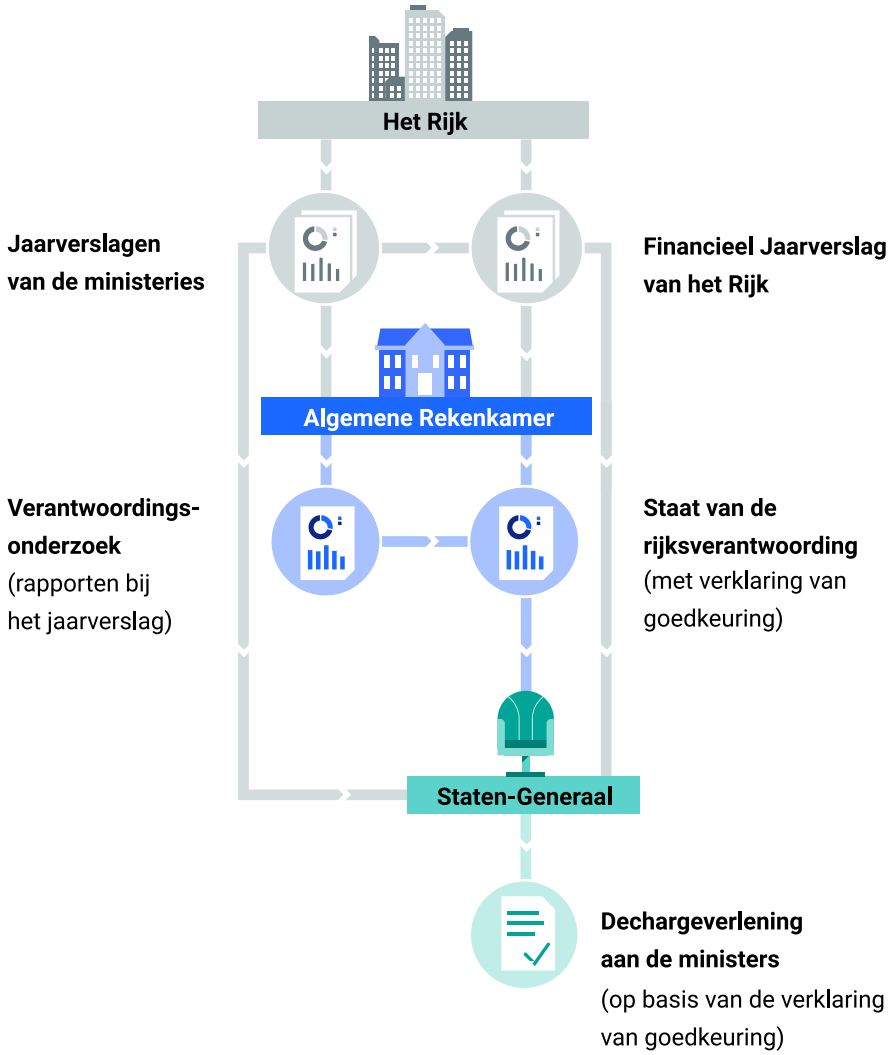
Wij moedigen het kabinet en parlement aan:

12. **Houd vast aan een ordentelijk begrotingsproces met oog voor urgente en crisissituaties.** (H4)
    Over 2024 zien we een verdere daling van het aantal incidentele suppletoire begrotingen. Van 63 (2021) is dit aantal gegaan naar 5 (2024), als momenten naast Prinsjesdag. Ook bij de Slotwet in 2024 (€ 141 miljoen) zijn net als in 2023 (€ 244 miljoen) vrijwel alle beleidsmatige mutaties tijdig aan het parlement gemeld. Ga door met leren van besluitvorming in urgente en crisissituaties, op basis van bestaande wet- en regelgeving. Vergelijkbaar uit het verleden zijn de energiecrisis na de inval in Oekraïne, de coronapandemie en de bankencrisis.

In dit rapport leest u bevindingen en aanbevelingen die de overheid kunnen helpen om zekerheid te bieden in onzekere tijden. Zeker nu we te maken hebben met schaarste in mensen, middelen en grondstoffen, moeten we daar doeltreffend, doelmatig en rechtmatig mee omspringen. Dat betekent ook dat we de lange termijn niet mogen inruilen voor de korte termijn, dat we realistische ramingen niet mogen inruilen voor wensdenken. En besluitvaardigheid en snelheid niet voor stabiliteit en betrouwbaarheid. Zo houden we koers in een turbulente tijd, met een overheid die doet wat ze belooft, alleen belooft wat kan, en besluit, controleert en bijstuurt volgens het budgetrecht. Want het resultaat telt.

Figuur 1 *Verantwoordingsstukken van het Rijk en de Algemene Rekenkamer in samenhang*

De Staat van de rijksverantwoording is de basis voor dechargeverlening



Dit rapport

Voor u ligt een belangrijk rapport. In dit rapport is namelijk de verklaring van goedkeuring opgenomen, die nodig is voor de dechargeverlening van het parlement aan het kabinet voor het verantwoordingsjaar 2024.

De *Staat van de rijksverantwoording* is het rapport bij het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* en geeft een overzicht van onze rapporten bij de jaarverslagen van de ministeries.

We beginnen met een overzicht van waaraan publiek geld door het Rijk besteed wordt. Daarna stellen we vanuit onze wettelijke taak de volgende vragen bij de jaarverslagen van het Rijk:

Bereikt de rijksoverheid met publiek geld wat ermee bedoeld was?
(Comptabiliteitswet (CW) artikel 7.16) – Hoofdstuk 2

Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
(CW artikel 7.12) – Hoofdstuk 3

Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
(CW artikel 7.12) – Hoofdstuk 4

In hoofdstuk 4 is ook de verklaring van goedkeuring opgenomen.

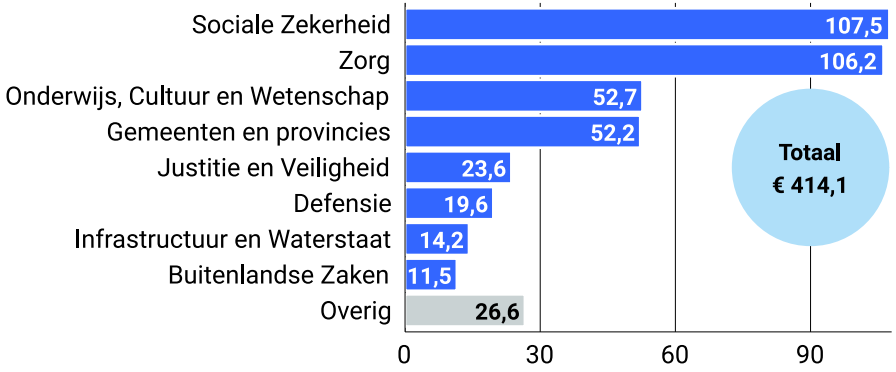
1. Inzicht in geld

Om resultaat te bereiken is er allereerst inzicht nodig. Waar gaat het belasting- en premiegeld naartoe? Waar zitten de grootste intensiveringen en ombuigingen van de afgelopen tijd? Dit hoofdstuk geeft dat inzicht.

Figuur 2 *Rijksoverheidsuitgaven 2024 op EMU-basis*

De grootste uitgaven van het Rijk zijn zorg en sociale zekerheid

In miljarden €, op EMU-basis

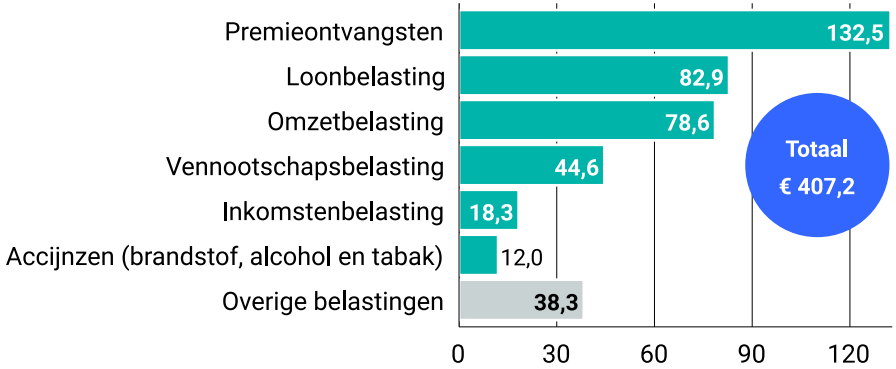


Bron: Financiën (2025), Financieel Jaarverslag Rijk 2024

Figuur 3 *Rijksbelasting- en premieontvangsten 2024 op EMU-basis*

De grootste ontvangsten van het Rijk zijn premieontvangsten

In miljarden €, op EMU-basis



Bron: Financiën (2025), Financieel Jaarverslag Rijk 2024

1.1 De inkomsten en uitgaven van het Rijk in 2024

In 2024 waren de netto-uitgaven van de rijksoverheid € 414,1 miljard. Zoals in figuur 2 te zien is, zijn de grootste posten zorg en sociale zekerheid. In totaal gaf de rijksoverheid € 23,8 miljard meer uit in 2024 dan in 2023. De belasting- en premieontvangsten van de rijksoverheid waren € 407,2 miljard in 2024. De meeste ontvangsten komen uit premieontvangsten en loon- en inkomstenbelasting (zie figuur 3). De belasting- en premieontvangsten van het Rijk waren in 2024 € 21,7 miljard hoger dan in 2023.

Figuur 4 *De verschillen in EMU-uitgaven tussen 2024 en 2023 in miljarden €*

Met name de ministeries van SZW en Defensie gaven meer uit in 2024 dan in 2023, BZ en EZK juist minder

Departementen inclusief fondsen	2023	2024	Verschil
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	25,9	31,3	5,4
Defensie	13,9	17,1	3,2
Justitie en Veiligheid	17,9	20,9	3,0
Gemeente- en Provinciefonds	45,3	47,8	2,4
Infrastructuur en Waterstaat	12,1	14,2	2,1
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2,1	3,8	1,7
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*	9,1	10,4	1,3
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	51,8	52,6	0,8
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	6,4	6,5	0,1
Algemene Zaken en De Koning	0,1	0,2	0,0
Financiën	10,4	10,0	-0,5
Economische Zaken en Klimaat	7,6	4,4	-3,2
Buitenlandse Zaken**	10,1	6,7	-3,5
Nationale Schuld	6,1	0,0	-6,1
Netto begrotingsuitgaven in uitgavenkader	**219,0**	**225,8**	**6,8**
Zorg	85,6	93,2	7,6
Sociale verzekeringen	71,2	77,9	6,7
Netto premie-uitgaven	**156,9**	**171,2**	**14,3**
Overige netto-uitgaven en EMU-correcties	14,4	17,1	5,0
Totale EMU-uitgaven	**390,3**	**414,1**	**23,8**

Bron: FJR (2023) tabellen 4.5 – 4.8 en 5.1, en FJR (2024) tabellen 4.5 en 5.1
** Inclusief Koninkrijksrelaties, de Hoge Colleges van Staat, en het BES-fonds*
*** Inclusief Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*

Figuur 4 laat per departement zien waar de grootste verschillen zaten in de uitgaven. De cijfers in de tabel wijken af van de uitgavencijfers in onze departementale rapporten, omdat het hier gaat om *netto*-uitgaven. Bij netto-uitgaven zijn de niet-belastingontvangsten afgetrokken van de uitgaven. (Door afrondingsverschillen komen de uitgaven per jaar niet altijd overeen met de verschillen tussen jaren. Dit geldt ook voor de overige figuren in dit hoofdstuk.)

De grootste toenamen in begrotingsuitgaven zitten bij de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Defensie. Bij SZW komt de toename in uitgaven voornamelijk door structureel toegenomen AOW-kosten. Hierdoor moest het ministerie in 2024 vanuit de begroting € 10,3 miljard meer bijdragen aan het Ouderdomsfonds dan in 2023.

De stijging bij het ministerie van Defensie kwam voor een groot deel door bijdragen aan Oekraïne. Zo gaf Defensie € 1,5 miljard meer uit aan commerciële leveringen voor Oekraïne dan in 2023. Commerciële leveringen zijn bijdragen aan internationale samenwerkingsovereen-komsten en militaire goederen die bij bedrijven zijn verworven. In totaal gaf het kabinet € 0,8 miljard meer uit aan de ondersteuning van Oekraïne dan in 2023 (zie figuur 6). De kosten voor de opvang van ontheemden waren dit jaar € 0,8 miljard lager dan het jaar ervoor.

De staatsschuld is gegaan van € 406,6 miljard naar € 417,0 miljard. De grootste daling in de uitgaven van het Rijk was bij het begrotingshoofdstuk van de Nationale Schuld. De uitgaven van Nationale Schuld zijn lager in 2024 dan in 2023 doordat er minder staatsschuld werd afgelost.

Figuur 5 *De verschillen in belasting- en premieontvangsten op EMU-basis tussen 2024 en 2023 in miljarden €*

Met name premies van werknemersverzekeringen en loon- en inkomstenbelasting namen toe in 2024

Ontvangsten	2023	2024	Verschil
Premies werknemersverzekeringen	83,9	94,0	10,2
Premies volksverzekeringen	40,2	38,5	-1,8
Totaal premieontvangsten	**124,1**	**132,5**	**8,4**
Loonbelasting	75,1	82,9	7,8
Inkomstenbelasting	12,0	18,3	6,3
Omzetbelasting	76,1	78,6	2,5
Belastingen op een milieugrondslag	5,3	6,6	1,4
Overdrachtsbelasting	3,1	3,8	0,8
Accijnzen	11,5	12,0	0,5
Schenk- en erfbelasting	3,0	3,4	0,4
Assurantiebelasting	3,7	3,9	0,3
Belastingen op motorrijtuigen	6,2	6,5	0,3
Invoerrechten	4,3	4,3	0,0
Vennootschapsbelasting	47,5	44,6	-3,0
Dividendbelasting	11,6	6,9	-4,6
Overige belastingen	2,2	2,9	0,7
Totaal belastingontvangsten	**261,5**	**274,7**	**13,3**
Totaal belasting- en premieontvangsten	**385,6**	**407,2**	**21,7**

Bron: FJR (2023) tabel 3.1 en FJR (2024) tabel 3.1

Verder vallen de dalingen in uitgaven op bij de ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ) en Economische Zaken en Klimaat (EZK). Bij het ministerie van EZK waren de uitgaven in 2024 vooral lager, omdat het energieprijsplafond voor kleinverbruikers per 1 januari 2024 is gestopt. Daarnaast werd er minder gebruik gemaakt van de middelen uit het Klimaatfonds dan verwacht en werden er in Groningen minder adressen versterkt (1.223) dan gepland (1.400). Bij het ministerie van BZ waren de uitgaven onder andere lager door een lagere afdracht aan de Europese Unie (€ -915 miljoen), minder geld voor het Europees ontwikkelingsfonds (€ -27 miljoen) en minder geld voor 'een hechtere Europese waardengemeenschap' (€ -13 miljoen).

De belasting- en premieontvangsten namen in 2024 toe met € 21,7 miljard, ten opzichte van 2023 (zie figuur 5). De premieontvangsten uit werknemersverzekeringen vielen in 2024 €10,2 miljard hoger uit dan in 2023. Qua belastingontvangsten zaten de grootste stijgingen bij de loonbelasting (€ 7,8 miljard) en inkomstenbelastingen (€ 6,3 miljard).

Zeker de ontvangsten uit de inkomstenbelasting zijn procentueel sterk toegenomen (53%). Dit komt met name door een onverwacht groot anticipatieeffect op de tariefswijzigingen in box 2 per 1 januari 2024. De invoering van een tweeschijventarief in box 2 vanaf 2024 veranderde het tarief van 26,9% (2023) naar een laag tarief van 24,5% en een hoog tarief van eerst 31% (2024). In het najaar van 2023 is een amendement aangenomen, waardoor het hoge tarief in box 2 werd verhoogd naar 33%. Directeur-grootaandeelhouders anticipeerden hierop door eind 2023 extra dividenden te laten uitkeren of door aandelen te vervreemden. Dit heeft in 2023 geleid tot hogere dividendbelastinginkomsten en in 2024 tot hogere opbrengst van de inkomstenbelasting (op EMU-basis).

De stijging van de totale ontvangsten aan inkomstenbelasting wordt in 2024 overigens nog gedempt door de derving van box 3 als gevolg van jurisprudentie van de Hoge Raad uit 2024. Deze derving wordt op EMU-basis grotendeels aan 2024 toegerekend, terwijl het rechtsherstel nog niet heeft plaatsgevonden. De inkomstenbelasting is vanwege voornoemde reden op kasbasis in 2024 nog verder gestegen (zie bijlage 3 van het FJR 2024, tabel 3.2) dan de in figuur 5 vermelde ontvangsten op EMU-basis.

Figuur 6 *De verschillen in Oekraïne-uitgaven tussen 2024 en 2023 in miljarden €*

In 2024 gaf het Rijk meer uit aan militaire steun voor Oekraïne

Inkomsten	2023	2024	Verschil
Internationale steun			
Militaire steun	1,0	2,5	1,5
Niet-militaire steun*	0,5	0,8	0,3
Binnenlandse regelingen			
Opvang ontheemden	3,4	2,6	-0,8
Zorg	0,2	0,2	0,1
Onderwijs	0,2	0,1	-0,1
Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid	0,0	0,0	0,0
Leveringszekerheid	**0,1**	**0,1**	**0,0**
Totaal	**5,4**	**6,3**	**0,8**

Bron: FJR (2023) tabel 1.3.3 en FJR (2024) tabel 2.1.4

** In 2023 was niet-militaire steun uitgesplitst in humanitaire en financiële ondersteuning*

1.2 Geld voor militaire steun aan Oekraïne

Geld voor militaire steun Oekraïne

Sinds de invasie van Rusland in 2022 heeft het ministerie van Defensie in totaal voor €10,4 miljard militaire ondersteuning geleverd of toegezegd aan Oekraïne. Gemiddeld is dat € 3,5 miljard per jaar (Financiën, 2024). Figuur 6 laat zien dat het ministerie in 2024 € 2,5 miljard aan militaire steun heeft geleverd. Zoals eerder genoemd, is dit € 1,5 miljard meer dan in 2023.

Figuur 7 *Ondersteuning ministerie van Defensie aan Oekraïne vanaf 2022*

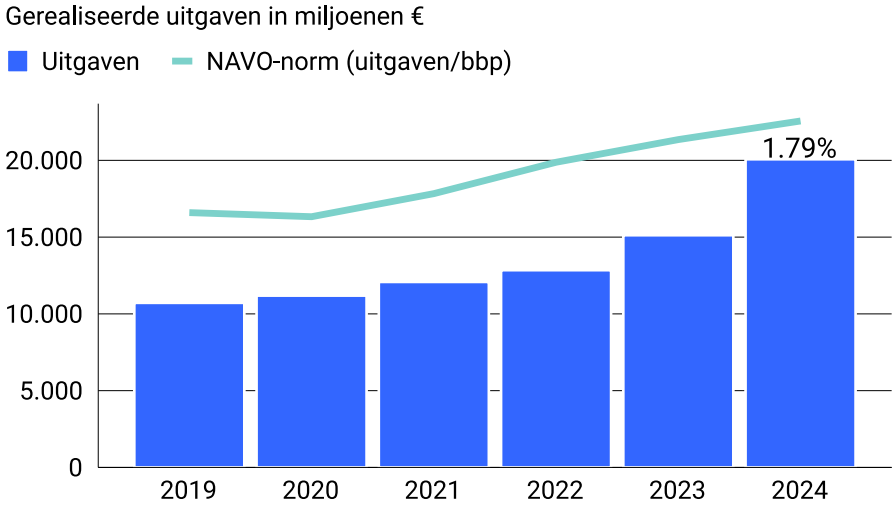
Sinds 2022 is er voor tenminste € 10,4 miljard aan militaire steun voor Oekraïne gereserveerd

** De Algemene Rekenkamer heeft deze getallen van het ministerie niet gecontroleerd*

Het ministerie van Defensie ondersteunt Oekraïne met materieel, training, opleidingen en onderhoud (zie figuur 7). Het ministerie van Defensie heeft het materieel zowel commercieel aangekocht als geleverd uit eigen voorraad. In 2024 heeft het daarnaast in toenemende mate financieel bijgedragen aan internationale samenwerkingsovereenkomsten die beogen de materiële gereedheid van Oekraïne te ondersteunen. Hiermee draagt Defensie ook indirect bij aan het aanschaffen van materiaal voor Oekraïne.

Figuur 8 *Verwachte ontwikkeling defensieuitgaven 2019-2027 in relatie tot de NAVO-norm (in € miljoen)*

Defensie voldoet niet aan de NAVO-norm van 2% in 2024



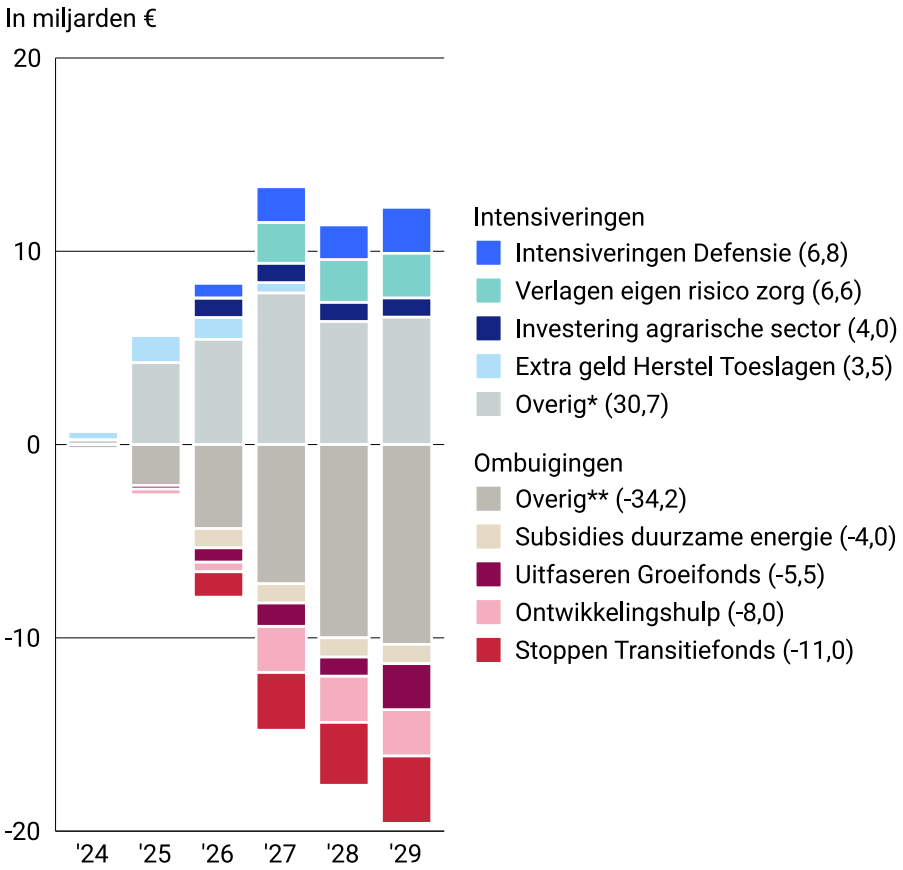
NAVO-norm

De NAVO-norm van 2% is een beslissing die in 2014 is genomen door alle regeringsleiders van de NAVO-lidstaten. Deze norm heeft als doel om de lasten evenredig en naar draagkracht te verdelen. Om deze reden worden de defensie-uitgaven uitgedrukt als percentage van het bbp. Daarbij is het een gegeven dat het bbp (jaarlijks) wijzigt. Deze belangrijke indicator is de afgelopen jaren veel besproken in het politiek en maatschappelijk debat. Als gevolg hiervan heeft de Tweede Kamer ingestemd met een initiatief-wetsvoorstel om dit percentage wettelijk te verankeren in een Wet financiële defensieverplichtingen.

De minister van Defensie heeft in de begroting 2024 een doelstelling voor deze indicator opgenomen van 2,06% (inclusief de uitgaven voor Oekraïne). De realisatie van de NAVO-norm van 2% over 2024 is 1,79% (inclusief de uitgaven voor Oekraïne), zie figuur 8. Qua berekening is dit percentage consistent met eerdere jaarverslagen. In het definitieve jaarverslag heeft de minister naast 1,79% ook andere percentages opgenomen. Een daarvan betreft de berekeningswijze van de NAVO. Die komt uit op 2,06% voor 2024. Deze berekeningswijze wijkt af omdat zij niet uitgaat van de daadwerkelijke realisatiecijfers maar van de begrote defensie-uitgaven. Bovendien rekent de NAVO met het bbp uit 2021 in plaats van met het bbp uit 2024. Het door elkaar gebruiken van verschillende berekeningswijzen, percentages en jaartallen is niet consistent en zo is het voor het parlement niet duidelijk in welke mate de NAVO-norm is behaald.

Figuur 9 *De grootste voorgenomen veranderingen in uitgaven uit de startnota van het kabinet-Schoof*

Kabinet-Schoof bezuinigt op fondsen en intensiveert meest op defensie en zorg



Bron: Financiën (2024a)

1.3 De plannen van het kabinet-Schoof

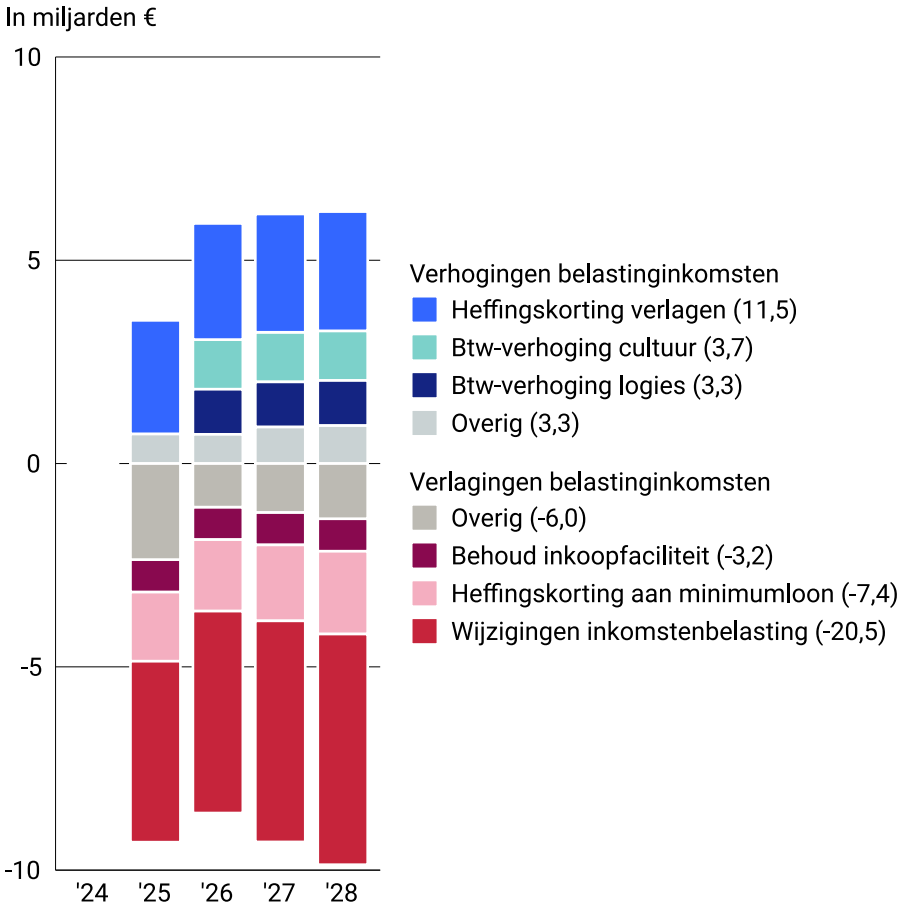
Bij de Miljoenennota 2025 presenteerde het kabinet-Schoof plannen om de inkomsten en uitgaven van het Rijk aan te passen. We kijken naar de plannen in de Miljoenennota, omdat op het moment van schrijven nog niet alle begrotingen zijn goedgekeurd. De uiteindelijke begrotingen kunnen afwijken van de oorspronkelijke plannen van het kabinet-Schoof in de Miljoenennota.

Aan de uitgavenkant plande het kabinet-Schoof voor de jaren 2024 tot en met 2029 € 51,6 miljard aan intensiveringen, dat wil zeggen een bewuste verhoging van de uitgaven. Voor dezelfde periode plande het kabinet € 62,7 miljard aan ombuigingen, ofwel een bewuste verlaging van de uitgaven (zie figuur 9).

De grootste intensiveringen zijn voor defensie, het verlagen van het eigen risico in de zorg, de agrarische sector en voor de uitvoering van het herstel toeslagen. De grootste ombuigingen komen van het stopzetten van het Transitiefonds en Nationaal Groeifonds, en van bezuinigingen op ontwikkelingshulp en subsidies voor duurzame energie. Ook wil het kabinet in totaal € 7,8 miljard minder uitgeven aan onderzoek en onderwijs. In het parlement is discussie over de haalbaarheid van de bezuinigingen, bijvoorbeeld op de beoogde lagere EU-afdrachten van € 3,2 miljard en de bezuinigingen op apparaatskosten van € 3,1 miljard.

Figuur 10 *De grootste voorgenomen veranderingen in inkomsten van het kabinet-Schoof*

Kabinet-Schoof wijzigt vooral de loon- en inkomstenbelasting



Bron: Financiën (2024b)

* *De eindjaren van figuur 9 en 10 zijn niet consistent, omdat het Belastingplan 2025 vooruit kijkt naar 2028, terwijl de Miljoenennota 2025 vooruit kijkt naar 2029.*

** *De bedragen tussen (…) zijn de cumulatieve belastinginkomsten tot en met 2028*

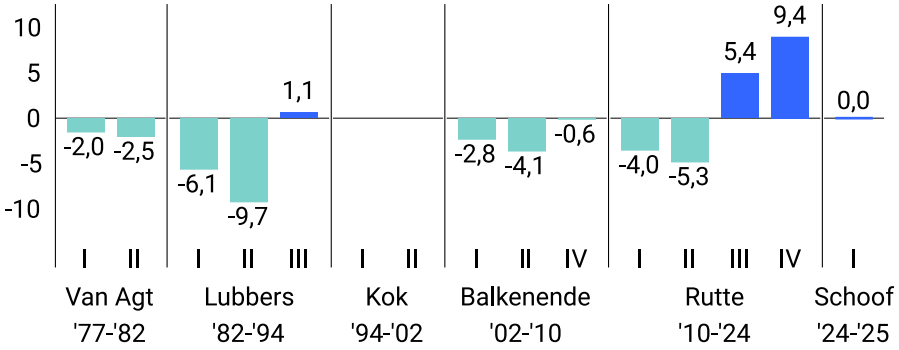
Aan de inkomstenkant plande het kabinet-Schoof voor de jaren 2024 tot en met 2028 € 21,8 miljard aan belastingverhogingen en € 37,1 miljard aan belastingverlagingen (zie figuur 10). De grootste voorgenomen belastingverhoging is de verlaging van het maximale bedrag van de algemene heffingskorting. Hierdoor krijgen mensen minder korting op hun inkomstenbelasting. Daarnaast wil het kabinet-Schoof extra inkomsten genereren door het btw-tarief op cultuur en logies te verhogen naar 21%. De belastingverlagingen komen vooral door wijzigingen van de inkomstenbelasting (€ 20,5 miljard). Deze wijzigingen zijn bedoeld om de lasten te verlichten voor burgers met een middeninkomen (Financiën, 2024b).

Alles bij elkaar genomen zijn de plannen van het kabinet-Schoof budgettair neutraal. Tegenover de lagere inkomsten door belastingverlaging staan lagere uitgaven (zie figuur 11).

Figuur 11 *Totaal van voorgenomen uitgaven en lasten in de regeerakkoorden van de afgelopen kabinetten*

De plannen van kabinet-Schoof zijn budgettair neutraal

In procenten bruto binnenlands product

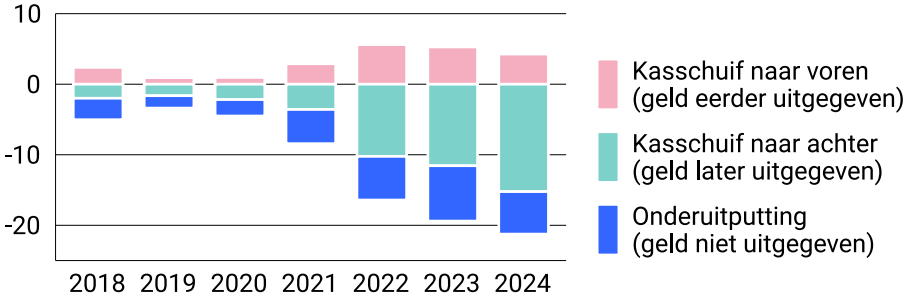


Bron: De Leeuw & Bruns (2022), Parlementair Documentatie Centrum (2025)

Figuur 12 *Kasschuiven en onderuitputting per jaar*

In 2024 was de onderuitputting € 6 miljard en werd € 15,2 miljard naar de toekomst geschoven

Uitgaven in miljarden €



Bron: Financiën (2025)

1.4 Veel geld nog niet uitgegeven

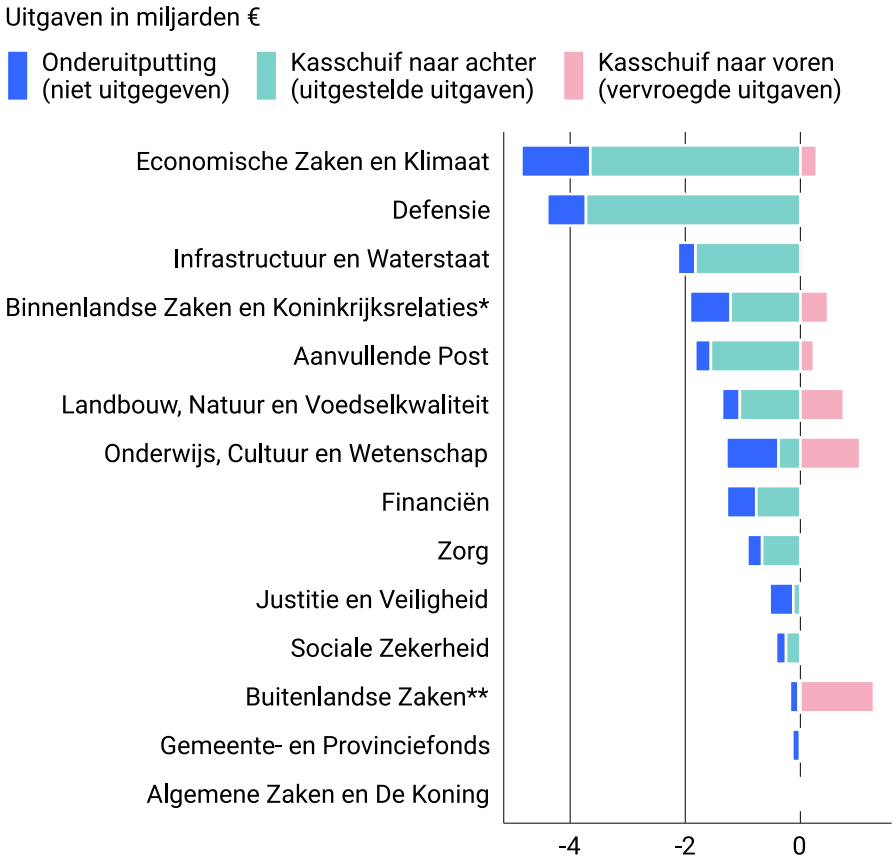
Doen wat je belooft en transparant zijn over wat niet lukt: dat is belangrijk bij grote, meerjarige veranderplannen en noodzakelijke keuzes in overheidsfinanciën. Voor de Tweede Kamer is het belangrijk goed inzicht te hebben in tussentijdse resultaten, mee- en tegenvallers in de uitvoering en nieuwe ontwikkelingen. Het kabinet moet hierover heldere en transparante informatie geven aan het parlement, zodat Kamerleden kunnen bijsturen wanneer ze dat nodig vinden.

Vorig jaar wezen we er al op dat het kabinet er niet in slaagt al het begrote geld uit te geven. Figuur 12 laat zien dat het kabinet ook in 2024 € 6,0 miljard 'onderuitputting' had. Ook schuift het kabinet steeds meer uitgaven naar de toekomst, omdat het het geld nu niet uitgegeven krijgt. Dit wordt een kasschuif genoemd. In 2018 schoof het kabinet € 2,0 miljard door naar later. In 2024 is dat gegroeid naar € 15,2 miljard.

Er zijn verschillende oorzaken waarom het kabinet het begrote geld niet kan uitgeven. Deels komt het doordat de ramingen te optimistisch zijn (zie § 4.1) en deels komt het door personeelstekorten en andere uitvoeringsproblemen (zie § 3.12). Doordat het Rijk dit geld niet heeft kunnen uitgeven, heeft het plannen niet kunnen uitvoeren en beloften niet kunnen nakomen.

Figuur 13 *Kasschuiven en onderuitputting in 2024 per ministerie inclusief fondsen*

EZK en Defensie kunnen geld niet volgens plannen uitgeven



Bron: Financiën (2025)

* *Bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn ook de begrotingshoofdstukken voor Koninkrijksrelaties en de Hoge Colleges van Staat, en het BES-fonds meegerekend.*

** *Bij Buitenlandse Zaken is ook het begrotingshoofdstuk voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking meegerekend.*

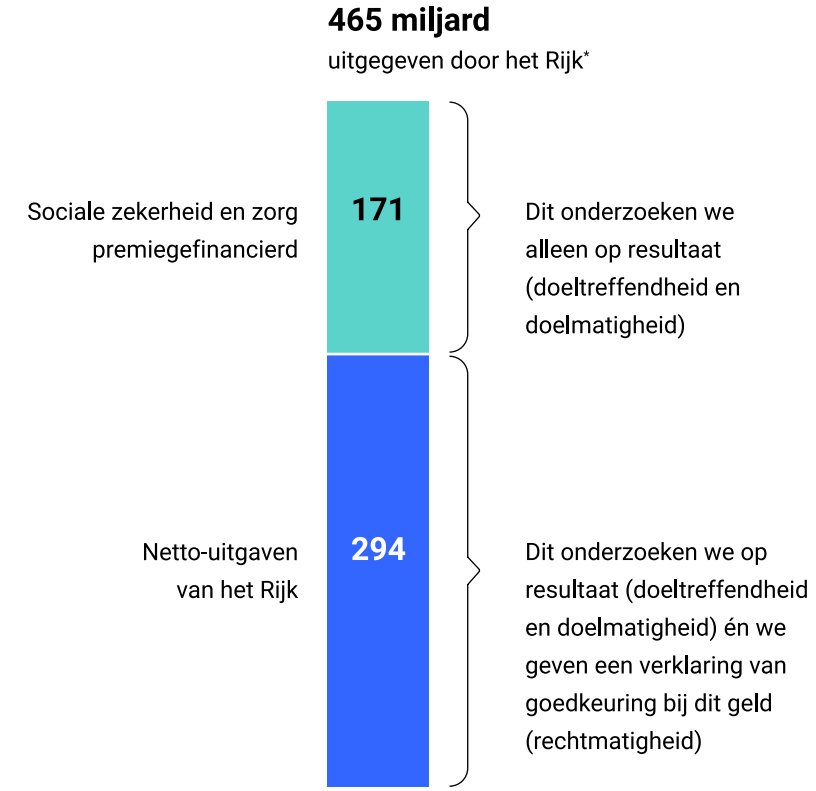
Figuur 13 laat zien bij welke departementen de onderuitputting en kasschuiven het grootst zijn. 2 departementen steken er bovenuit: het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en het ministerie van Defensie. Het ministerie van EZK gaf in 2024 door onderuitputting en kasschuiven € 4,8 miljard minder uit dan begroot. Dit komt onder andere door vertragingen van projecten van het Nationaal Groeifonds en het Klimaatfonds.

Bij het ministerie van Defensie was in 2024 sprake van € 4,4 miljard aan onderuitputting en kasschuiven naar achteren. Het kabinet-Rutte IV heeft de uitgaven van het ministerie van Defensie flink geïntensiveerd voor 2024. Er is krapte op de arbeidsmarkt, inkooptrajecten duren lang en defensiematerieel is moeilijk te krijgen.

Figuur 14 *We onderzoeken het geld van het Rijk verschillend per onderdeel*

De Algemene Rekenkamer geeft een verklaring van goedkeuring bij de rijksuitgaven, exclusief de premiegefinancierde uitgaven

In miljarden €



** Het EMU-bedrag (€ 414 miljard) is lager vanwege een andere optelsom. Dit lichten we toe in bijlage 1*

1.5 Geld en ons verantwoordingsonderzoek

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de resultaten die ministers behalen op alle beleidsterreinen. Maar we onderzoeken niet alle geldstromen. In Nederland betalen we belasting aan de rijksoverheid. Ook betaalt iedereen met een inkomen premies voor uitkeringen en zorg. De Algemene Rekenkamer controleert niet of dat premiegeld volgens de regels wordt geïnd en uitgegeven. Voor de fondsen in de zorg controleert de externe accountant van het Zorginstituut Nederland (ZiN) of geld volgens de regels is ontvangen en besteed. Voor de sociale zekerheid doen interne auditdiensten en externe accountants van Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) deze controle.

Onze onderzoeken naar beleidsresultaten hebben betrekking op alle rijksuitgaven, inclusief premiegeld. Wij onderzoeken vooral of de burger waar krijgt voor zijn geld. Ook kijken we of de ministers het parlement voldoende informeren over de resultaten van hun beleid.

We geven financiële oordelen over de uitgaven (en ontvangsten en verplichtingen) van het Rijk, zonder het premiegefinancierde geld. We geven oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening. Ook geven we een oordeel of de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries, en of de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet. In bijlage 1 staan hierover meer details.

2. Resultaten van geld: weinig zichtbare resultaten

Heeft de rijksoverheid met het geld bereikt wat ze voor ogen had? Het is belangrijk te weten wat de resultaten van beleid zijn. Dat geldt des te meer op beleidsterreinen waar burgers en bedrijven in de knel kunnen raken. Wat de resultaten van beleid zijn, daar moeten ministers inzicht in geven en verantwoording over afleggen. Ook geven sommige indicatoren van de Brede Welvaart een indruk. We hebben ook op een rij gezet wat ministers over resultaten rapporteren. Dan blijkt dat zij nadenken over meetbare doelen, dat ze rapporteren over resultaten. Toch is het voor het parlement een zoektocht, als het wil weten wat die resultaten zijn. Zelf hebben we onderzoeken uitgevoerd naar de resultaten van beleid, bijvoorbeeld voor slachtofferrechten, medicijntekorten, de hersteloperatie toeslagen, drinkwaterbesparing en op woongebied. De vragen "wat is de bedoeling, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?" zijn vaak niet goed te beantwoorden. We beoordelen een paar resultaten als 'toereikend' maar ook helaas veel als 'zorgelijk'.

2.1 Brede welvaart: een gemixt beeld

Brede welvaart betreft de kwaliteit van leven hier en nu en zet die af tegen de brede welvaart van latere generaties en van die van mensen elders in de wereld. Verankering van brede welvaart in de begrotings- en verantwoordingscyclus van het Rijk bevordert dat publiek geld wordt ingezet waar dit voor mensen de beste resultaten geeft in economische, ecologische en sociale termen. De afgelopen jaren heeft het Rijk belangrijke stappen in de richting van deze verankering gezet. Het onderwerp in het *Financieel Jaarverslag Rijk 2024* komt minder prominent naar voren dan in de editie 2023.

De *Monitor Brede Welvaart 2025* bevestigt in grote lijnen het beeld van de vorige editie: Nederland is in het 'hier en nu' een hechte en welvarende samenleving, met een grote tevredenheid over het leven, een hoog percentage vrijwilligers en een lage werkloosheid. Daar staat tegenover dat 12,1% van de bevolking onder de Europese armoedegrens leeft, 26,1% zich veel zorgen maakt over de financiële toekomst, en wonen en de leefomgeving zich minder gunstig ontwikkelen. Jongvolwassenen blijven in hun huidige brede welvaart achter bij andere leeftijdscategorieën. Ook wijzen de huidige ontwikkelingen op een lagere brede welvaart voor de volgende generaties, onder meer door een blijvend hoge druk op natuur en klimaat en een stagnerend economisch kapitaal. De invoer van goederen uit lagemiddeninkomens- en

Figuur 15 *Enkele indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2025 van het CBS - deel 1*

De Monitor Brede Welvaart laat relatief veel vertrouwen in instituties zien, qua CO2 en stikstof scoort Nederland laag in EU-verband

	Trend	Positie Nederland
Samenleving, sociaal kapitaal + Veiligheid		
Vertrouwen in instituties **62,9% van de bevolking van 15+ heeft (heel veel of tamelijk veel) vertrouwen** in 2024	↗	3/19 *(2023)*
Vertrouwen in politie **78,8% van de bevolking van 15+ heeft (heel veel of tamelijk veel) vertrouwen** in 2024	↗	2/19 *(2023)*
Vertrouwen in het leger **67,6% van de bevolking van 15+ heeft (heel veel of tamelijk veel) vertrouwen** in 2024	-	-
Natuurlijk kapitaal		
Cumulatieve CO_2-emissies **7,6 ton CO_2 per inwoner sinds 1860** in 2024	-	13/16 *(2022)*
Stikstofoverschot **147 kilogram stikstof per hectare cultuurgrond** in 2024	↘	19/19 *(2023)*

** Wij hebben de betrouwbaarheid van deze rapportages niet onderzocht.*
Uitleg CBS bij figuur: Als er een pijltje staat is er een significante stijging of daling, een trend op de middellange termijn, in de afgelopen jaren. De positie van Nederland is ten opzichte van andere EU-landen. Zie voor meer informatie: https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals
Bron: CBS, 2025

hoge-inkomenslanden stijgt trendmatig. De invoer uit lage-inkomenslanden is klein. De meeste positieve effecten van handel komen terecht in hoge-inkomenslanden. Overdrachten en ontwikkelingshulp zijn relatief hoog vergeleken met andere EU-landen en laten een stabiele trend voor de middel-lange termijn zien. De hoeveelheid fossiele energiedragers, biomassa, metalen en niet-metaalmineralen die per inwoner wordt ingevoerd hoort bij de hoogste van de EU-ranglijst.

Voor een aantal thema's dat is gerelateerd aan brede welvaart signaleren wij bijzondere strategische risico's voor de beleidsdoelen van de betrokken departementen. In figuur 15 en figuur 16 zijn per onderwerp de scores aangegeven voor een of enkele bijbehorende indicatoren uit de Monitor 2025. Het daarbij passende beleid is opgenomen in bijlage 4, gebaseerd op de rijksbegroting 2024 en *Factsheets Brede Welvaart 2024*. Verder zijn in deze bijlage 4 opgenomen – voor zover traceerbaar – de bijbehorende resultaten of inzet en uitgaven volgens de jaarverslagen 2024 of andere beschikbare bronnen.

De minister van Financiën geeft in de *Agenda voor toekomstbestendig begroten en verantwoorden* van eind 2024 (Financiën, 2024c) terecht aan dat aandacht voor brede welvaart in het jaarverslag helpt een lerende overheid te bevorderen. Het brede perspectief van brede welvaart biedt handvatten om in begrotingen en jaarverslagen heldere verbindingen te leggen tussen thema's, indicatoren, beleid en geld. Dat gaat om het hier en nu, later en elders en ook om de samenhang met beleidsterreinen van andere ministers.

Figuur 16 *Enkele indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2025 van het CBS - deel 2*

De Monitor Brede Welvaart laat een gemixt beeld zien voor onderwijs, de arbeidsproductiviteit stijgt en het woningtekort stijgt

	Trend	Positie Nederland
Menselijk kapitaal + Economisch kapitaal + Wonen		
Rekenvaardigheden leerlingen **493 gemiddelde PISA-score van 15-jarigen** in 2022	-	2/26 *(2022)*
Leesvaardigheden leerlingen **459 gemiddelde PISA-score van 15-jarigen** in 2022	-	20/26 *(2022)*
Kenniskapitaalgoederenvoorraad **€11,95 per gewerkt uur** (prijzen 2021) in 2023	-	5/14 *(2023)*
Arbeidsproductiviteit **€57 bruto toegevoegde waarde per gewerkt uur** (prijzen 2021) in 2024	↗	3/21 *(2024)*
Gemiddelde schuld per huishouden **€120.506 per huishouden (l**opende prijzen) in 2023	↗	24/25 *(2024)*
Woningtekort, modelmatige raming **5% van de woningvooraad** in 2024	↗	-

** Wij hebben de betrouwbaarheid van deze rapportages niet onderzocht.*
Uitleg CBS bij figuur: Als er een pijltje staat is er een significante stijging of daling, een trend op de middellange termijn, in de afgelopen jaren. De positie van Nederland is ten opzichte van andere EU-landen. Zie voor meer informatie:
https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals
Bron: CBS, 2025

2.2 Ministers presenteren weinig informatie over resultaten

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de ministers. Zij moeten dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. De ministers moeten vervolgens ook rapporteren over hun resultaten. Op die manier kunnen zij duidelijk maken of zij hebben gedaan wat ze hebben beloofd en of de burger waar voor zijn geld heeft gekregen. Wij hebben voor een aantal maatregelen geïnventariseerd wat de ministers rapporteren over de doelen die zij hiermee willen bereiken, hoeveel geld daarmee gemoeid is en wat de resultaten zijn.

Ministers denken na over meetbare doelen en rapporteren over resultaten. Maar dat is niet het hele verhaal. Zo is het voor het parlement in sommige gevallen een zoektocht als het wil weten welke resultaten ministers hebben bereikt. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geeft in Kamerbrieven bijvoorbeeld veel concrete in de toekomst te behalen resultaten van maatregelen. In de begroting en in het jaarverslag rapporteert de minister juist weer op een algemener niveau. De minister van VWS heeft 3 deelmonitors van het Integraal Zorgakkoord (IZA) die elk een andere functie moeten vervullen. Deze monitors bevatten informatie over geld, aantallen en voortgang op losse indicatoren. In de meeste gevallen ontbreekt de samenhang tussen de informatie-onderdelen. Daarnaast is het niet duidelijk hoe de verschillende monitors en indicatoren bijdragen aan het doel van de minister van VWS om de zorg te veranderen zodat deze goed, toegankelijk en betaalbaar blijft. Kamerleden vinden het een uitdaging om op basis van de huidige IZA-monitoren inzicht te krijgen in de resultaten van het IZA, en wat het concreet bijdraagt aan goede, toegankelijke en betaalbare zorg.

Figuur 17 *Voorbeelden van rapportages over resultaten van BZK en OCW*

Gepresenteerde concrete resultaten zeggen weinig over of doelen behaald zijn of worden

	Maatregel	Doel	€ in miljoenen	De minister rapporteert (samengevat)
BZK	Diverse maatregelen woningbouw	Realiseren van 100.000 woningen per jaar	1.012	82.171 woningen in 2024
	Woningbouwimpuls	Sneller, meer (betaalbare) woningen	301	Geld 6e tranche draagt bij aan bouw 48.509 woningen (waarvan 73% betaalbaar)
	Stimuleringsregeling flex- & transformatie-woningen	Versneld realiseren van sociale huurwoningen	35	Met geld 1e en 2e tranche binnen 12 maanden 4.511 flex- en transformatiewoningen
	Stimuleringsregeling ontmoetingsruimten in ouderenhuisvesting	Stimuleren van het aanbod van woonruimten met ontmoetingsruimte, voor ouderen	10	Met geld 1e en 2e tranche bijgedragen aan ca 19.000 geclusterde woningen met ontmoetingsruimte
	Nationaal Isolatieprogramma: Lokale Aanpak Isolatie	Isoleren van 750.000 slecht geïsoleerde koopwoningen tot en met 2030	710	Met geld 1e en 2e tranche wordt bijgedragen aan isoleren ruim 490.000 woningen
	Regio Deals	Versterken van regio's om brede welvaart te verbeteren	314	In 2024 22 Regio Deals gestart
OCW	Lerarenstrategie (aanpak leraren- en schoolleiderstekort)	Terugdringen leraren- en schoolleiderstekort	Begroting: onbekend AR: ongeveer 2.470	Minister rapporteert over resultaten van een deel van de Lerarenstrategie in voortgangsbrief, zoals: 2.244 zij-instromende leraren. 908 aanvragen subsidie Onderwijspersoneel Opleiding tot Leraar
	Subsidieregeling maatschappelijke diensttijd (MDT)	Tussen 12 en 30 jaar stimuleren en faciliteren: 1. iets doen voor een ander en/of de samenleving (minimaal 85%) 2. talentontwikkeling (minimaal 60%) 3. betekenisvolle ontmoetingen (minimaal 70%)	139,5	1. 95% MDT-jongeren vindt het na afloop belangrijk iets voor een ander en/of de samenleving te doen 2. 60% vindt MDT leerzaam, 62% ontwikkelt vaardigheden 3. 94% ontmoet mensen met een andere leeftijd, afkomst of opleidingsniveau

** Wij hebben de betrouwbaarheid van deze rapportages niet onderzocht.*

Figuur 18 *Voorbeelden van rapportages over resultaten van VWS*

Onduidelijk wat gerapporteerde resultaten bijdragen aan doel

	Maatregel	Doel	€ in miljoenen	De minister rapporteert (samengevat)
VWS **Integraal Zorgakkoord (2023 t/m 2026)**	• Ruim 400 acties gericht op passende zorg, regionale samenwerking, acute zorg, concentratie & spreiding, versterking eerste lijn, samenwerking SD-HZ-GGZ, gezond leven & preventie, arbeidsmarkt & ontzorgen, digitalisering & gegevensuitwisseling, contractering • Transformatieplannen	Doel IZA: De zorg veranderen zodat deze in de toekomst goed, toegankelijk en betaalbaar blijft	Maximum financiële groeiruimte per sector (MSZ, GGZ, wijkverpleging, huisartsenzorg, MDZ), € 150 SPUK aan gemeenten, € 2800 transformatiemiddelen	Minister rapporteert over: > voortgang IZA met *inputmonitor* Voorbeeld uit inputmonitor (november 2024): • 138 van de 445 acties afgerond • 30 transformatieplannen definitief goedgekeurd > of beweging de goede kant op gaat met indicatoren in een *outputmonitor* (bijvoorbeeld over concentratie & spreiding en sterkere eerste lijn) Voorbeeld uit outputmonitor bij indicator sterkere eerste lijn: “Zorggebruikers melden ervaringen met schaarste in de zorg. Desondanks zeggen 4 van de 5 zorggebruikers de zorg te ontvangen die zij nodig hebben” (Nivel, juni 2024:12) > over de effecten op de gezondheid van doelgroepen met indicatoren in een *outcomemonitor* (bijvoorbeeld over kwaliteit en toegankelijkheid zoals ervaren kwaliteit van leven en wachttijden ggz)

** Wij hebben de betrouwbaarheid van deze rapportages niet onderzocht.*

Tot slot geven de gerapporteerde resultaten niet altijd informatie over de manier waarop de maatregelen hebben bijgedragen aan het doel. Dit zien we bij de minister van OCW. Deze rapporteert in een voortgangsbrief over de resultaten van een deel van de lerarenstrategie (aanpak leraren- en schoolleiderstekort). Wat het parlement niet kan vaststellen, is welke bijdrage de maatregelen hebben geleverd om het lerarentekort terug te dringen.

2.3 Resultaten voor burgers en bedrijven - overzicht onderzoeken beleidsresultaten

Jaarlijks doet de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de resultaten van beleid om zelf na te gaan of geld goed is besteed en resultaten worden bereikt zoals de bedoeling was. Doen wat je belooft en de resultaten laten zien. Om dat te kunnen vaststellen, is het allereerst van belang dat duidelijk is wat een minister op een bepaald beleidsterrein wil bereiken. Wat heeft deze concreet beloofd? Die vraag is niet altijd eenduidig te beantwoorden. Een overzicht van deze beloftes staat in figuur 19 de kolom ‘Doelen’. We zien dat doelen onvoldoende concreet zijn uitgewerkt. De vragen “wat is de bedoeling, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?” zijn vaak niet goed te beantwoorden.

Tegelijkertijd moeten we erkennen dat het tot stand brengen van beleid en de uitvoering daarvan ook niet eenvoudig is. Hierbij zijn veel actoren betrokken, zoals andere overheden en private partijen. Zoals in de onderzoeken woningen voor ouderen (BZK, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)) en bouw betaalbare woningen Bonaire (Koninkrijksrelaties (KR)), waarin de minister bestuurlijke afspraken maakt met actoren in convenanten. Ook bij de versterking Groningen (EZK) zijn veel actoren betrokken bij het maatregelenpakket Nij Begun (EZK, 2023). Verder oefent de Tweede Kamer politieke druk uit om maatregelen te nemen in geval van belangrijke maatschappelijke vragen, zoals in het onderzoek voorraden tegen medicijntekorten (VWS).

Figuur 19 *Onderzochte beleidsonderwerpen VO 2024 met oordeel*

Meeste oordelen 'zorgelijk' op een schaal van 'zeer zorgelijk' tot 'goed'

Onderzoek	Doelen	Geld	Resultaten VO 2024	Oordeel
Bouw betaalbare woningen Bonaire	500 sociale huurwoningen t/m 2025 1.700 betaalbare woningen t/m 2030	Sinds 2019 € 20,8 miljoen	Doel 2025 niet gehaald. Behalen doel 2030 niet aannemelijk gemaakt met aanpak	zorgelijk
Economische diplomatie voor mkb	Versterking verdienvermogen van Nederland	€ 275 miljoen	Nederlandse midden- en kleinbedrijf zeer tevreden, maar resultaat van economische diplomatie is onbekend	toereikend
Uitvoering slachtofferrechten	Slachtoffers van misdrijf worden zorgvuldig bejegend en geïnformeerd OM leeft wettelijke informatieplichten aan slachtoffers misdrijven na	€ 12 miljoen per jaar	Informatievoorziening door het OM aan bijna 1 op de 5 slachtoffers niet adequaat. 6,6% niet conform wettelijke plichten geïnformeerd	zorgelijk
Woningen voor ouderen	290.000 woningen geschikt voor ouderen bouwen t/m 2030	€ 388 miljoen (VRO en VWS) tussen 2022 en 2027	60.000 nultredenwoningen in 2022 en 2023 Geclusterde en zorggeschikte woningen: onbekend	zorgelijk
Hersteloperatie toeslagen	Integrale beoordelingen afgerond in 2025 Streven: afronden bezwaarschriften in 2026. Aanvullende schadeverzoeken afgerond in 2027	€ 11.479 miljoen van 2020 t/m 2028 (waarvan € 1.840 miljoen in 2024)	1e toets nagenoeg afgerond Integrale beoordelingen gaat goed Bezwaren versneld Afhandeling aanvullende schade loopt achter	zorgelijk
Drinkwaterbesparing	Drinkwaterverbruik zakelijke gebruikers 20% lager in 2035 t.o.v. 2016-2019 Verbruik huishoudens terug naar 100 liter p.p.p.d. in 2035	Onbekend	Twijfelachtig of doelen worden behaald	zorgelijk
Schadeherstel en versterking Groningen: Nij Begun	Schadeherstel en versterking milder, menselijker en makkelijker maken voor gedupeerde bewoners aardbevingsgebied ('Nij Begun')	€ 3 miljard extra voor uitvoering maatregelen Nij Begun	Nij Begun heeft nog niet geleid tot de positieve maatschappelijke verandering die het beloofde, versterking is verder vertraagd, maar hersteloperatie is in 2024 weer op gang gekomen	matig
Deelname landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties	Beperken neerslag stikstof op Natura 2000-gebieden Lbv-plus: deelname 600 boeren Lbv: geen kwantitatief doel	€ 2.922 miljoen	Lbv-plus per € ruim 5x meer stikstofreductie in N2000-gebieden dan Lbv 921 aanvragers Lbv-plus, 666 aanvragers Lbv Meer dan 3x zoveel aanvragen Lbv-plus dan Lbv (relatief)	toereikend
Banen voor mensen met een arbeidsbeperking	Extra banen voor mensen met arbeidsbeperking 125.000 extra banen in 2026 t.o.v. 2013 100.000 bedrijfsleven 25.000 overheid	€ 634 miljoen SZW begroting. Vanuit begroting gemeentefonds: onbekend	Bijna 88.000 extra banen t/m 2024, dus tussentijds doel niet behaald. Niet realistisch dat doel voor 2026 gehaald gaat worden Effecten maatregelen minister niet bekend. Relatie tussen uitgaven en resultaten niet inzichtelijk	Matig
Voorraden tegen medicijntekorten	Buffervoorraad van 8 weken bij bedrijven die medicijnen leveren	Verhoging zorgbudget met € 25 miljoen per jaar	Maatregel heeft er waarschijnlijk niet voor gezorgd dat patiënten minder vaak met lege handen de apotheek moeten verlaten	zorgelijk

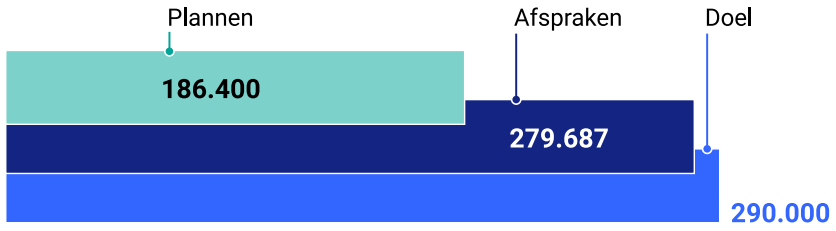
De Algemene Rekenkamer hecht veel waarde aan een adequate informatie-voorziening over de uitvoering van beleid aan het parlement. Maar we constateren dat ministers in sommige gevallen hun informatievoorziening hierover niet volledig op orde hebben, of niet volledig transparant zijn. Zo is het onbekend of de minister van Buitenlandse Zaken zijn doelen heeft bereikt. De minister van VRO blijkt wel zicht te hebben op de aantallen woningen voor ouderen waarover afspraken en waarvoor plannen zijn gemaakt, maar niet op wat daadwerkelijk is gebouwd.

In de kolom 'resultaten' in figuur 19 hebben we zo goed mogelijk de resultaten proberen weer te geven. Je ziet hier dat de resultaten vaak flink achterblijven bij de beloften. Zo slaagt het Openbaar Ministerie er niet in om zijn wettelijke informatieplicht aan slachtoffers volledig na te leven. En vooral de overheid lukt het niet de afspraken over extra banen voor mensen met een arbeids-beperking na te komen.

Tot slot, van de 10 onderzoeken naar beleidsresultaten die we dit jaar hebben uitgevoerd is er 1 waaruit blijkt dat de minister de doelen haalt. De minister van LVVN ligt op dit moment op koers om haar doelen te bereiken qua deelname aan de beëindigingsregelingen. In 4 onderzoeken behalen de ministers hun doelen niet (KR, JenV, Fin, SZW) en in 5 onderzoeken (BZK, BZ/BHO, IenW, EZK, VWS) is het niet aannemelijk dat ministers de beoogde resultaten behalen, of beschikten we over te weinig informatie om dit te kunnen bepalen. En dit vinden we zorgelijk.

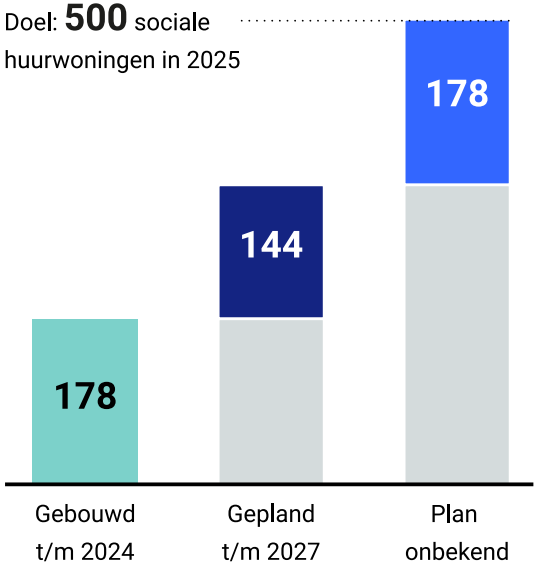
Figuur 20 *Doelen, inzet en resultaten woningen voor ouderen*

In Nederland is het resultaat van gebouwde woningen voor ouderen onbekend, het aantal in de plannen is lager dan in de afspraken en ambitie



Figuur 21 *Doelen, inzet en resultaten woningen op Bonaire*

Op Bonaire blijft het aantal woningen flink achter bij de belofte



2.4 3 onderzoeken naar wonen: resultaat blijft achter bij doel

We lichten enkele onderzoeken naar beleidsresultaten uit, om te beginnen met 3 onderzoeken naar wonen. Wonen is 1 van de 8 thema's binnen 'brede welvaart - hier en nu'. Een goed en betaalbaar dak boven het hoofd is 1 van de eerste levensbehoeften. We hebben onderzoek gedaan naar woningen voor ouderen, bouwen van betaalbare woningen op Bonaire en versterking en herstel van woningen in Groningen. In alle 3 de onderzoeken blijkt dat de verantwoordelijke bewindslieden er (waarschijnlijk) niet in slagen om de beoogde doelen tijdig te halen.

Woningen voor ouderen

De minister van VRO heeft zichzelf een doel gesteld voor ouderenhuisvesting. In de periode tot en met 2030 wil zij 290.000 woningen bouwen die geschikt zijn voor ouderen. Wij kunnen niet vaststellen of het aannemelijk is dat zij dit doel bereikt. De minister heeft namelijk nog geen goed zicht op de voortgang van de bouw van woningen voor ouderen. Wel zien we dat het aantal woningen in de plannen achterblijft bij de afspraken met medeoverheden en de woondeals die zij heeft gesloten met andere samenwerkingspartners. De ministers van VRO en VWS zetten tussen 2022 en 2027 € 388 miljoen in voor deze woonmaatregel.

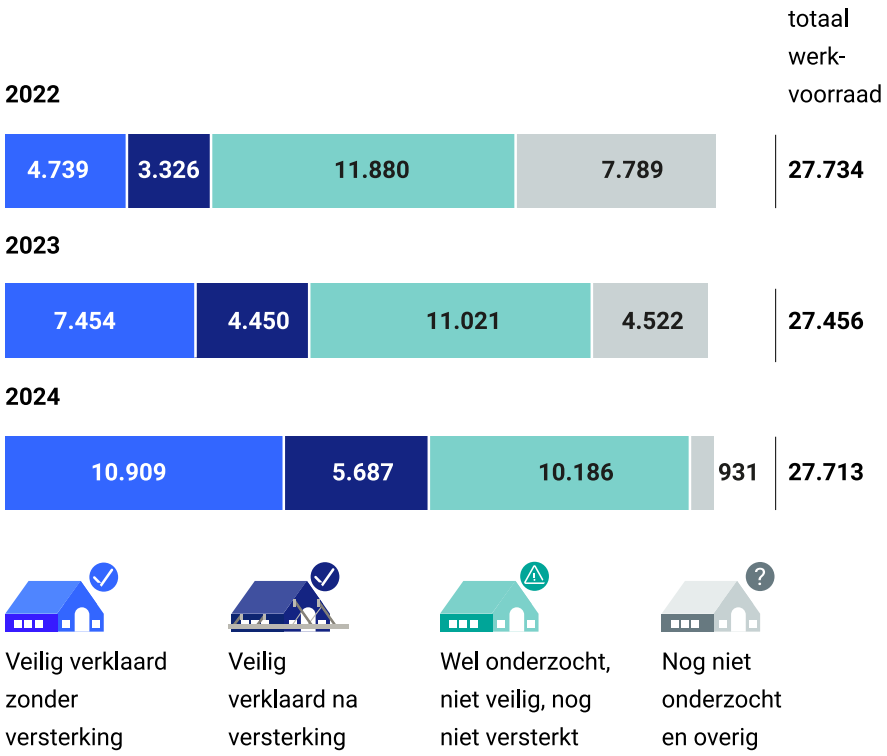
Woningen op Bonaire

De minister van VRO heeft op Bonaire (onderdeel van Caribisch Nederland) op het gebied van wonen de volgende doelen:

- 500 sociale huurwoningen voor eind 2025;
- 1.700 betaalbare woningen voor eind 2030.

Figuur 22 *Voortgang van de versterkingsoperatie*

In Groningen wordt het einddoel niet meer in 2028 gehaald. Er komt steeds beter zicht op het aantal adressen dat versterkt moet worden



Het eerste doel (500) gaat de minister niet halen en ze heeft niet aannemelijk gemaakt dat ze het doel voor 2030 (extra 1700) haalt met de gekozen aanpak.

In de periode 2019 t/m 2024 is € 14,9 miljoen ingezet om infrastructuur aan te leggen en de bouw van 500 sociale huurwoningen te versnellen. In 2023-2024 is € 5,9 miljoen ingezet om de 1.700 betaalbare woningen te bouwen. Begin 2025 zijn pas 178 sociale huurwoningen klaar en is de verwachting dat dit aantal stijgt naar 322 tot en met 2027. De 1.700 extra betaalbare woningen worden van 2025 tot 2030 gebouwd.

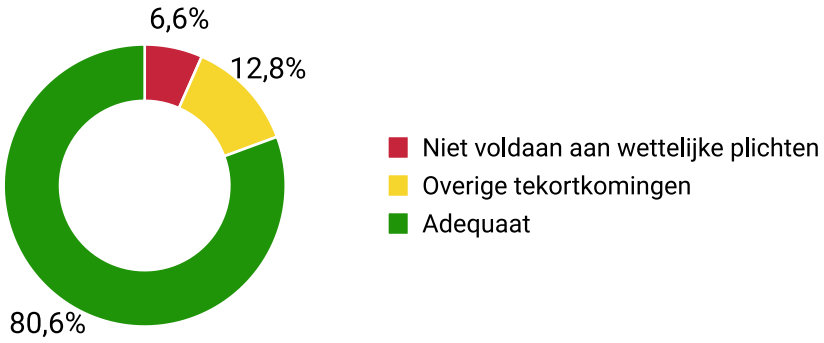
Woningherstel en versterking in Groningen

Door de gaswinning in Groningen zijn veel woningen beschadigd of onveilig geworden. In 2023 heeft het kabinet aangekondigd met Nij Begun het herstel en de versterking van deze woningen milder, menselijker en makkelijker aan te pakken. Veel maatregelen hiervoor zijn in de loop van 2024 gefaseerd ingevoerd.

De minister had bij aankondiging van Nij Begun beperkt zicht op de uitvoerbaarheid. Zoals wij ook in 2022 constateerden leidt nieuw beleid voor de schadeherstel- en versterkingsoperatie in Groningen tot vertraging. Zo zal de oorspronkelijke doelstelling om de totale versterkingsoperatie in Groningen in 2028 af te ronden door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) waarschijnlijk niet gehaald worden. Er is eind 2024 wel steeds beter zicht op de aantallen woningen die nog versterkt moeten worden. 97% van de werkvoorraad is eind 2024 een eerste keer beoordeeld (zie figuur 22).

Figuur 23 *OM informeert bijna 1 op de 5 slachtoffers (19,4%) niet adequaat (n=196)*

19,4% van de slachtoffers niet adequaat geïnformeerd



Ervaringen van een slachtoffer van een seksueel misdrijf:
"Je bent in zo'n situatie afhankelijk van onder andere het OM. Want je bent zelf niet bij machte en ook niet op de hoogte van alle regels en wetten. Je bent in die tijd ook heel erg op zoek naar wat je tijdens het misbruik hebt gemist: hulp en controle. Maar je hebt geen controle. Want je moet juist het hele proces uit handen geven aan de mensen die daarvoor zijn. Dus ieder stukje informatie dat klopt, op tijd is en helpend is, daar ben je heel dankbaar voor."

Het Instituut voor de Mijnbouwschade Groningen (IMG) keert schadevergoedingen uit voor herstel van woningen. De uitgaven voor fysieke schades komen na een periode van stilstand in 2024 weer op gang. In 2024 zijn ruim 42.000 zaken behandeld. In 2023 waren dat er nog ruim 22.000. De verhouding uitgekeerde vergoedingen/uitvoeringskosten is in 2024 beter dan in voorgaande jaren (op € 1 schadevergoeding € 0,44 aan uitvoeringskosten).

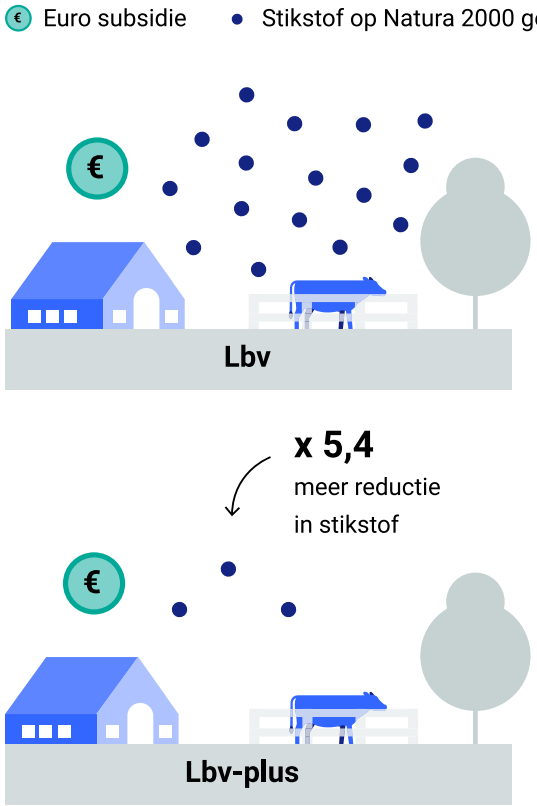
2.5 Uitvoering slachtofferrechten: 1 op de 5 slachtoffers niet adequaat geïnformeerd

Het ministerie van JenV kan een grote invloed hebben op het leven van burgers. Bijvoorbeeld op slachtoffers van misdrijven en verdachten van strafbare feiten. Zij krijgen te maken met het strafrecht. Doelen van de minister van JenV zijn dat slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd en dat zij een sterke positie in het recht hebben. De afgelopen decennia zijn veel nieuwe slachtofferrechten geïntroduceerd, waaronder het recht om te spreken in de rechtszaal. Ook moet het Openbaar Ministerie (OM) slachtoffers van misdrijven informeren over de voortgang van de strafzaak tegen de verdachte(n) van het misdrijf. De informatievoorziening van het OM aan bijna 1 op de 5 slachtoffers (19,4%) verloopt niet adequaat, zie figuur 23. De minister heeft op dit punt zijn doelen niet gehaald.

De strafrechtketen kampt met meer hardnekkige problemen waar burgers veel last van (kunnen) hebben. Zo moeten burgers veel te lang wachten op de afhandeling van hun strafzaak en komt het voor dat vonnissen van strafrechters op de verkeerde naam staan. Deze problemen lichten we toe in § 3.2.

Figuur 24 *Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties, verschil tussen Lbv en Lbv-plus*

Lbv-plus levert per euro 5,4 keer meer stikstofreductie op



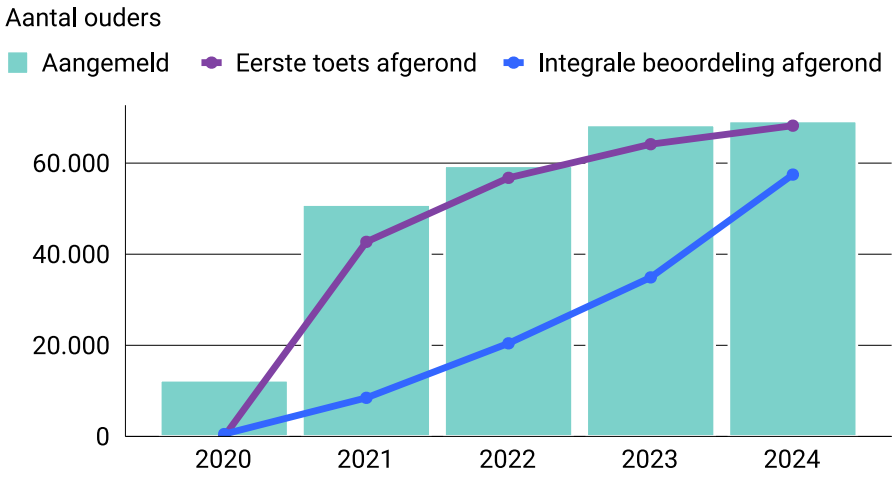
2.6 Beëindigingsregelingen veehouderijen effectief

In 2023 heeft de minister van LNV 2 nieuwe beëindigingsregelingen opengesteld: de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus). Beide regelingen hebben als doel om de neerslag van stikstof op overbelaste Natura 2000-gebieden te beperken. De Lbv-plus is gericht op veehouderijen die de grootste stikstofneerslag veroorzaken op Natura 2000-gebieden. Wij beoordelen de resultaten van de regelingen als toereikend. Dit oordeel baseren wij op het aantal aanvragen dat is ingediend (1587). Met name de Lbv-plus heeft hier aan bijgedragen met 921 aanvragen. Dit zijn niet de definitieve deelnamecijfers, aangezien aanvragers zich kunnen terugtrekken.

Van de circa 8.000 veehouderijen die in aanmerking kwamen voor de Lbv vroegen er 666 de regeling aan. De doelgroep van de Lbv-plus bestond uit 2.800 bedrijven, waarvan er 921 de regeling aanvroegen. De aanvraagbereidheid is bij de Lbv-plus daarmee meer dan 3 keer zo hoog als bij de Lbv. De belangrijkste reden hiervoor is de hogere financiële vergoeding van de Lbv-plus. Wij hebben voor de 2 regelingen geanalyseerd wat de afname van stikstofneerslag op Natura 2000-gebieden is binnen 25 kilometer van te sluiten veehouderijlocaties. We zien dat per euro die wordt besteed aan een regeling, de Lbv-plus ruim 5 keer zoveel reductie in stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kan opleveren binnen 25 kilometer van te sluiten veehouderijlocaties als de Lbv. De Lbv-plus is dus potentieel veel doelmatiger dan de Lbv.

Figuur 25 *Aantal afgeronde toetsen en integrale beoordelingen van de hersteloperatie toeslagen*

In 2024 heeft de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) 22.500 integrale beoordelingen afgerond



2.7 Hersteloperatie toeslagen versneld, maar nog onvoldoende

De minister heeft 3 meetbare doelen, namelijk:

- Integrale beoordelingen zijn afgerond in 2025.
- Het streven is om de bezwaarschriften tegen uitkomst integrale beoordeling in 2026 af te ronden.
- Aanvullende schadeverzoeken zijn afgerond in 2027.

Voor de integrale beoordelingen ligt de minister op schema. Afronding van de bezwaarschriften is versneld en het streven is ambitieus maar nog haalbaar. Afronding van de aanvullende schadeverzoeken in 2027 is in het huidige tempo niet haalbaar.

Tussen 2004 en 2019 heeft de Belastingdienst Toeslagen tienduizenden ouders in grote problemen gebracht doordat zij onterecht kinderopvang-toeslag moesten terugbetalen. Het kabinet probeert met de hersteloperatie toeslagen recht te doen aan ouders en gezinnen die onrecht is aangedaan. Als we kijken naar de resultaten zien we dat het financiële herstel voor de meeste ouders veel te lang duurt en zelfs nog jaren kan duren.

Figuur 26 *Uitkomsten onderzochte periodieke rapportage BHOS en evaluaties LNV*

Van enkele regelingen van LNV en BHOS is onbekend of deze doeltreffend en/of doelmatig zijn

Evaluatie	Kwaliteit evaluatie?	Regeling doeltreffend?	Regeling doelmatig?	Behandeld in TK?
LNV: Vogelgriep	Voldoende	Onbekend	Onbekend	Niet inhoudelijk
LNV: ANLb	Voldoende	Onbekend	Onbekend	Nauwelijks
LNV: Landbouw-vrijstelling	Voldoende	Nee	Nee	Ja
BHOS: Klimaatbeleid	Voldoende	Onbekend	Onbekend	Nog niet

2.8 Evaluaties ministeries onderbenut

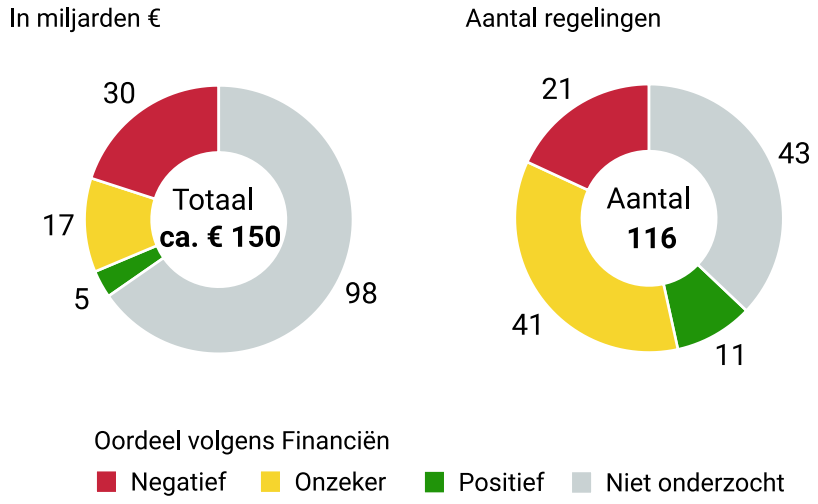
De rijksoverheid kent een uitgebreid instrumentarium voor het evalueren van beleid. Ministers voeren in verschillende fasen van hun beleid evaluaties uit naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van (voorgenomen of reeds uitgevoerd) beleid. Zo is de afspraak met de Tweede Kamer dat zij van tevoren de effecten goed onderbouwen van plannen van € 20 miljoen of meer op basis van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. In de begroting nemen zij een strategische evaluatieagenda (SEA) op. Dat is een overzicht waarin alle belangrijke beleidsthema's staan, gekoppeld aan geprogrammeerde evaluaties. En met periodieke rapportages (PR's) evalueren ministers elke 4 tot 7 jaar hun beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat alles moet een basis bieden om beleid te verbeteren.

In onze brieven bij de begroting voor 2025 hebben we de SEA's van de departementale begrotingen beoordeeld. We constateerden onder andere dat de evaluatieagenda's weliswaar goed gevuld zijn, maar ook dat ze nog onvoldoende laten zien welk deel van de rijksuitgaven in de periode van 4 tot 7 jaar met evaluaties zijn afgedekt.

De kwaliteit van evaluaties en het inzicht in beleidsresultaten konden in de afgelopen periode rekenen op toenemende aandacht vanuit de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd om aandacht te hebben voor de kwaliteit van evaluaties van de rijksuitgaven (Tweede Kamer, 2023).

Figuur 27 *Effectiviteit fiscale regelingen naar aantallen en budgettair beslag*

Groot deel van door minister van Financiën onderzochte fiscale regelingen niet doelmatig en/of doeltreffend



Bron: Financiën (2023), Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen.

In het Verantwoordingsonderzoek over 2024 hebben we daar een start mee gemaakt door de *Periodieke rapportage internationaal klimaatbeleid 2016-2022* te analyseren die de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in 2024 publiceerde. Uit de periodieke rapportage over het internationaal klimaatbeleid blijkt dat niet kan worden aangegeven of het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is. Ook hebben we 3 evaluaties van het ministerie van LNV beoordeeld, de *Evaluatie landbouwvrijstelling*, de *Evaluatie aanpak vogelgriep*, en de *Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb).* De LNV-evaluaties zijn geagendeerd in de Tweede Kamer, maar hebben daar niet in alle gevallen de aandacht gekregen die zij verdienen. Uit de evaluatie van de landbouwvrijstelling volgt dat de regeling doeltreffend noch doelmatig is. In de begrotingsregels is het uitgangspunt opgenomen dat bestaande fiscale regelingen bij negatieve evaluaties in principe worden afgeschaft (Financiën, 2021). Bij de landbouwvrijstelling gaat de staatssecretaris van Financiën nog in gesprek met de minister van LVVN (voorheen LNV) over mogelijke vervolgstappen (Financiën, 2024d). Het is nu nog onduidelijk of dit zal leiden tot aanpassingen.

Figuur 28 *Niet doelmatige en/of doeltreffende fiscale regelingen volgens de minister van Financiën*

21 fiscale regelingen zijn niet doelmatig en/of doeltreffend volgens de minister van Financiën

Thema	Maatregel
Omzetbelasting	Verlaagd tarief voedingsmiddelen en water
	Verlaagd tarief geneesmiddelen en hulpmiddelen
	Verlaagd tarief arbeidsintensieve diensten
	Verlaagd tarief personenvervoer
	Verlaagd tarief Sierteelt
	Verlaagd tarief Logiesverstrekking
Verlaging lastendruk in de winstsfeer	Willekeurige afschrijving zeeschepen
	Landbouwvrijstelling in de winstsfeer
	Schenk- en erfbelasting
	Bedrijfsopvolgingsfaciliteit
	Giftenaftrek vennootschapsbelasting
Energiebelasting	Salderingsregeling
	Vrijstellingen voor energie-intensieve processen
	Belastingvermindering per aansluiting
	Inputvrijstelling voor elektriciteitsopwekking
Persoonsgebonden aftrek	Giftenaftrek inkomstenbelasting
	Aftrek specifieke zorgkosten
Eigen woning	Eigenwoningregeling
	Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld
Auto	Motorrijtuigenbelasting Kwarttarieven
Assurantiebelasting	Vrijstelling luchtvaartuigen
Accijns	Verlaagd tarief kleine brouwerijen

Bron: Financiën (2023), Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen.

Onze bevindingen sluiten aan bij de evaluatie van fiscale regelingen. De staatssecretaris van Financiën publiceerde de evaluatie van fiscale regelingen in 2023. Fiscale regelingen zijn uitzonderingen binnen het belastingstelsel – zoals aftrekposten, vrijstellingen of kortingen – die als gevolg hebben dat belastingplichtigen minder belasting betalen. Uit de evaluatie bleek dat op een totaal van 116 fiscale regelingen die de schatkist in 2023 circa € 150 miljard kostten, er volgens de minister van Financiën maar 11 zeker doelmatig of doeltreffend waren. 21 waren volgens deze minister zeker niet doelmatig of doeltreffend, het ging daarbij om een bedrag van € 30 miljard, zie figuur 27. Onder deze 21 vallen bijvoorbeeld fiscale regelingen voor omzetbelasting, energiebelasting, eigen woning en persoonsgebonden aftrek, zie figuur 28.

Dit soort evaluaties biedt het parlement en het kabinet handvatten om onderzochte regelingen af te schaffen, te veranderen of te continueren. In het licht van het budgetrecht van het parlement, en de eerder genoemde motie-Van Vroonhoven/Vermeer, zijn dit soort evaluaties belangrijke instrumenten om periodiek en stapsgewijs de zin en onzin van specifieke inkomsten en uitgaven tegen het licht te houden.

3. Bedrijfsvoering: de basis is kwetsbaar

Voor ons verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. We onderzoeken of de financiële administratie klopt, of de ICT goed draait, het beheer van gebouwen en kantoren in orde is, de inkoop volgens de regels gebeurt en of de ministers rekeningen en salarissen op tijd en correct betalen.

Bijzonder is dat we de bedrijfsvoering van het Rijk over 2024 op maar liefst 3 plekken beoordelen als een ernstige onvolkomenheid: bij de beveiliging van militaire objecten, onjuiste tenaamstellingen in de strafrechtketen en het financieel beheer bij Buitenlandse Zaken.

Voor de uitvoering van overheidsbeleid is personeel nodig, denk bijvoorbeeld aan mensen voor de bouw en voor onderhoud van wegen en bruggen of IT-experts die nodig zijn om de Rijks-IT te vernieuwen of de techniek voor de energietransitie uit te voeren. Tegelijkertijd staat het Rijk aan de vooravond van een forse personeelsreductie. We zien nog geen afname van het aantal ambtenaren en inhuur. In de praktijk is er ook niet altijd goed zicht op hoeveel mensen nodig zijn voor nieuwe wet- en regelgeving. Wel is duidelijk dat voor sommige nieuwe wet- en regelgeving heel veel mensen nodig zijn. Bijvoorbeeld voor de nieuwe box 3-heffing bij de Belastingdienst. Dit zijn extra mensen, bovenop de bestaande wervingsdoelen.

Onze boodschap voor de bedrijfsvoering is dan ook: beloof alleen wat kan. Het is belangrijk dat de bedrijfsvoering als basis goed functioneert. Dit geeft houvast en rust. Juist in onzekere tijden.

3.1 Meer ernstige onvolkomenheden

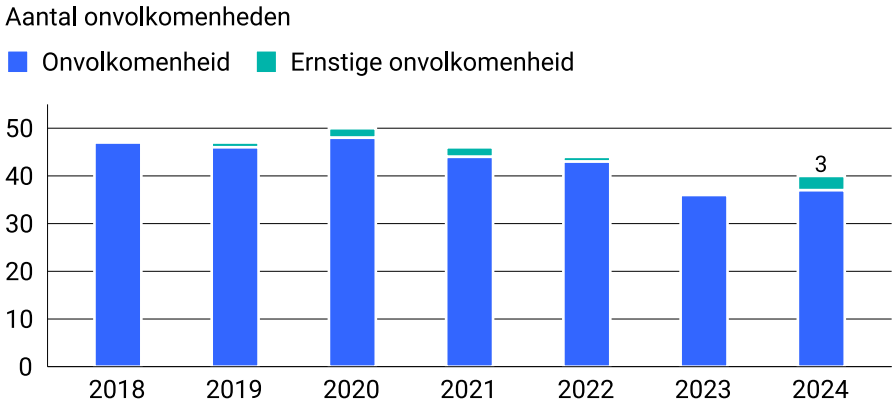
Wij beoordelen als Algemene Rekenkamer of de ministers de zaken goed hebben geregeld op hun departementen. Als er tekortkomingen zijn in de dienstverlening van de rijksoverheid of in de uitvoering van werkzaamheden, spreken we van een onvolkomenheid. Als het probleem groot of hardnekkig is noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

Het totaal aan onvolkomenheden is in 2024 gestegen naar 40, waarvan 3 ernstig, zie figuur 29. In 2023 waren dit er nog 36, waarvan 0 ernstig. Er zijn 8 onvolkomenheden opgelost en 12 nieuwe bijgekomen. Een aantal problemen is ernstig, die problemen lichten we toe in de volgende paragrafen. Ook al stijgt over 2024 het totale aantal onvolkomenheden, in historisch opzicht is dit nog steeds relatief laag. In 2010 had het Rijk bijvoorbeeld nog 56 onvolkomenheden. Figuur 30 geeft een beeld van de onvolkomenheden per ministerie. Het ministerie van VWS verbeterde zijn bedrijfsvoering, met name op IT-gebied. Ook het ministerie van BZK heeft de afgelopen jaren het aantal onvolkomenheden teruggebracht van 10 (2020) naar 1 (2024). Bij de

stijging van het aantal onvolkomenheden springt vooral het ministerie van JenV eruit: een stijging van 2 naar 10 onvolkomenheden. De ministeries van Financiën en Defensie hebben net als vorig jaar allebei 7 onvolkomenheden.

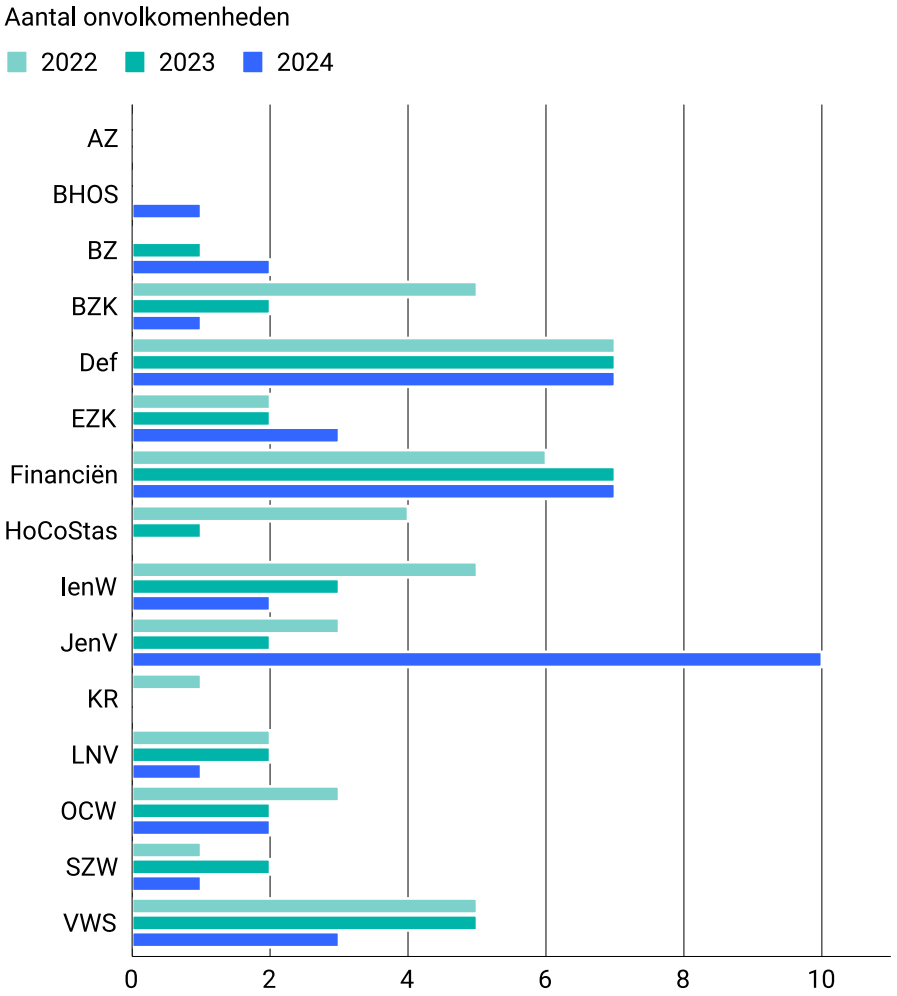
Figuur 29 *Aantal (ernstige) onvolkomenheden van de afgelopen jaren*

Grote stijging in het aantal ernstige onvolkomenheden



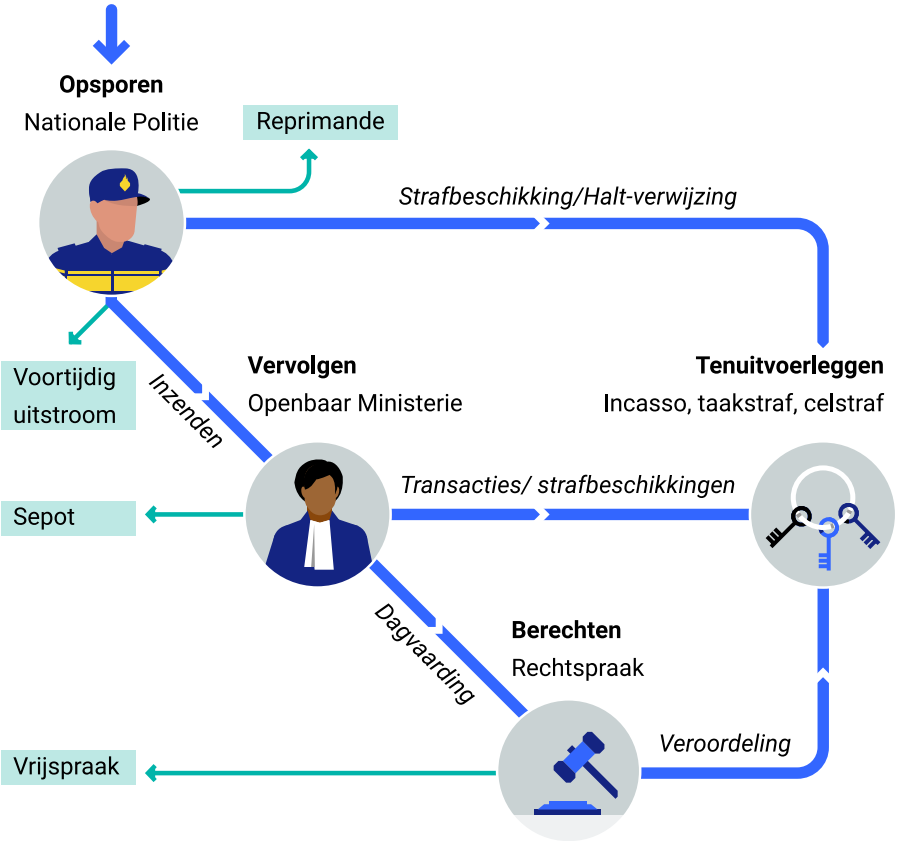
Figuur 30 *Driejaarsoverzicht van het aantal onvolkomenheden per begrotingshoofdstuk*

Vooral bij JenV is er een grote stijging van onvolkomenheden



Figuur 31 *De strafrechtketen uitgelegd*

Fouten in de tenaamstelling in de strafrechtketen hebben gevolgen, mogelijk ontlopen daders straf en worden onschuldigen veroordeeld



3.2 Burgers in de knel door problemen bij JenV

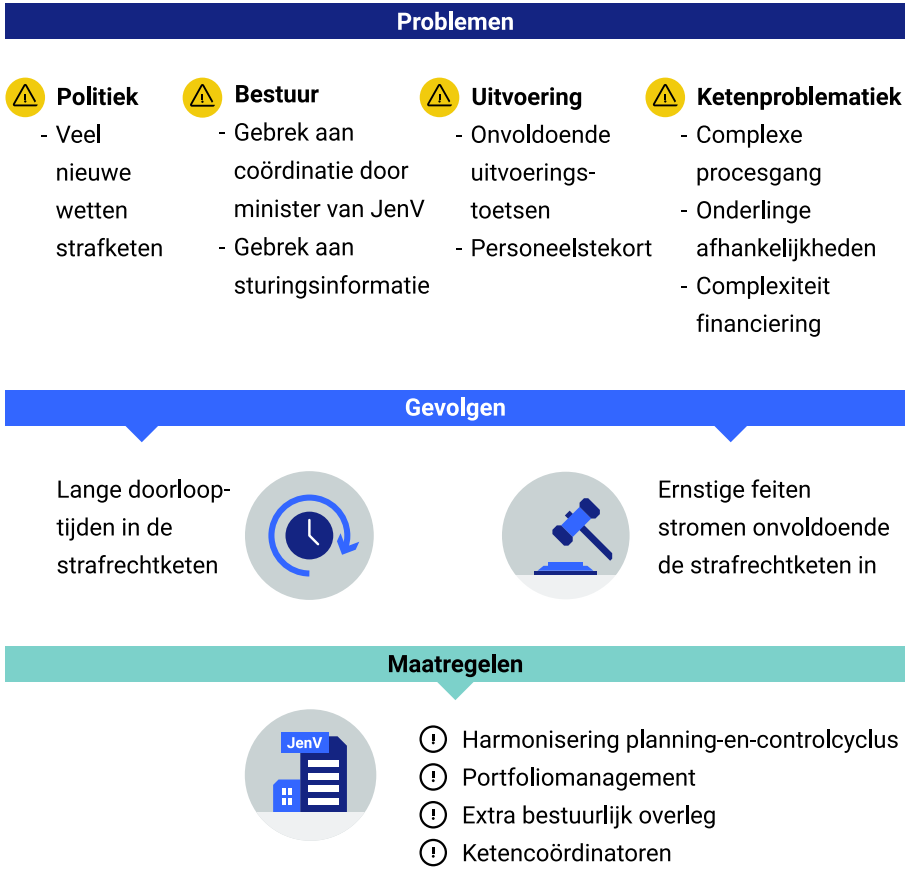
Bij het ministerie van JenV is er sprake van een forse stijging in het aantal onvolkomenheden, van 2 naar 10. Daarvan is er één ernstig. Dit grote aantal (nieuwe) onvolkomenheden leidt niet alleen tot (ernstige) verstoring van de bedrijfsvoering, maar heeft ook grote negatieve effecten op burgers. Bijvoorbeeld op slachtoffers van misdrijven en verdachten van strafbare feiten. Zij krijgen te maken met het strafrecht. De strafrechtketen kampt met hardnekkige problemen waarvan burgers veel last (kunnen) hebben. Zo wordt a) bijna 1 op de 5 slachtoffers niet goed geïnformeerd b) komt het voor dat vonnissen van strafrechters op de verkeerde naam staan en c) moeten burgers veel te lang wachten op de afhandeling van hun strafzaak. We lichtten a) reeds toe in § 2.5, b) en c) lichten we in deze paragraaf toe.

Minimaal 867 onjuiste tenaamstellingen in het strafrecht

Door bijvoorbeeld identiteitsfraude of invoerfouten staan verdachten soms onder een onjuiste naam geregistreerd in de strafrechtketen. Hierdoor spreekt de rechter een veroordeling uit op een onjuiste naam. De gevolgen zijn groot: de dader kan de straf ontlopen en een onschuldige burger kan onterecht worden veroordeeld. Al sinds 2012 is het onduidelijk wat er in deze gevallen moet gebeuren. De Justitiële Informatiedienst (Justid) heeft bij minimaal 867 zaken vastgesteld dat de tenaamstelling onjuist is, maar weet niet of en hoe hij dit moet herstellen. In 141 zaken betreft het ernstige strafbare feiten, zoals zedendelicten en geweldsmisdrijven. Mede daarom is er sprake van een ernstige onvolkomenheid.

Figuur 32 *Problemen in de strafrechtketen, de gevolgen en de maatregelen*

Doorlooptijden in de strafrechtketen zijn te lang door verschillende oorzaken



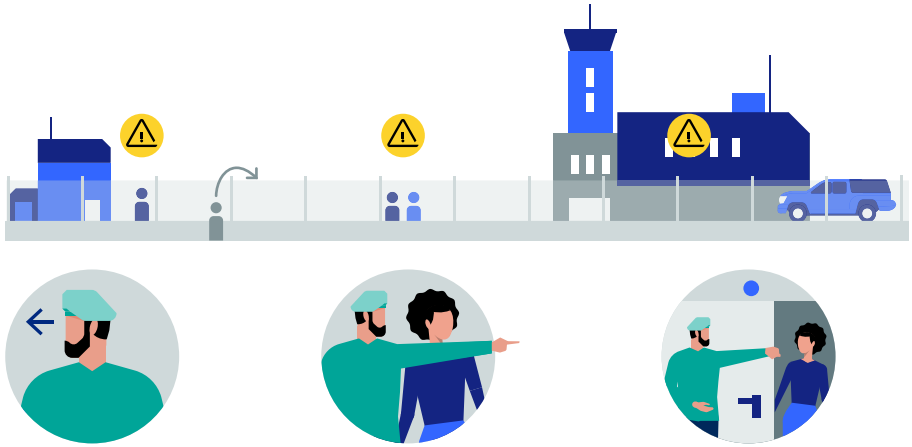
Ketenproblemen in het strafrecht

Verdachten en slachtoffers die aangifte doen, komen in aanraking met de strafrechtketen. Deze keten bestaat uit de fasen opsporing, vervolging, berechting en uitvoering van de straf of maatregel. Om een strafzaak op tijd te kunnen afhandelen moeten de organisaties goed samenwerken. Dat lukt onvoldoende, er is te weinig aandacht voor het algemene (keten) belang. Het gebrek aan samenwerking zorgt voor lange doorlooptijden. De strafrechtketen heeft bijvoorbeeld als doel dat 80% van de zaken met jeugdige verdachten in een half jaar moet zijn doorlopen, van het eerste verhoor door de politie tot het vonnis van de rechter. In 2023 lukte dat in werkelijkheid bij 40%. Ook slachtoffers van seksuele misdrijven ervaren veel te lange doorlooptijden van hun zaak. Wij oordelen dat de minister te weinig coördinatie voert op de bedrijfsvoering van de strafrechtketen.

Figuur 33 *Problemen in de beveiliging van de zwaarst te beveiligen militaire objecten*

Gebrek aan beveiligingsbewustzijn: menselijke factor is zwakke schakel

3 voorbeelden bij de strengst te beveiligen militaire objecten



3.3 Bezwaar bij Defensie: beveiliging ernstig onder de maat

De druk op de minister van Defensie is groot, mede door de elkaar snel opvolgende geopolitieke ontwikkelingen. De eerste hoofdtaak van Defensie, het beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten, wordt belangrijker. De inzetbaarheid van de krijgsmacht wordt belemmerd doordat de bedrijfsvoering nog niet op orde is. Die is cruciaal om de 3 hoofdtaken van Defensie goed te kunnen uitvoeren.

Ernstige onvolkomenheid beveiliging militaire objecten

De minister van Defensie heeft te maken met langdurige problemen in de bedrijfsvoering. Omdat de eerste hoofdtaak van Defensie aan belang heeft gewonnen, heeft de minister prioriteit gegeven aan het oplossen van de bedrijfsvoeringsproblemen die raken aan de operationele gereedheid van Defensie, zoals de beveiliging van militaire objecten. Dit heeft in 2024 echter niet geleid tot concrete verbeteringen in de praktijk: uit defensietesten blijkt dat belangrijke militaire objecten onvoldoende beveiligd zijn en dat het beveiligingsbewustzijn onder defensiemedewerkers ernstig tekortschiet, zie figuur 33. Dit gebrek in combinatie met de huidige veiligheidssituatie vinden wij onacceptabel. Daarom hebben we op 2 april 2025 bezwaar aangetekend en kwalificeren we de beveiliging van militaire objecten over 2024 als een ernstige onvolkomenheid. Op 30 april 2025 ontvingen we van de minister een plan van aanpak. Op grond hiervan hebben we op 7 mei 2025 besloten ons bezwaar op te heffen. De ernstige onvolkomenheid handhaven we.

3.4 Bezwaar bij Buitenlandse Zaken: financiële administratie

Het financieel beheer van het ministerie van BZ schoot in 2024 ernstig tekort. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van BZ* rapporteerden wij dat de minister van BZ geen eenduidig inzicht kon geven in de verplichtingen die in 2023 zijn aangegaan en in de afgeboekte voorschotten in SAP (Algemene Rekenkamer, 2024a). Dit probleem is in 2024 niet opgelost.

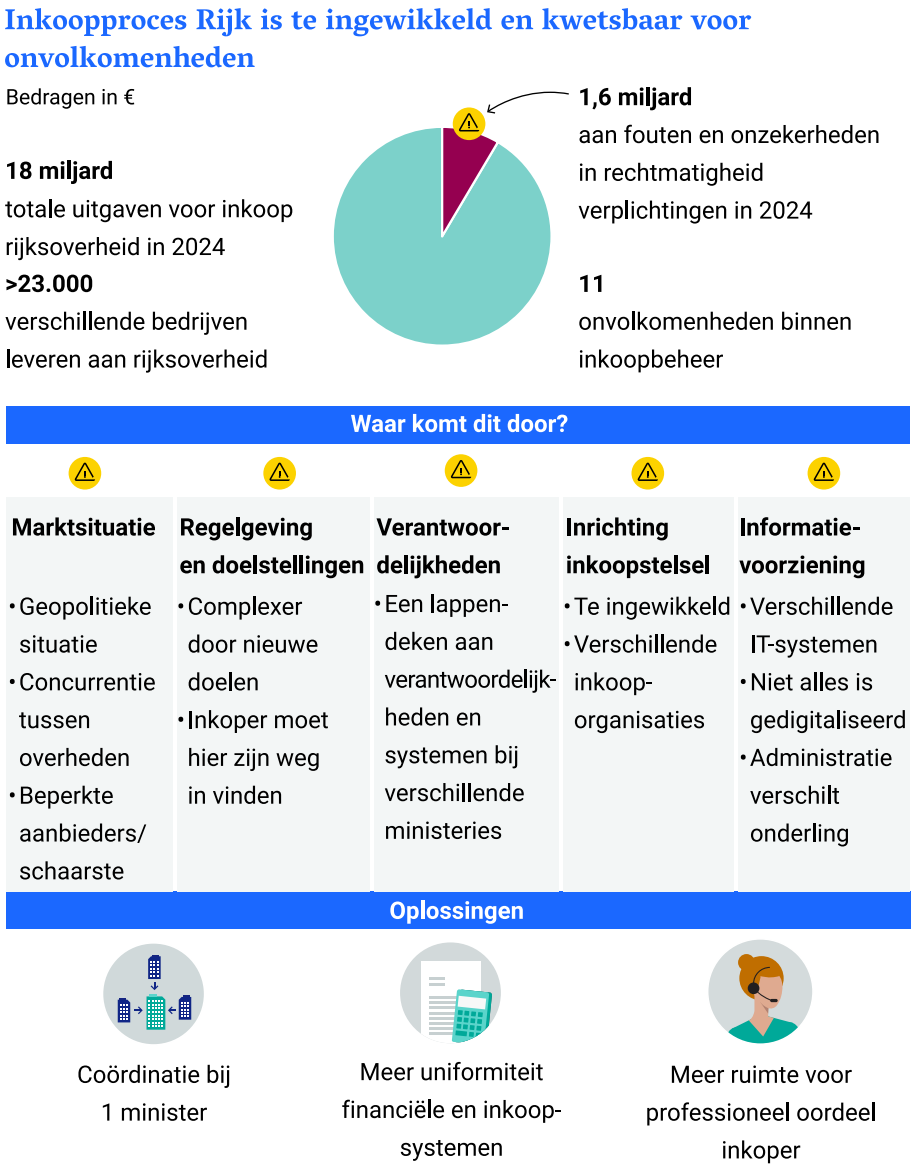
Begin 2024 is het ministerie van BZ overgestapt op de eigen financiële administratie SAP-BZ. Gevolg hiervan is dat de minister geen goed zicht heeft op hoeveel en welke verplichtingen hij is aangegaan, of welke voorschotten hij precies heeft verstrekt met publiek geld. Hierdoor was het ook niet mogelijk om de financiële overzichten in het *Jaarverslag 2024* tijdig op te stellen en de controle daarvan op tijd af te ronden. De interne beheersing is niet op orde door keuzes die de minister van BZ in 2020 heeft gemaakt voor IT-vernieuwing en door inrichtingskeuzes voor de administratie die in strijd zijn met de comptabele wet- en regelgeving. Bij het ministerie van BZ was in 2024 de omvang van de verplichtingen € 11.596 miljoen en afgerekende voorschotten € 980 miljoen.

Wij constateren dat de minister van BZ gedurende het jaar geen toereikend inzicht kan geven van de in 2024 aangegane verplichtingen en afgeboekte voorschotten in de financiële administratie. Dit inzicht is niet alleen van belang voor de verantwoording aan de Tweede Kamer, maar ook voor een adequate interne sturing en beheersing. De minister heeft dit probleem gedurende 2024 niet opgelost.

Het ontbreken van een eenduidig inzicht heeft geresulteerd in veel correcties in de verplichtingen en voorschotten maar ook vertraagde oplevering van de verantwoordingsinformatie en de controleverklaring van de Auditdienst Rijk (ADR).

Wij kwalificeren de problemen vanwege de impact op de bedrijfsvoering en de oplevering van de jaarrekening als ernstige onvolkomenheid. Deze situatie is onwenselijk omdat ze inefficiënt is, maar ook omdat dit probleem gevolgen kan hebben voor burgers, bedrijven en andere relaties van de minister van BZ. Wanneer de administratie niet op orde is kunnen afspraken onduidelijk worden, betalingen vertragen of prestaties onvoldoende worden gemonitord. Wij hebben op 2 april 2025 dan ook bezwaar gemaakt en de minister van BZ gevraagd een verbeterplan op te stellen. Dit plan ontvingen wij op 30 april 2025. Dit verbeterplan voldoet aan de door ons gestelde eisen en vormt een goede basis om het financieel beheer weer op orde te brengen. De bestaande ernstige onvolkomenheid kan daarmee op termijn worden opgelost. In ons verantwoordingsonderzoek 2025 zullen wij de voortgang aandachtig volgen en verwachten wij de eerste resultaten te zien.

Figuur 34 *Weergave complexiteit en knelpunten inkoopbeheer*



3.5 Inkoop kan en moet eenvoudiger

Elk jaar rapporteren wij over het niet naleven van wet- en regelgeving bij aanbesteden en inkopen. Fouten zouden grotendeels kunnen worden voorkomen door het inkoopbeheer op orde te hebben. Toch zien wij nog altijd te veel (vergelijkbare) tekortkomingen in het inkoopbeheer bij het Rijk. Het aantal onvolkomenheden in het inkoopbeheer dat wij jaarlijks rapporteren is hoog (11 in 2024). Ook dit jaar heeft ruim een kwart van het totaal aantal onvolkomenheden betrekking op inkoopbeheer. De omvang van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen is groot (tenminste € 1,6 miljard in 2024 en € 1,2 miljard in 2023), zie § 4.2. Dit signaleren wij ook bij grote en ervaren aanbestedende diensten als Defensie en Rijkswaterstaat. Regelmatig is er kritiek bij zowel de aanbestedende diensten als de leveranciers te horen op de complexiteit en strikte eisen van de regelgeving.

Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar de oorzaken van de fouten in het inkoopbeheer. Uit ons onderzoek komen diverse oorzaken naar voren:

- de actuele marktsituatie;
- veel regelgeving en doelstellingen;
- versnipperde verantwoordelijkheden;
- de inrichting van het inkoopstelsel;
- de informatievoorziening.

Financieel belang van inkopen

De omvang van de inkopen van de gehele publieke sector neemt in Nederland jaarlijks toe. Van € 88,4 miljard in 2019 tot inmiddels naar schatting ruim € 116,2 miljard in 2024. Het aantal gestarte aanbestedingen in 2024 is ruim 12.800. Er bestaan meer dan 2.500 aanbestedende diensten binnen de publieke sector (Significant Synergy, 2024). Dit zijn instellingen die behoren tot de nationale, regionale en lokale overheidsinstanties. De aanbestedende diensten van de rijksoverheid vormen hier een relatief klein onderdeel van en bestaan uit ministeries, agentschappen, inspecties, rijksdiensten en autoriteiten. Volgens de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk heeft de rijksoverheid in 2024 ongeveer € 18 miljard euro uitgegeven aan diverse inkopen bij ruim 23.000 verschillende bedrijven. Daarnaast is de rijksoverheid in 2024 1.153 aanbestedingen gestart (BZK, 2025a).

3.5.1 Marktsituatie heeft grote invloed op inkopen

Verschillende soorten inkopen vragen om specifieke kennis en hebben eigen aandachtspunten bij de uitvoering. De inkoop van een bureaustoel werkt anders dan die van een onderzeeboot of munitie. De huidige geopolitieke situatie beïnvloedt sterk de markt voor defensiegoederen. Daarbij zijn naast beschikbaarheid van munitie ook strategische doelstellingen van invloed op het inkoopproces. De grote vraag naar onderhoud en vernieuwing van infrastructuur is aanleiding voor onderlinge concurrentie tussen rijksoverheid en decentrale overheden. Tegelijkertijd gaat dit ook vaak om grote, meerjarige projecten met grote risico's. Waarvoor voor bepaalde technische oplossingen soms één of slechts een beperkt aantal aanbieders beschikbaar zijn die zich inschrijven op een aanbesteding. Leveranciers geven aan de risico's hoog in te schatten en het rendement laag, en daarom niet meer in te schrijven op dit soort aanbestedingen. Deze en andere marktontwikkelingen zijn niet eenvoudig op te lossen. Het vergt van de kaderstellende ministers en de voor uitvoering verantwoordelijke ministers een gezamenlijke analyse van de marktontwikkelingen en onderzoek naar mogelijke oplossingen.

Aanbestedingsregelgeving - balanceren tussen rechtmatigheid en doelmatigheid

De regelgeving voor inkopen dient verschillende doelen. De Europese en nationale aanbestedingsregels dienen in de eerste plaats het belang van eerlijke concurrentie en marktwerking. Ook beoogt de aanbestedingsregelgeving bij te dragen aan een transparante en effectieve wijze van inkopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding. Bepalen wat nodig is om als organisatie te kunnen functioneren en daarbij ook de regels correct toepassen vraagt om professionaliteit in de uitvoering. Een goede balans is nodig tussen enerzijds doelmatig middelen verkrijgen (denk aan materieel, onderdelen, munitie, inhuur en onderhoud) en anderzijds de rechtmatigheid, integriteit van bij inkopen betrokken ambtenaren en toegankelijkheid voor marktpartijen.

3.5.2 Veel regelgeving en doelstellingen

Voor inkoop gelden veel wetten en regels. Ook worden doelen toegevoegd – bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en internationale sociale voorwaarden – die de politiek via aanbestedingen en inkopen wil bereiken.

Een belangrijke beleidsambitie is bijvoorbeeld maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI). Ook is er meer aandacht voor veiligheidsrisico's, bijvoorbeeld via de algemene beveiligingseisen voor rijksoverheidsopdrachten (ABRO). De verschillende doelstellingen kunnen elkaar aanvullen en zijn soms in 1 aanbesteding te combineren. Zo kan het doel voor maatschappelijk verantwoord ondernemen als eis bij een aanbestedende dienst worden opgenomen. Bijvoorbeeld bij het gebruik van hout kan worden geëist dat dit verantwoord is gekapt. Zodat ook aan duurzaamheidsdoelstellingen voldaan. Tegelijkertijd levert het toevoegen van voorwaarden en doelstellingen spanning op en soms spreken ze elkaar ook tegen. Een inkoper moet hierin zijn weg vinden. Dat is kwetsbaar en leidt tot fouten. Het leidt ook tot dilemma's die de professionaliteit van de inkoper beperken: rechtmatigheid versus doelmatigheid, snelheid versus veiligheid en lokaal inkopen versus grensoverstijgend inkopen. Het vergt van de inkopers veel flexibiliteit en kennis om de mogelijkheden van de aanbestedingswet- en regelgeving optimaal te benutten.

Aanbestedingswet- en regelgeving

Wij toetsen of de verplichtingen en uitgaven van de rijksoverheid voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. De normen hebben zowel betrekking op de rechtmatigheid en doeltreffendheid als op een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Als de beginselen en uitgangspunten van Europese en/of nationale regelgeving niet worden nageleefd, kan dat ertoe leiden dat ondernemers niet in de gelegenheid worden gesteld om aan de aanbesteding deel te nemen waardoor een andere (financiële) uitkomst van de aanbesteding mogelijk was geweest. Bijvoorbeeld een andere, betere prijs-kwaliteit-verhouding voor de betreffende opdracht. De complexiteit en veelvoud aan regels is niet bevorderlijk voor de verantwoording en voor een overall inzicht in fouten en onzekerheden.

3.5.3 Versnipperde verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor en uitvoering van de inkopen bij het Rijk zijn verspreid over verschillende ministeries en systemen. De minister van EZ is verantwoordelijk voor de aanbestedingsregelgeving en de vertaling van de Europese naar de nationale regelgeving, en maakt de Gids Proportionaliteit. De minister van EZ heeft in 2024 de verplichte monitoringsrapportage over een aantal aspecten van de aanbestedingspraktijk voor de periode 2021-2023 aan de Europese Commissie gezonden. Ook levert de minister van EZ in 2025 informatie aan de Europese Commissie voor de evaluatie van de aanbestedings- en concessierichtlijnen. De minister van BZK is verantwoordelijk voor het rijksinkoopbeleid en het rijksinkoopstelsel. Hierin heeft zij een coördinerende rol. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de kaders van het financieel beheer ende financiële administratie, waaronder ook die van inkoop, en voor de Rijksbegrotingsvoorschriften die van belang zijn voor de financiële informatievoorziening. Verder heeft elke minister ook de eigen ministeriële verantwoordelijkheid voor het financieel beheer van de inkopen op het eigen departement. Knelpunten in de praktijk, in de informatievoorziening, in het inkoopstelsel en de interpretatie van regelgeving raken vaak verschillende ministers. Het is zaak daarvoor ook oplossingen met verschillende partijen te vinden.

Organisatie en samenstelling inkopen rijksoverheid

Het rijksinkoopstelsel is het geheel van kaders en afspraken dat ministeries onderling hebben gemaakt over hun gemeenschappelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid. Deze bestaat uit 20 inkoop-uitvoeringscentra (IUC's) verdeeld over verschillende ministeries en enkele specifieke inkoopcentra (SIC's) van Rijkswaterstaat en Defensie. Daarnaast bestaan er voor de generieke goederen en diensten 22 inkoopcategorieën. Het gaat om die goederen en diensten die ministeries regelmatig gebruiken, zoals uitzendkrachten, beleids-advies, drukwerk, energie, kantoorartikelen of ICT. Per categorie is de categoriemanager verantwoordelijk voor de aanbesteding en het contractmanagement.

3.5.4 Inrichting inkoopstelsel te ingewikkeld

Het rijksinkoopstelsel is ingewikkeld door de verschillende inkoop-organisaties, -systemen en -verantwoordelijkheden bij verschillende ministeries. Ministers wijzen naar elkaar bij knelpunten, waardoor er niet snel een oplossing is. Het beleid van het ministerie van BZK is erop gericht zo veel als mogelijk samenwerken te stimuleren over de departe-mentale grenzen heen. Het categoriemanagement draagt daaraan bij. Maar er zijn aanbestedende diensten die soms wel en soms niet gezamen-lijk inkopen.

De Rijksinkoopsamenwerking (RIS) is een IUC (zie kader). Het koopt in voor de ministeries van AZ, BZ, BZK en VRO, Fin, VWS en SZW. In de praktijk worden er vervolgens door de ministeries nadere afspraken gemaakt over de dienstverlening van de IUC. Zo zijn er voor de inschakeling van de RIS verschillende drempelbedragen afgesproken om de RIS in te schakelen, bijvoorbeeld alleen boven de Europese aanbestedingsgrens. Voor de niet aangesloten ministeries heeft het ministerie van BZK afgesproken dat ze gebruik (moeten) maken van andere IUC's of SIC's (zie kader).

Ook maken aanbestedende diensten de inkopen soms ingewikkelder door gebruik van eigen procedures. Zo kent de Belastingdienst 9 verschillende parallelle inhuurprocessen, variërend van het inhuren van uitzendkrachten tot het inhuren van gespecialiseerde consultants, alle 9 met verschillende regels.

3.5.5 Informatievoorziening

Ook in de informatieverzameling en –voorziening zien wij de complexiteit van het inkoopstelsel terugkomen. Zo rapporteert de minister van BZK jaarlijks in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk de omvang van inkopen van het Rijk op basis van de door ministeries betaalde inkoopfacturen. De minister van Financiën publiceert de geconstateerde onrechtmatigheden bij aanbesteden en inkopen. De minister van EZ rapporteert aan de Europese Commissie over aanbestedingen voor de gehele publieke sector. Deze 3 voorbeelden van gepubliceerde informatie dienen verschillende doeleinden en komen op verschillende wijzen tot stand, juist het combineren van de data en informatie kan helpen een integraal beeld te vormen van de knelpunten en op basis daarvan (bij) te sturen.

Het IT-landschap voor het financieel beheer van de rijksoverheid is gefragmenteerd. Ieder ministerie heeft zijn eigen financiële systemen: er zijn ministeries die veel en verschillende inkoopapplicaties naast elkaar gebruiken en ministeries die hier geen gebruik van maken. Gemeenschappelijke standaarden en effectieve koppelingen tussen verschillende IT-systemen voor inkoop en financieel beheer ontbreken. Mede hierdoor sluit de inkoopadministratie vaak niet goed aan op de financiële administratie. De gebrekkige harmonisatie en standaardisatie van administratie bemoeilijkt het samenwerken rijksbreed. Voor verbetering van de inkoopadministratie is de minister van BZK kaderstellend. Voor verbetering van de financiële administratie, die ook inkoopadministratie bevat, is de minister van Financiën verantwoordelijk. De minister van EZ is verantwoordelijk voor het Nederlandse aanbestedingssysteem TenderNed. De koppeling tussen de inkoop- en financiële systemen is alleen te organiseren door samenwerking tussen de ministers van BZK, EZ en Financiën.

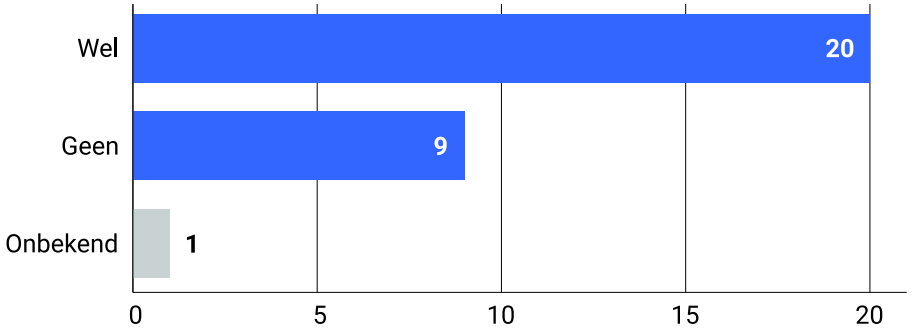
Een praktisch knelpunt in de informatievoorziening is dat onduidelijk is hoeveel geld is gemoeid met aanbestedingen, ondertekende contracten (verplichtingen) en betaalde inkopen (facturen). De financiële transacties voor inkopen bestaan uit verplichtingen en uitgaven. De precieze financiële omvang van de in 2024 afgesloten contracten valt niet te herleiden uit de verplichtingenadministratie en departementale jaarverslagen. Dat komt doordat er in de verplichtingenadministratie niet altijd een duidelijke koppeling is gemaakt met het onderliggende contract. Ook is het niet vereist om voor de verplichtingen een uitsplitsing te maken naar financiële instrumenten, zoals dat wel geldt voor de uitgaven. Ook voor de uitgaven ontbreken voldoende uniforme en gespecificeerde gegevens. Dit belemmert het inzicht in de omvang en specificatie van de inkopen dat nodig is om het inkoopbeheer te verbeteren. Dat kan bijvoorbeeld leiden tot overbenutting van contracten of foutieve verlenging, waardoor fouten in de financiële rechtmatigheid ontstaan. Maar mogelijk ook tot minder ruimte voor bedrijven die innovatieve producten en diensten aanbieden.

3.5.6 Conclusie inkoopbeheer

Het is nodig de ingewikkelde en strikte eisen en vormgeving vanuit de regelgeving aan te pakken, het inkoopbeheer structureel te verbeteren en te voorkomen dat de uitvoering vastloopt of vertraagt. Daarom is het zaak dat lopende verbeteracties worden versneld en dat het stelsel wordt vereenvoudigd. Ook is uniformering nodig van de inrichting van het stelsel, de systemen en de procedures. De Algemene Rekenkamer zal in het najaar van 2025 een Ronde Tafel met alle stakeholders organiseren om kennis te delen en een bijdrage te leveren aan het oplossen van knelpunten in inkoop bij het Rijk.

Figuur 35 *Aantal risicoafwegingen bij AI-systemen van het Rijk*

Nog niet voor alle AI-systemen met hoog risico is een risicoafweging gemaakt

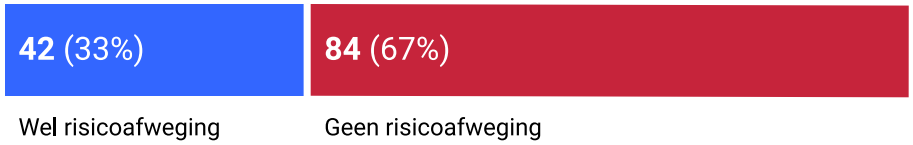


Voor dit figuur zijn alleen de 30 AI-systemen met hoog risico meegenomen die in ontwikkeling of in gebruik zijn

Figuur 36 *Aantal risicoafwegingen bij belangrijkste clouddiensten van het Rijk*

Het Rijk heeft bij twee derde van de belangrijkste public cloud-diensten geen risicoafweging gemaakt

126 belangrijkste public cloud-diensten bij het Rijk



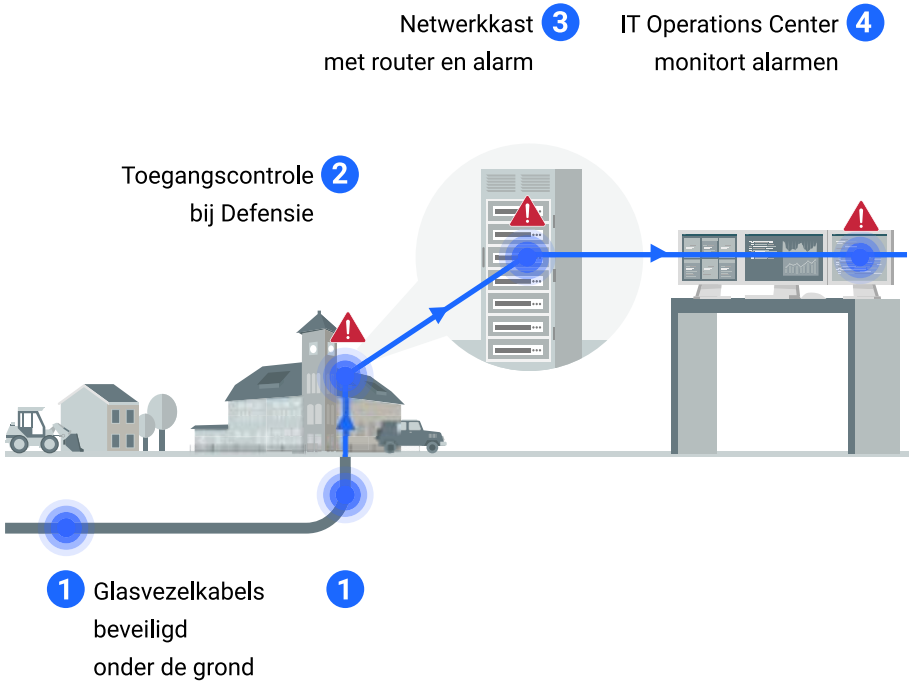
3.6 IT bij het Rijk: risicobeheersing cruciaal

Vrijwel elke overheidsdienst is tegenwoordig digitaal of sterk afhankelijk van IT. Het presteren van de overheid staat of valt met goed werkende IT. Recent brachten we 3 rapporten uit over 3 niveaus van IT.

1. **De software:** in ons rapport *Focus op AI* constateerden we dat veel overheidsorganisaties al gebruik maken van artificiële intelligentie (AI). De organisaties zien als grootste kans voor AI dat deze hun interne bedrijfsvoering efficiënter maakt. Organisaties weten van veel AI-systemen niet of ze de kansen waarmaken. Voor meer dan de helft van de opgegeven AI-systemen zeggen organisaties de kansen ook nog niet afgewogen te hebben tegen eventuele risico's.
2. **De dataopslag:** veel overheidsdata worden opgeslagen in de cloud. In ons onderzoek *Het Rijk in de cloud; donkere wolken pakken samen* concluderen we dat het Rijk ondoordacht is gaan werken in de cloud en onvoldoende nadenkt over de risico's voor soevereiniteit, gegevens-bescherming en continuïteit van de dienstverlening. Het Rijk heeft maar beperkt zicht op clouddiensten. Voor twee derde van de belangrijkste clouddiensten zijn niet de vereiste strategische risicoafwegingen gemaakt.
3. **De kabels:** uit ons onderzoek *De kracht en kwetsbaarheid van het digitale krijgsmachtnetwerk NAFIN* (Netherlands Armed Forces Integrated Network) bleek dat de fysieke toegang tot het netwerk onvoldoende beveiligd is door Defensie en dat Defensie de middelen om cyberaanvallen te detecteren in de praktijk niet optimaal benut. Daarnaast is Defensie afhankelijk van derden voor het onderhoud van NAFIN, maar weet zij soms niet wie er aan het NAFIN werkt en welke beveiligingsmaatregelen met deze partijen zijn afgesproken.

Figuur 37 *Weergave kwetsbaarheden NAFIN*

Kwetsbaarheden in het Netherlands Armed Forces Integrated Network



De rijksoverheid verplicht zichzelf in wet- en regelgeving en kaders tot informatiebeveiliging en risicoafwegingen. De maatschappij mag verwachten dat de rijksoverheid doet waartoe ze zichzelf verplicht.

3.7 Lappendeken aan financiële IT-systemen

Het IT-landschap dat de rijksoverheid gebruikt om financiële processen te ondersteunen is enorm versnipperd. Deze lappendeken is ontstaan doordat in het verleden elk ministerie afzonderlijk IT-systemen aanschafte. Dat deze verscheidenheid hinderlijk is, zien we bijvoorbeeld bij inkoopprocessen. Ministeries werken wel samen bij het inkopen van goederen en diensten, maar de diversiteit aan systemen bemoeilijkt de uitwisseling van gegevens.

Het is ook een van de belangrijkste oorzaken voor de problemen in het financieel beheer bij het ministerie van BZ. In § 3.4 lichtten we toe dat de situatie daar zo ernstig is, dat we bezwaar hebben gemaakt. Het ministerie van BZ was voor de financiële administratie medegebruiker van het IT-systeem dat het ministerie van IenW beheerde. Begin 2024 is het ministerie van BZ overgestapt op een eigen financiële administratie SAP-BZ. Hierbij zijn problemen ontstaan bij de registratie van verplichtingen en voorschotten. De oorzaak hiervan ligt in de keuze die het ministerie in 2020 heeft gemaakt voor IT-vernieuwing. Daarbij werd besloten tot maatwerkoplossingen die fasegewijs zijn ingevoerd. Door keuzes die de minister van BZ heeft gemaakt voor IT-vernieuwing en door inrichtingskeuzes voor de administratie is de interne beheersing niet op orde.

De versnippering wordt niet alleen veroorzaakt door de diversiteit aan IT-systemen. De uitwisseling van gegevens wordt ook bemoeilijkt doordat uniforme definities van begrippen en standaarden ontbreken.

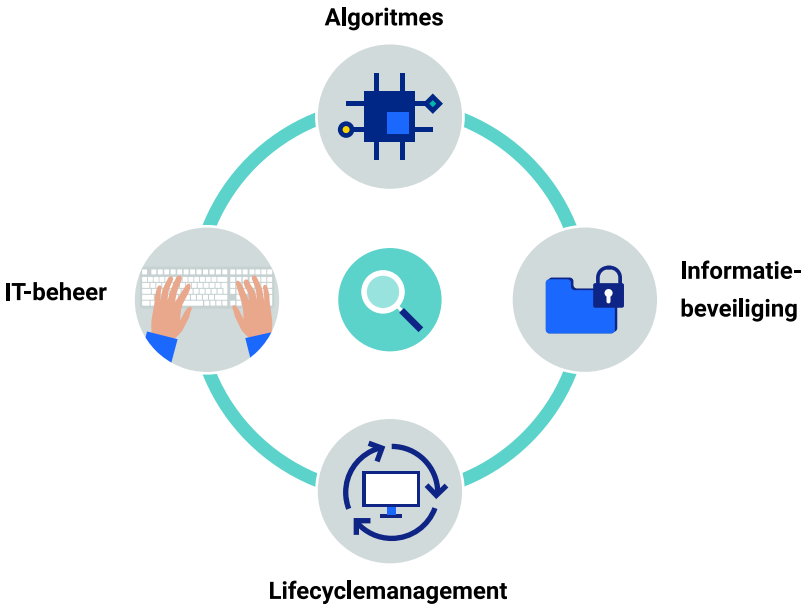
Werken met één centraal beheerd systeem kan wel. Het beheer van alle personele uitgaven van het Rijk gebeurt al jaren met één IT-systeem, dat het ministerie van BZK beheert. Dit is overigens na vele jaren ontwikkelen en aanpassen. Soortgelijke trajecten voor andere uitgavensoorten zijn wel opgestart, maar tussentijds gestrand.
In sommige landen gebruiken alle ministeries wel grotendeels één IT-systeem voor de financiële administratie. Daar zijn de voordelen van het makkelijk kunnen uitwisselen duidelijk zichtbaar: zij kunnen sneller gegevens verzamelen en samenvoegen en het financieel beheer en de controle daarop sneller en met minder inspanningen uitvoeren.

Al vele jaren zet het ministerie van Financiën erop in de uniformiteit in de financiële systemen te vergroten. Dit streven heeft een nieuwe impuls gekregen met de *Agenda voor toekomstbestendig begroten en verantwoorden* die de minister van Financiën in oktober 2024 heeft uitgebracht. We vinden het positief dat de minister een hoge prioriteit toekent aan de ontsluiting van informatie, de harmonisatie van administraties en de doorontwikkeling van moderne technieken. Hierbij is het ook de wens van de minister om informatie over brede welvaart te integreren in de begrotingssystematiek.

Met het programma Toekomst Financiële Administratie (TFA) geeft de minister van Financiën invulling aan dit streven om informatie beter te ontsluiten. Er loopt een pilot om een federatief datastelsel te ontwikkelen: een set van duidelijke afspraken over definities en standaarden om op een verantwoorde wijze data uit verschillende bronnen te kunnen gebruiken. Met de huidige aanpak en inzet gaat het nog lang duren voordat tastbare resultaten worden behaald.

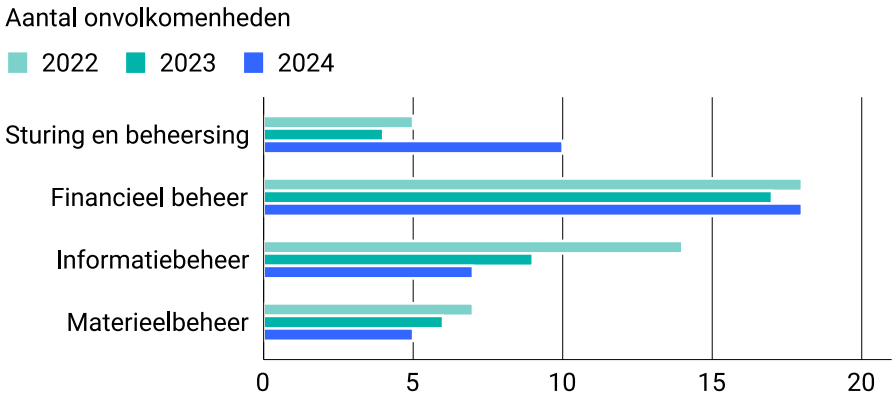
Figuur 38 *De verschillende onderdelen van informatiebeheer in samenhang*

Algemene Rekenkamer onderzoekt IT met integrale blik voor een veilige en doelmatige overheid



Figuur 39 *Aantal onvolkomenheden verschillende categorieën van beheer*

Het aantal onvolkomenheden voor informatiebeheer daalt verder



3.8 Voortgang en nieuwe uitdagingen op het gebied van digitalisering

De bedrijfsvoering van het Rijk is grotendeels gedigitaliseerd. Denk aan de inkoop van defensiematerieel, de personeelsadministratie van alle rijksambtenaren, de uitkeringen bij UWV en de communicatie met burgers en bedrijven. Belangrijk voor goed functionerende IT zijn planmatig onderhoud, beveiliging van informatie, verantwoord gebruik van algoritmes en goed IT-beheer, zie figuur 38. We controleren de ministeries aan de hand van wet- en regelgeving en wereldwijd geaccepteerde standaarden.

Het aantal onvolkomenheden bij informatiebeheer is in 2024 gedaald naar 7 (14 in 2022), zie figuur 39. Tegelijkertijd blijven er risico's bestaan. In de vorige paragraaf zagen we dat het Rijk onvoldoende de risico's in beeld heeft voor relatief nieuwe onderdelen zoals cloud en AI. Niet alleen zijn we steeds afhankelijker van techniek, we leven ook in een wereld waarin andere digitaliseringsrisico's steeds meer impact hebben (denk aan dreiging van statelijke actoren en afhankelijkheid van grote IT-leveranciers).

We hebben wel een aantal positieve ontwikkelingen geconstateerd:

- Het ministerie van VWS loste dit jaar lang bestaande onvolkomenheden op voor informatiebeveiliging en lifecyclemanagement.
- Begin 2025 heeft de minister van BZK een rijksbreed kader voor IT-beheer vastgesteld. Dit heeft ongeveer 8 jaar geduurd na onze eerste rapportage hierover. In het CIO-stelsel moet de minister er ook op toezien dat alle ministeries zich aan dit kader houden.

Figuur 40 *Uitkomsten van toetsing van 3 algoritmes*

Bij onderzochte algoritmes zijn er veel risico's voor privacy en IT-beheer

Sturing en verantwoording	Toeslagen	Belastingdienst	UWV
Doel van algoritme	✓	✓	✓
Kwaliteits- en prestatiedoelstellingen	⚠	✗	⚠
Risicoafweging	✗	⚠	✓
Governance bij uitbesteding	⊖	⊖	⊖
Monitoring	⚠	⚠	✓
Data en model			
Functioneren in lijn met doel	✓	✓	✓
Uitlegbaar	✓	✓	✓
Controles en monitoring	⚠	✓	✓
Modelkwaliteit	⚠	⚠	✓
Bias	✗	✗	✓
Dataminimalisatie	✓	✓	✓
Privacy			
Verantwoordelijkheden	✗	✓	✓
DPIA	✗	✗	✓
Toets op discriminatie	✗	⚠	⚠
Informeren/impact betrokkenen	✗	✗	⚠
IT-beheer			
Toegangsbeheer	✗	⚠	⚠
Logging en monitoring	✗	⚠	✗
Wijzigingenbeheer	✗	✗	✗
Back-up en recovery	⚠	✓	⚠

✗ Het resterende risico is hoog
⚠ Het resterende risico is midden
✓ Het resterende risico is laag
⊖ Element uit toetsingskader niet van toepassing op algoritme

3.9 Algoritmes maken bedrijfsvoering doelmatiger, maar gebruik moet verantwoord

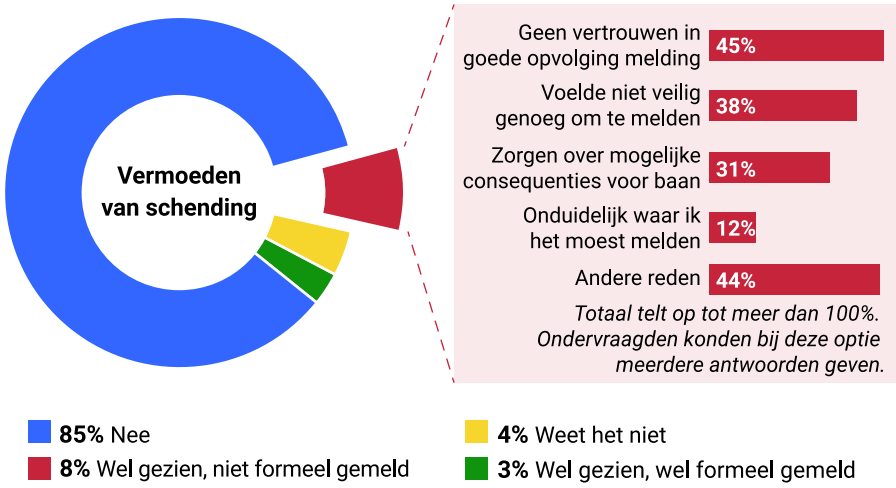
Dit jaar hebben we 3 *risicomodellen* onderzocht bij Dienst Toeslagen, de Belastingdienst en UWV. Risicomodellen zijn algoritmes die gebruikt worden om burgers of bedrijven te selecteren die nader gecontroleerd of geholpen worden. Een goed functionerende en efficiënte overheid kan niet zonder risicomodellen. Zo kan UWV met een risicomodel 3 keer effectiever verwijtbare werkloosheid signaleren dan met een willekeurige controle. Dienst Toeslagen kan met een risicomodel ouders helpen die anders niet in beeld zouden zijn.

Tegelijkertijd moet de overheid risicomodellen wel verantwoord gebruiken. Figuur 40 laat zien dat dit nu nog niet altijd gebeurt. We zien nog veel risico's voor privacy en IT-beheer. Hierdoor is er onvoldoende garantie dat persoonsgegevens zorgvuldig worden verwerkt en dat het algoritme juist en veilig wordt uitgevoerd. De onderzochte risicomodellen maken geen *direct* onderscheid op basis van discriminerende kenmerken, maar de organisaties toetsen de risicomodellen nog niet op *indirecte* discriminatie. Hierdoor kunnen bepaalde groepen meer of minder kans hebben op hulp of extra controle. Verder informeren de onderzochte overheidsorganisaties burgers en bedrijven onvoldoende over het gebruik van het algoritme en hun persoonsgegevens. Daarmee komt eerlijk, veilig en transparant gebruik van algoritmes in het geding.

Voor de toekomst is het belangrijk dat de rijksoverheid zich realiseert dat, als zij verder gebruik wil maken van de kansen van complexe algoritmes en AI, dit ook eisen stelt. Om tot zinvolle toepassingen te komen van complexe

Figuur 41 *Redenen voor niet melden van een integriteitsschending*

Waarom meldt iemand het niet als deze een integriteitsschending vermoedt?



Figuur 42 *Factoren voor een integere organisatie*

Een sterke structuur en cultuur creëren samen een integere organisatie

algoritmes en AI moet de basis op orde komen bij het informatiebeheer; zowel de bescherming van privacy, adequaat IT-beheer als het voorkomen van discriminatie.

3.10 Integriteit als kompas

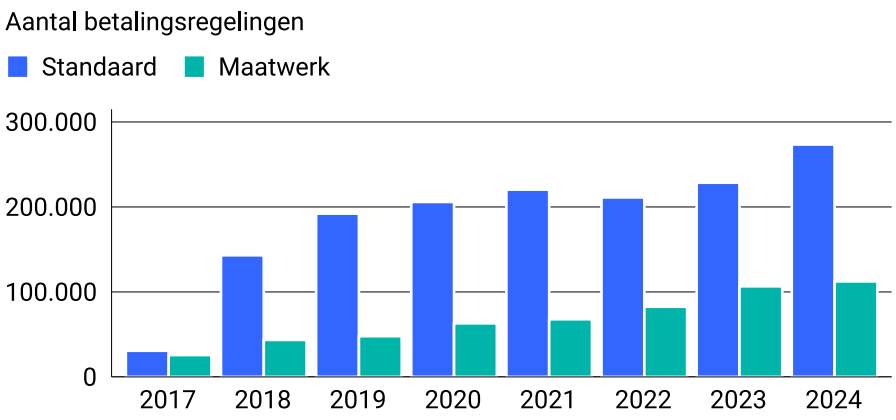
Integriteit gaat over het algemeen belang en is de ruggengraat van een betrouwbare en goed functionerende overheid. Daar moet iedereen van op aan kunnen: burgers, bedrijven en het parlement. In tijden dat de overheid onder druk komt te staan is het moreel kompas als basis voor handelen en besluitvorming extra belangrijk. Integriteit ontstaat niet vanzelf, daar is een sterk systeem voor nodig. Een volwaardig integriteitsbeleid steunt op 2 typen maatregelen, namelijk

- structuurmaatregelen, zoals beleid, regelgeving, risicoanalyses, integriteitscoördinatoren, en meld- en onderzoeksprotocollen;
- cultuurmaatregelen, zoals het uitdragen van voorbeeldgedrag, het bespreekbaar maken van dilemma's, en het bevorderen van een integere cultuur.

In ons onderzoek *Integriteit als basis* (Algemene Rekenkamer, 2024b) concludeerden we dat er een basisstructuur voor goed integriteitsbeleid op de kerndepartementen aanwezig is. Ook zagen we dat medewerkers hun leidinggevenden over het algemeen het goede voorbeeld zien geven als het gaat om integer gedrag. Toch ontbreekt het op onderdelen nog te vaak aan een aantal specifieke punten van het integriteitsbeleid, zoals risicoanalyses. Ook vonden we dat leidinggevenden voorbeeldgedrag zichtbaarder kunnen uitdragen naar hun medewerkers. Onze enquête geeft aan dat integriteitsschendingen vaak niet worden gemeld, onder andere omdat het niet veilig voelt, zie figuur 41.

Figuur 43 *Aantal betalingsregelingen bij Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)*

Het aantal standaardregelingen én maatwerkregelingen neemt toe bij het CJIB



3.11 Meer tempo nodig bij coördinatie betalingsregelingen

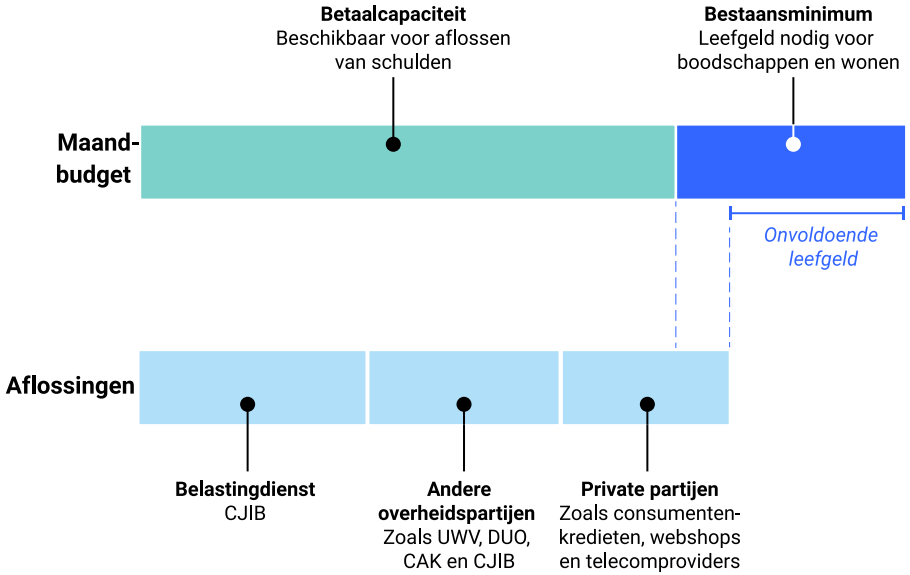
In ons onderzoek *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk (2023)* concludeerden wij dat de onderzochte organisaties onvoldoende rekening hielden met de bescherming van het bestaansminimum bij het afsluiten van betalingsregelingen. In het Verantwoordingsonderzoek 2024 hebben we opvolgonderzoeken uitgevoerd bij de Belastingdienst en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB).

Uit het onderzoek bij de Belastingdienst blijkt dat het bestaansminimum van burgers met meer schuldeisers nog onvoldoende wordt beschermd. Bij de berekening hoeveel een burger maandelijks zou kunnen aflossen, houdt de Belastingdienst nog steeds onvoldoende rekening met informatie die de burger opgeeft over aflossingen bij andere schuldeisers. Dit is niet in overeenstemming met de rijksincassovisie. Die stelt dat de overheid moet voorkomen dat verschillende incassotrajecten van (overheids-)schuldeisers naast elkaar lopen. Uiteindelijk heeft een burger maar 1 portemonnee om de rekeningen te betalen. De gevolgen kunnen dus zeer ingrijpend zijn. Daarom beoordelen wij dit als een onvolkomenheid bij de Belastingdienst.

Dat de schuldenproblematiek veel mensen raakt in Nederland, blijkt bijvoorbeeld uit de stijging van het aantal betalingsregelingen, zie figuur 43. In ons opvolgonderzoek bij het CJIB constateren we dat het CJIB de afgelopen 2 jaar verbetermaatregelen heeft getroffen. Het CJIB houdt wel rekening met betalingsregelingen die burgers bij andere instanties hebben afgesloten. Het bestaansminimum van burgers wordt daardoor beter beschermd bij het afsluiten van maatwerkregelingen.

Figuur 44 *Uitleg hoe burgers onder bestaansminimum kunnen belanden*

Door een combinatie van aflossingen kunnen burgers onder het bestaansminimum belanden



De overheid kan het bestaansminimum van burgers alleen beschermen als alle schuldeisers betrokken zijn. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft daarin als beleidsverantwoordelijk bewindspersoon voor de rijksincassovisie een coördinerende rol. De ernst van de schuldenproblematiek in Nederland vraagt erom dat hij voortgang maakt met de rijksincassovisie binnen de rijksoverheid en de coördinatie tussen schuldeisers verbetert.

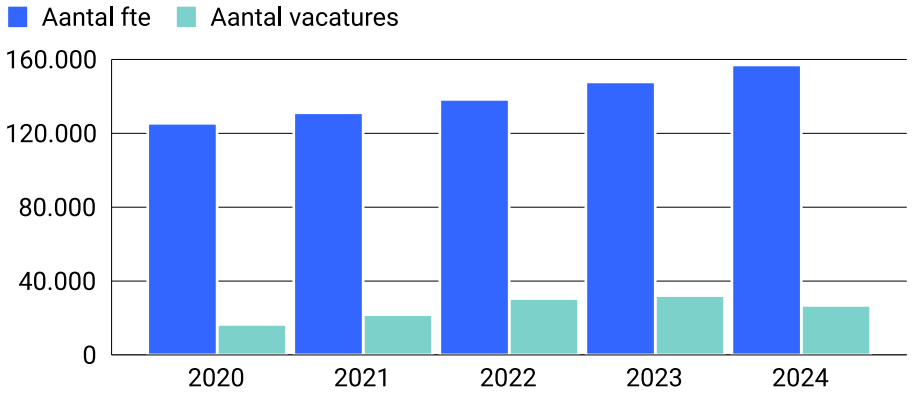
3.12 Personeelskrapte neemt niet af (focusonderwerp Tweede Kamer)

De commissie Rijksuitgaven heeft gevraagd om voor de verantwoording over 2024 aandacht te besteden aan het thema: *Prioriteren van beleid met aandacht voor de uitvoering en arbeidsmarkt.* Burgers en bedrijven rekenen erop dat beleid dat wordt beloofd ook wordt uitgevoerd. Om beleid uit te voeren is personeel nodig. Tegelijkertijd zien we dat het kabinet de doelstelling heeft om het aantal ambtenaren en inhuur vanaf 2025 terug te brengen. We zien in ons onderzoek dat er vooralsnog geen sprake is van afname van het aantal ambtenaren en inhuur.

Ministers staan voor grote uitdagingen waar vaak extra personeel voor nodig is. Ook is er sprake van arbeidsmarktkrapte, waardoor het juiste personeel niet altijd te vinden is. In de afgelopen jaren werd beleid steeds vaker niet uitgevoerd, omdat personeel ontbrak. Uit ons onderzoek blijkt dat er ook niet altijd goed zicht is op hoeveel mensen nodig zijn voor nieuwe wet- en regelgeving. Wel is duidelijk dat voor sommige nieuwe wet- en regelgeving heel veel mensen nodig zijn. Bijvoorbeeld voor box 3 bij de Belastingdienst. Dit zijn extra mensen, bovenop de bestaande wervingsdoelen.

Figuur 45 *Personeelsomvang van het Rijk in fte en aantal vacatures per jaareinde*

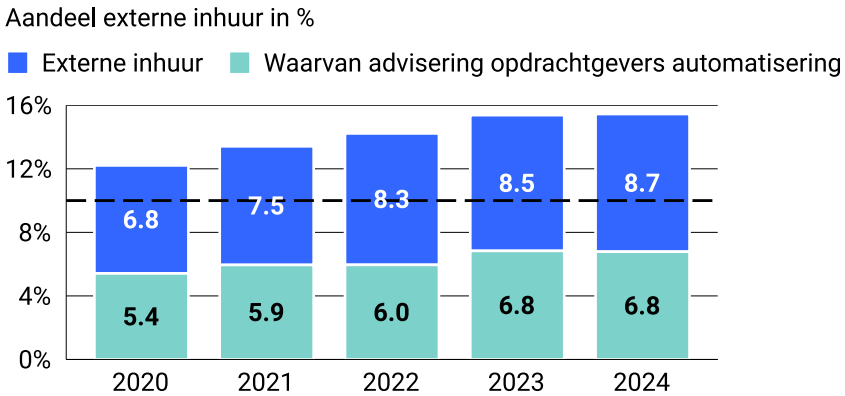
Het aantal rijksmedewerkers stijgt ook in 2024



Bron: BZK (2025a)

Figuur 46 *Personeelsomvang van het Rijk in fte en aantal vacatures per jaareinde*

Aandeel externe inhuur ruim boven Roemernorm



Bron: BZK (2025a)

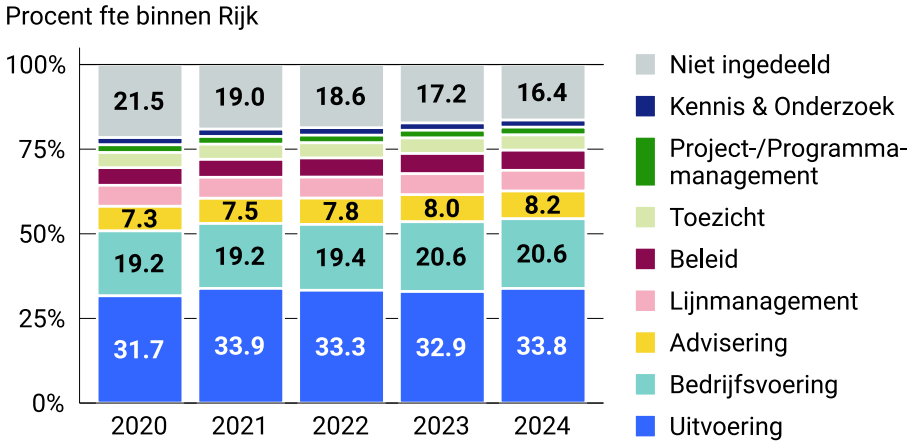
3.12.1 Nog geen teken van afname aantal ambtenaren

In het regeerprogramma van het kabinet-Schoof staat het volgende: “Het kabinet brengt het aantal ambtenaren en externe inhuur substantieel terug. (..) Aan deze opdracht is een budgettaire taakstelling van 22% gekoppeld.” (AZ, 2024). Het kabinet begint in 2025 met deze bezuinigingsoperatie. Dit rapport gaat over de resultaten van het Rijk tot en met 2024. We onderzochten of er al eerste tekenen zijn dat het aantal ambtenaren en externe inhuur vermindert.

Zie figuur 45 en figuur 46: in 2024 is de personeelsomvang van het Rijk gestegen van 147.841 fte naar 157.019 fte, zoals gerapporteerd in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR). Deze personeelsomvang is exclusief Defensie.[1] Het percentage externe inhuur is in 2024 nagenoeg gelijk gebleven aan het percentage van 2023. Alleen het aantal vacatures kent een kleine daling (17%), van 32.139 naar 26.832. Een exacte duiding waarvoor de totale omvang van het personeel nodig is, is lastig te geven. Voor bijvoorbeeld grote hersteloperaties is veel personeel nodig (zie ook § 2.7).

Figuur 47 *Verdeling van functiefamilies van het Rijk in procenten fte per jaareinde*

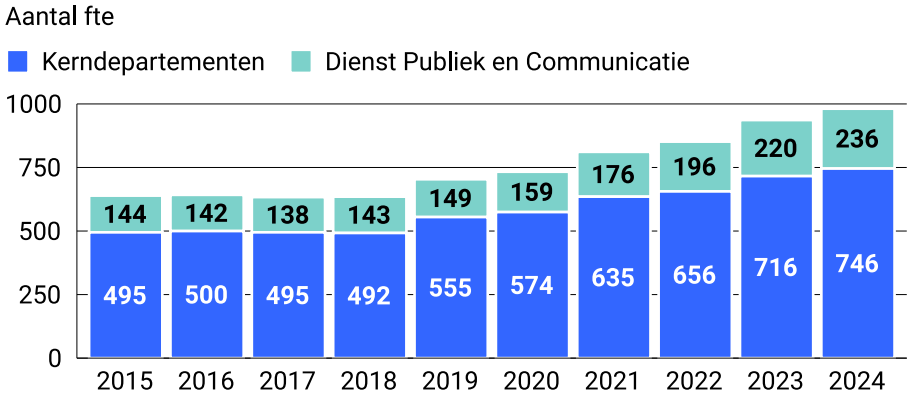
De verdeling van functiefamilies is grotendeels gelijk gebleven



Bron: BZK (2025b)

Figuur 48 *Aantal fte in communicatie bij het Rijk per jaarbegin*

Het aantal fte in communicatie neemt toe sinds 2015



Bron: Algemene Zaken (2024)

Figuur 47 laat de personeelsomvang per 'functiefamilie' zien. We zien dat de stijging van personeel niet zozeer bij één functiefamilie zit. De procentuele verdeling blijft gedurende de jaren namelijk ongeveer gelijk. Specifiek keken we nog naar de ontwikkeling van het aantal fte in communicatie bij de kern-departementen, zie figuur 48. Deze ontwikkeling is vergelijkbaar met de ontwikkeling van de totale personeelsomvang. Het aantal fte rijksmede-werkers groeide over de periode 2020 - 2024 met 25%, voor communicatie was dit 34%.

3.12.2 Personeelsschaarste blijft

Haaks op het doel van het kabinet om het aantal ambtenaren en inhuur te beperken, staan constateringen van de Raad van State en de SER dat er te weinig personeel is om publieke taken uit te voeren. Er is sprake van arbeids-marktkrapte en er moeten keuzes worden gemaakt welk beleid moet worden uitgevoerd. In de *Staat van de rijksverantwoording 2023* constateerden we al dat het kabinet er niet in slaagde al het begrote geld uit te geven. Het tekort aan personeel was daar een van de oorzaken van. Ook in 2024 lukte het het kabinet niet al het begrote geld uit te geven. Het totaal van onderuitputting en kasschuiven loopt op naar € 17,0 miljard in 2024, zie figuur 12 in Hoofdstuk 1. Toch blijkt het lastig een directe, kwantitatieve link te leggen tussen arbeids-marktkrapte en onderuitputting.

Figuur 49 *Aantal vacatures naar top 5 van vakgebieden binnen het Rijk*

De meeste vacatures bij het Rijk betreffen het vakgebied ICT

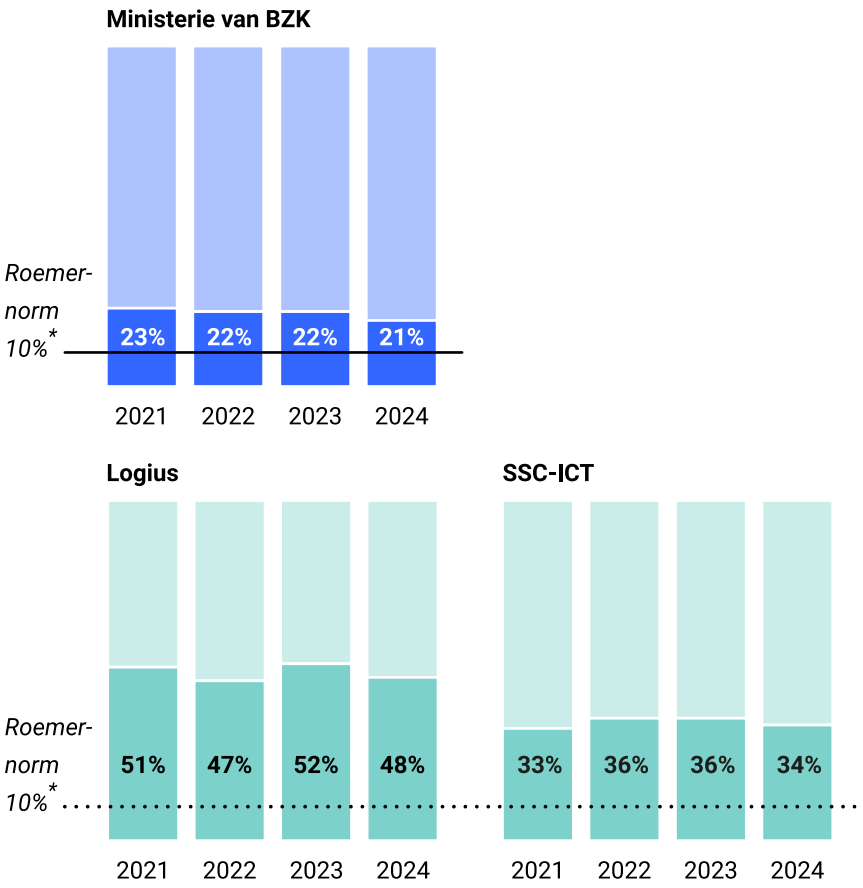
Jaar	2020	2021	2022	2023	2024
ICT	2.049	2.533	3.025	3.456	3.246
Juridisch	1.167	1.627	1.947	2.558	2.503
Fiscaal	495	684	1.372	1.486	2.383
Administratief/secretarieel	1.163	1.404	2.029	2.567	2.176
Orde/vrede/veiligheid	800	1.514	1.336	2.047	2.118

Bron: BZK (2025a)

De ministeries rapporteren over personeelskrapte in hun jaarverslagen en, samenvattend, in het Financieel Jaarverslag Rijk. Voor alle departementen geldt dat personeel vinden voor ICT-functies de grootste uitdaging was (zie figuur 49). Ook voor juristen en fiscalisten zijn er veel vacatures. Daarnaast is het in het financieel domein lastig om vacatures te vervullen. Alle departementen hebben te maken met een vorm van schaarste op de arbeidsmarkt. De onderuitputting waarmee zij te maken hebben, onderstreept het belang om aandacht voor het thema te houden. Wanneer er arbeidsmarktschaarste is, concurreren departementen met elkaar om het schaarse personeel. Dat geldt ook bij aanvang van een nieuw kabinet. Op het moment dat de politiek besluit tot nieuwe projecten of beleid, begint het meewegen van de arbeidsmarktkrapte. De laatste jaren bleek dat beschikbare uitvoeringscapaciteit vaak niet voldoende was om de doelen van voorgenomen beleid te kunnen waarmaken.

Figuur 50 *Kosten externe inhuur als percentage van de totale loonsom bij ministerie van BZK, Logius en SSC-ICT tussen 2021 en 2024*

Het ministerie van BZK haalt de Roemernorm al jaren niet, Logius en SSC-ICT huren relatief veel in



** De Roemernorm geldt voor het departement, niet voor onderdelen van het departement afzonderlijk (zoals Logius en SSC-ICT)*

3.12.3 Sturing op de Roemernorm: een voorbeeld bij Logius en SSC-ICT

ICT'ers zijn schaars. Het is moeilijk voor ministeries om voor ICT'ers met de markt te concurreren. Daarom wijken ze uit naar externe inhuur. We hebben zelf ook onderzoek gedaan naar inhuur bij 2 agentschappen, namelijk Logius en SSC-ICT. Logius en SSC-ICT zijn 2 IT-intensieve agentschappen van het ministerie van BZK. We onderzochten hoe de minister van BZK er bij deze agentschappen op stuurt om inhuur te beperken. We zien dat het aantal ingehuurde externen bij deze agentschappen constant hoog blijft (zie figuur 50).

In 2010 nam de Tweede Kamer unaniem een motie van het lid Roemer aan om ministeries maximaal 10% van hun totale loonsom te laten besteden aan externe inhuur (Tweede Kamer, 2010). Sinds de introductie van deze norm heeft de Tweede Kamer meermaals opgeroepen om departementen eraan te laten voldoen.

De minister van BZK stuurt bij inhuur bij SSC-ICT en Logius niet op de manier die de Tweede Kamer wenst. Hoewel beide agentschappen zich in 2024 inspanden om inhuur van externen te beperken, sprak de minister de ambtelijke leiding niet direct aan op resultaten. Dat kon ook niet. De minister heeft namelijk geen doelen aan deze organisaties gesteld voor externe inhuur.

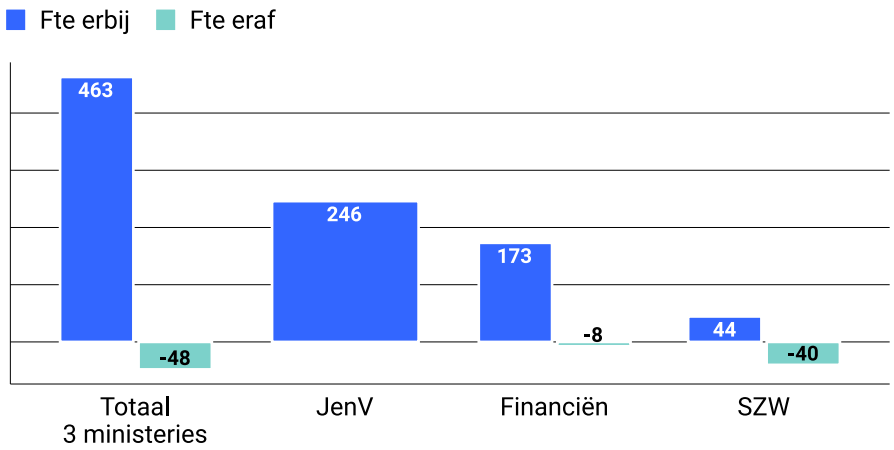
Figuur 51 *Aantal wetten en (ontbrekende) uitvoeringstoetsen*

In de afgelopen 2 jaar zijn veel wetten gepubliceerd, vooral bij JenV ontbreken hiervoor uitvoeringstoetsen

Ministerie	Wetten en AMvB's gepubliceerd	Relevant voor uitvoerings-organisaties	Uitgevoerde uitvoerings-toetsen	Ontbrekende uitvoerings-toetsen
Financiën	44	32	92	0
SZW	41	25	44	1
JenV	79	26	37	18
Totaal	**164**	**83**	**173**	**19**

Figuur 52 *Verdeling benodigde structurele capaciteit*

Structureel benodigde fte bij JenV relatief het hoogst



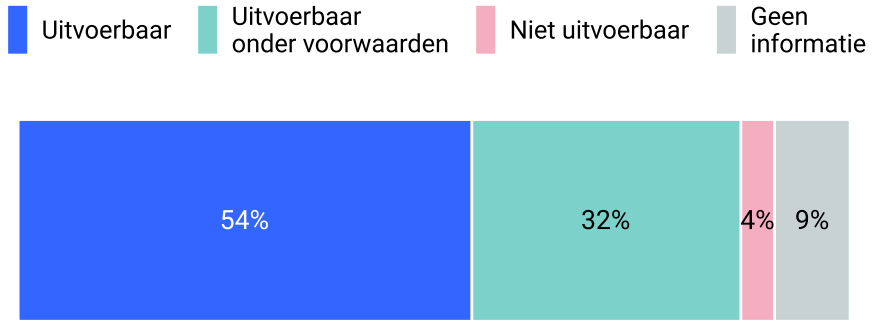
3.12.4 Beperkt gebruik en inzicht van uitvoeringstoetsen

Als nieuwe wet- en regelgeving substantiële gevolgen heeft voor uitvoerings-organisaties, moet de minister hen om een uitvoeringstoets vragen. In een uitvoeringstoets kan een uitvoeringsorganisatie, zoals de Belastingdienst, het COA of het UWV, aangeven of nieuw beleid uitvoerbaar is. We hebben onderzoek gedaan naar 173 uitvoeringstoetsen op het terrein van de ministers van Financiën, SZW en JenV (zie figuur 51). Deze 173 uitvoerings-toetsen horen bij wetten en AMvB's die in de periode januari 2023 tot en met september 2024 zijn gepubliceerd in het Staatsblad. We hebben onderzocht in hoeverre de organisaties in uitvoeringstoetsen expliciet ingaan op personeel. Bijvoorbeeld hoeveel personeel zij denken nodig te hebben voor nieuwe wet- en regelgeving en of gebrek aan personeel expliciet als risico wordt benoemd voor de uitvoering daarvan.

In dit onderzoek zien we dat uitvoeringsorganisaties steeds meer mensen nodig hebben voor nieuwe wet- en regelgeving.
Een groot deel van de uitvoeringstoetsen stelt dat deze nieuwe wet- en regelgeving alleen uitvoerbaar is onder voorwaarden of niet uitvoerbaar is (zie figuur 53). Het is niet altijd duidelijk wat er met de uitkomsten van deze uitvoeringstoetsen is gedaan, maar de wetten en regels zijn er wel gekomen. Sommige uitvoeringstoetsen komen daarnaast onder zeer hoge tijdsdruk tot stand. Deze tijdsdruk is niet bevorderlijk voor een goed inzicht in de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving. De commissie Rechtstaat heeft eerder al aanbevolen om uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid te geven om een 'rode kaart' te trekken als zij zich geconfronteerd zien met onuitvoerbare regelgeving. (Staatscommissie Rechtstaat, 2024).

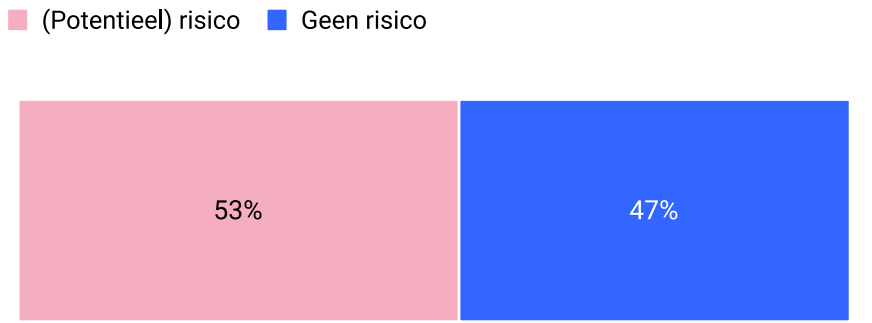
Figuur 53 *Oordeel uitvoerbaarheid uitvoeringstoetsen*

In 32% van de uitvoeringstoetsen worden voorwaarden gesteld aan de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving



Figuur 54 *Percentage fte dat als problematisch wordt benoemd in de uitvoeringstoets*

Uitvoeringsorganisaties merken 53% van de extra benodigde structurele capaciteit aan als potentieel risico voor de uitvoering



Alle onderzochte toetsen bij elkaar tellen op tot 415 fte structureel en 563 fte incidenteel extra benodigd personeel. Er zijn maar heel weinig gevallen waarin beleid wordt beëindigd of vereenvoudigd en er minder mensen nodig zijn (zie figuur 52 voor structurele fte's). Het merendeel van de uitvoeringstoetsen stelt dat er geen extra medewerkers nodig zijn.

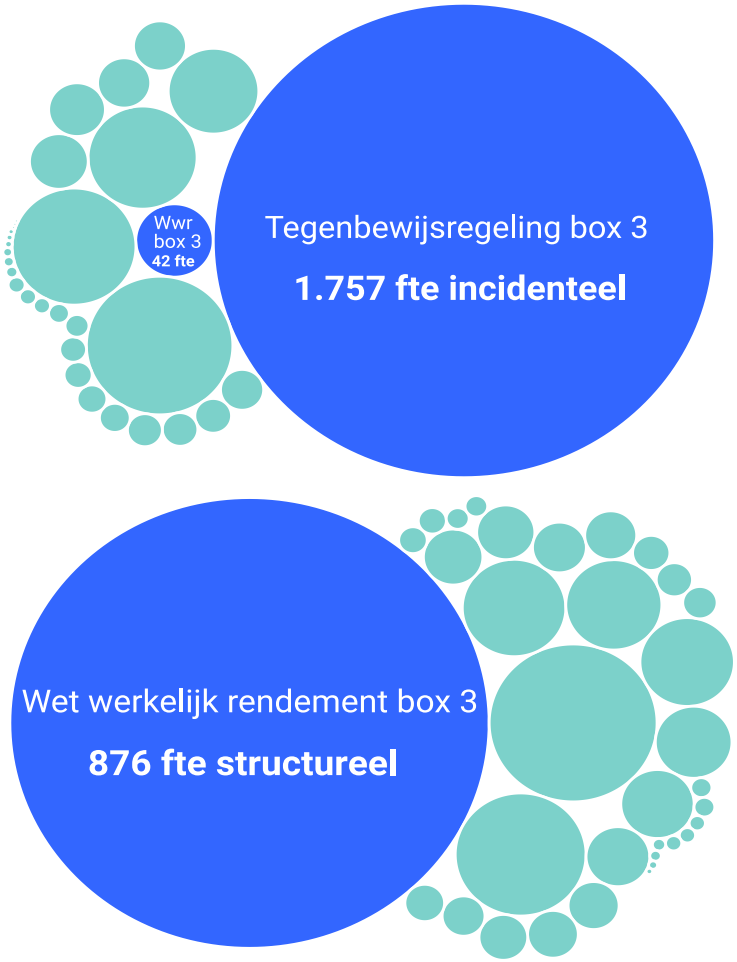
Voor de uitvoering van nieuwe wet- en regelgeving zijn waarschijnlijk meer mensen nodig. Op het terrein van de minister van JenV ontbreekt bij 48% van de wetten één of meerdere uitvoeringstoetsen terwijl de wet wel gevolgen heeft voor uitvoeringsorganisaties. Van alle onderzochte toetsen beschrijft bovendien een kwart niet hoeveel medewerkers nodig zijn voor de uitvoering. Dit zien we op de terreinen van de ministers van JenV en SZW. Ook de benodigde hoeveelheid extra ICT-medewerkers is niet altijd goed beschreven. Tot slot zijn met name de uitvoeringstoetsen op het terrein van de minister van JenV soms erg verouderd, waardoor de inzichten over personeel mogelijk niet meer actueel zijn.

Een realistisch inzicht in de benodigde personele capaciteit is belangrijk. Als we bijvoorbeeld kijken naar de 415 fte die structureel nodig zijn volgens uitvoeringstoetsen, dan merken de uitvoeringsorganisaties meer dan de helft daarvan aan als potentieel risico. Bijvoorbeeld omdat ze het personeel niet tijdig genoeg kunnen werven (zie figuur 54). Dit is een risico omdat er dan te weinig mensen zijn om de nieuwe wet- en regelgeving uit te voeren. In dat geval moet de minister of uitvoeringsorganisatie keuzes maken wat ze niet of later uitvoeren. Uit uitvoeringstoetsen wordt niet duidelijk welke andere nieuwe wet- en regelgeving gelijktijdig wordt ingevoerd. Ook is niet altijd duidelijk welke andere grote ICT-trajecten lopen, terwijl ICT-personeel juist schaars is.

Figuur 55 *Benodigd personeel (incidenteel en structureel) voor uitvoering box 3 (cijfers 11-04-2025)*

De uitvoering van box 3 gaat incidenteel 1.799 fte kosten en 876 fte structureel

Elke bol staat voor 1 uitvoeringstoets. De omvang van de bol staat voor de verwachte incidentele of structurele capaciteit in fte. De blauwe bollen zijn de uitvoeringstoetsen bij box 3, de groene bollen zijn alle uitvoeringstoetsen die tussen 2023 en september 2024 op 3 ministeries zijn uitgevoerd.



Het aantal rijks-fte's is ook in 2024 over de hele linie gestegen. Zolang er complexe nieuwe wet- en regelgeving wordt ingevoerd, blijft het personeelsbestand van het Rijk groeien. Betere uitvoeringstoetsen vergroten het zicht op de hoeveelheid personeel die nodig is en op mogelijke problemen in de uitvoering. Het kabinet kan personeel vrijspelen door wet- en regelgeving te versimpelen. Het kabinet kan in de eigen bedrijfsvoering verbeteringen doorvoeren waarmee het beroep op schaars personeel afneemt. In § 3.7 gaan we bijvoorbeeld in op de lappendeken aan financiële IT-systemen en het gebrek aan standaardisering.

3.12.5 Meer ambtenaren nodig voor herstel

De Belastingdienst kijkt voor de inkomstenbelasting ook naar iemands vermogensinkomsten. Dit gebeurt in box 3, de vermogensrendementsheffing. De Belastingdienst hanteerde voor deze heffing een fictief rendement. In arresten uit 2021 en 2024 van de Hoge Raad staat dat dit *fictieve* rendement in strijd is met het Europees verdrag voor de rechten van de Mens. Er moet belasting worden geheven over het *werkelijke* rendement. De Hoge Raad oordeelde dat de Belastingdienst rechtsherstel moest bieden aan belastingplichtigen voor zover het werkelijke rendement lager is dan het fictieve rendement.

Door deze uitspraken van de Hoge Raad in 2021 en 2024 staat de Belastingdienst voor een grote opgave. Enerzijds wordt heffing volgens het werkelijke rendement ingevoerd via de Wet werkelijk rendement box 3. Anderzijds start de Belastingdienst met de Wet tegenbewijsregeling box 3 een hersteloperatie. Deze hersteloperatie is noodzakelijk en moet gebeuren.

Figuur 56 *Gevolgen hersteloperatie box 3 voor bedrijfsvoering*

Negatieve gevolgen hersteloperatie voor bedrijfsvoering

De hersteloperatie heeft in 2024 beperkte consequenties gehad voor de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Het formulier *Opgaaf werkelijk rendement* gaat namelijk pas halverwege 2025 'live', waarna het rechtsherstel kan plaatsvinden. Toch willen wij onze zorgen op dit punt al kenbaar maken. We verwachten namelijk dat de nieuwe hersteloperatie in de komende jaren wel aanzienlijke gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering van de Belastingdienst, bijvoorbeeld doordat de modernisering van IT-systemen verder vertraagd zal worden (zie figuur 56).

We hebben het benodigd personeel voor de Wet werkelijk rendement box 3 en de Wet tegenbewijsregeling box 3 vergeleken met alle 173 andere onderzochte uitvoeringstoetsen (zie § 3.12.4). Figuur 55 maakt duidelijk dat de hoeveelheid benodigd personeel (incidenteel en structureel) voor beide wetten uitzonderlijk groot is.

Figuur 57 *Factoren die van invloed zijn op de productiviteit van de uitvoering*

Complicerende facturen drukken de productiviteit van de uitvoering

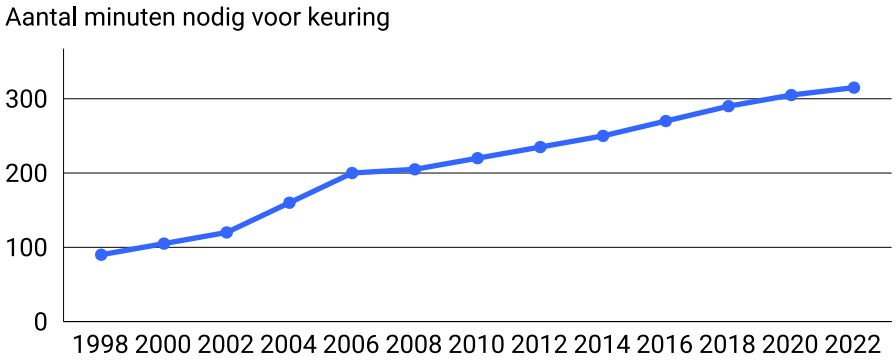
3.12.6 Complexiteit drukt productiviteit uitvoering

Hoewel in de uitvoering heel veel goed gaat, is er sprake van hardnekkige knelpunten. Voor uitvoeringsorganisaties is de regelgeving veel te complex en daardoor foutgevoelig. Burgers raken daardoor in de knel. Het is goed om met nuance te kijken naar de taken waar uitvoeringsorganisaties voor staan. De Algemene Rekenkamer heeft in het afgelopen jaar, op verzoek van de Tweede Kamer, onderzocht wat er bekend is over de ontwikkeling van de productiviteit van 12 uitvoeringsorganisaties in het onderzoek *Productiviteit in perspectief* (Algemene Rekenkamer, 2024c).

Uit dit onderzoek komt de toenemende complexiteit van de uitvoering als belangrijk punt naar voren. De omvang van asieldossiers van de IND is bijvoorbeeld verdubbeld in de afgelopen jaren. Ook kost een arbeidsongeschiktheidsbeoordeling bij het UWV ruim 3 keer zo veel tijd als 25 jaar geleden. In een vervolgstudie over productiviteit zullen we nog een rijker beeld geven.

Figuur 58 *Benodigde tijd voor arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen afgelopen jaren*

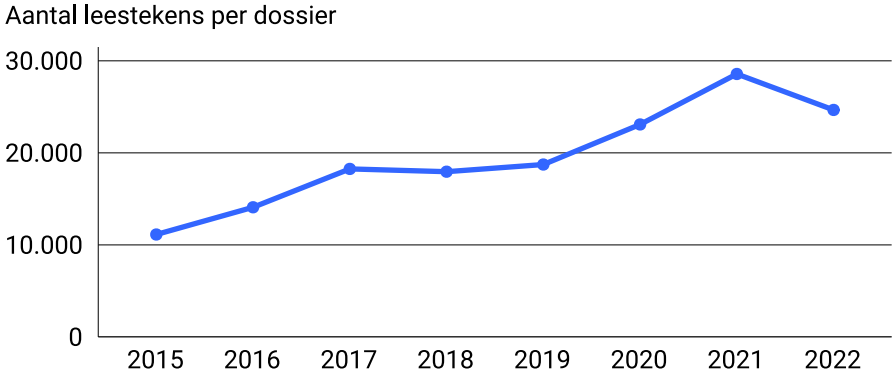
Arbeidsongeschiktheidsbeoordeling kost ruim 3 keer zo veel tijd als 25 jaar geleden



Bron: SZW (2022). Evaluatie Wet werk en inkomen naar arbeoidsvermogen (Wet WIA).

Figuur 59 *Omvang dossiers asielprocedure afgelopen jaren*

Omvang dossiers asielprocedure IND ruim verdubbeld



Bron: IND (2023). Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven.

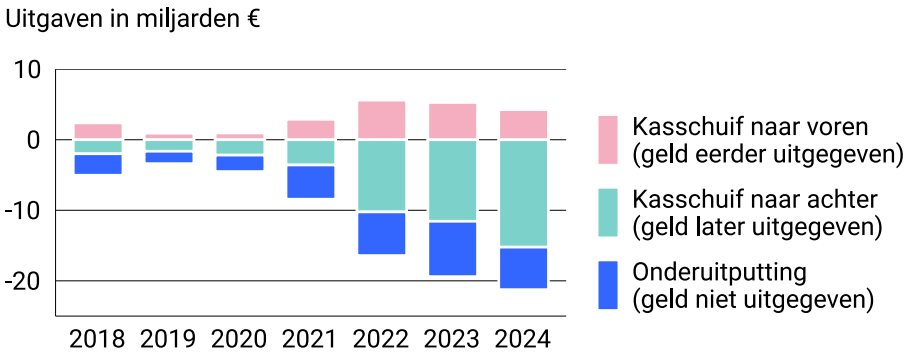
De *Staat van de Uitvoering 2024* noemt als belangrijkste knelpunten waar uitvoeringsorganisaties mee kampen: complexiteit en gebrekkige gegevensuitwisseling. De problemen die het UWV ondervindt bij de uitvoering van de WIA zijn een treffend voorbeeld van de gevolgen van te complexe regelgeving. Al jarenlang bestaan wachtlijsten bij sociaal-medisch beoordelen, door een toenemende instroom en een structureel tekort aan verzekeringsartsen. Deze maken de WIA niet meer uitvoerbaar (Algemene Rekenkamer, 2023). Ook leiden terugvorderingen van WIA-uitkeringen bij een deel van de mensen onbedoeld tot inkomensonzekerheid. In 2024 zijn nieuwe problemen met de uitvoering van de WIA bekend geworden. Mogelijk tienduizenden cliënten kregen tussen 2020 en 2024 te weinig of juist te veel geld. Aan de bron van de problemen staat te ingewikkelde wetgeving. De minister van SZW heeft de Rekenkamer verzocht om onderzoek te doen naar de omvang en oorzaken van de onjuist vastgestelde uitkeringen. Op 9 april 2025 publiceerden we onze tussentijdse uitkomsten en in oktober publiceren we naar verwachting ons definitieve rapport.

4. Geld volgens de regels: goedkeuring, met kanttekening

Het parlement heeft budgetrecht. Op grond daarvan bepaalt het hoeveel geld het kabinet mag besteden en waaraan. Het parlement maakt dit concreet door de begroting goed te keuren. Om het budgetrecht goed te kunnen uitoefenen, moet het parlement realistische begrotingen krijgen. Goede ramingen zijn daarbij cruciaal. In de praktijk zien we dat ramingen soms gebaseerd zijn op wensdenken en dat ministeries financiële risico's onvoldoende belichten. Hier is echt werk aan de winkel.
Het parlement heeft ook een controlerende taak. Daarbij gaat het erom of resultaten worden gehaald. En ook, niet onbelangrijk, of het geld volgens de regels is besteed en geïnd. We noemen dat rechtmatigheid. Daar hoort ook bij dat we als Algemene Rekenkamer controleren of ministeries het geld hebben uitgegeven aan de doelen waarvoor de Tweede Kamer het had bestemd. Ook controleren we of de ministeries het afgesproken bedrag niet hebben overschreden. Veel geld is rechtmatig uitgegeven en geïnd.
De rijksoverheid maakt wel te veel fouten bij het inkopen van goederen en diensten. Elk jaar besteden we ook aandacht aan de kosten die bewindspersonen zelf maken. De uitkomsten van deze controle zijn positief. Het is zaak dat de Tweede Kamer om haar budgetrecht goed te kunnen uitoefenen, kan bouwen op een goed inzicht in de financiële positie van de rijksoverheid en een volledig onafhankelijke externe controle op de rijksgelden. Hoe deze nu is geregeld, wijkt af van internationale normen en van hoe het in andere EU-landen is georganiseerd.

Figuur 60 *Kasschuiven en onderuitputting per jaar*

In 2024 waren de kasschuiven en de onderuitputting samen € –17 miljard



Bron: Financiën (2025)

4.1 Ramingen: stevigere basis nodig voor goede beslissingen

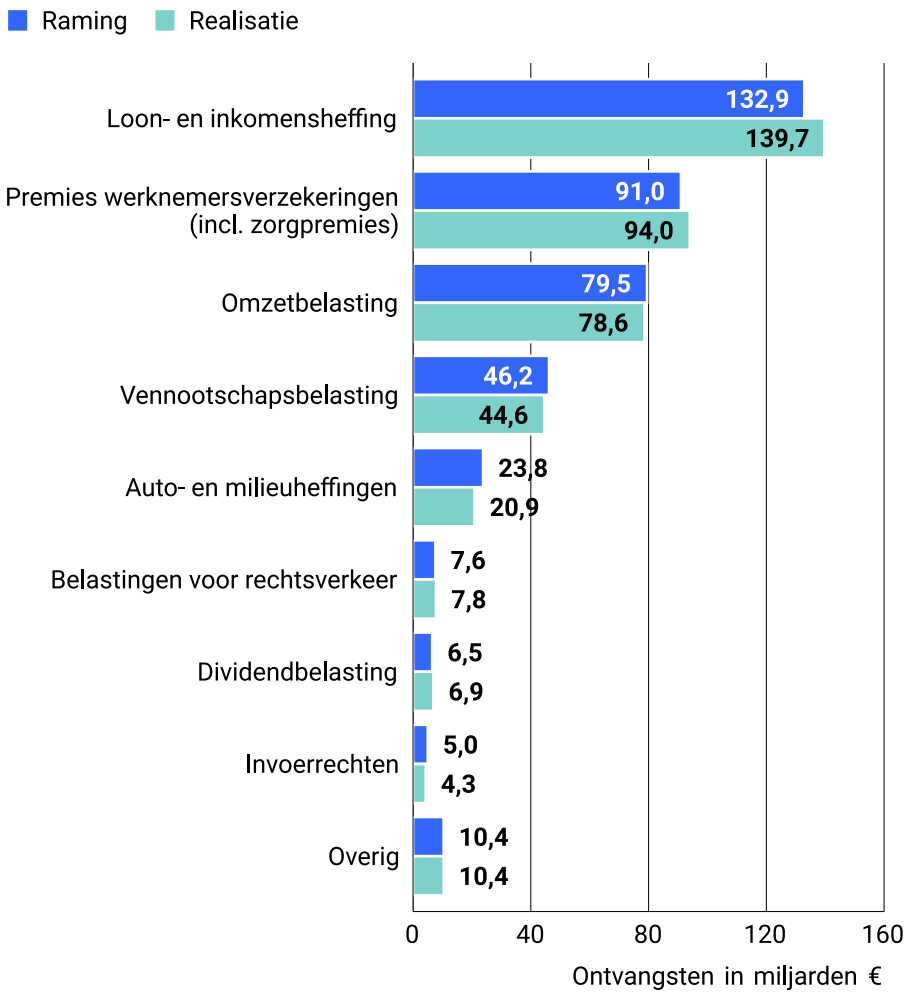
Tweede Kamerleden hebben zorgen geuit over de grote afwijkingen tussen geraamde en gerealiseerde bedragen. De minister van Financiën heeft daarop de kwaliteit van de ramingen laten onderzoeken door een expertgroep. De expertgroep concludeerde dat de grote afwijkingen van de afgelopen jaren voor een belangrijk deel, ongeveer 60%, worden verklaard door 2 bijzondere gebeurtenissen: de coronapandemie en de inval van Rusland in Oekraïne. Voor het overige deel, 40%, zien de experts mogelijkheden voor verbetering. Aan de inkomstenkant wijzen zij op de systematiek van ramen en aan de uitgavenkant op te veel optimisme bij de doelen.

Het biedt perspectief dat een aanzienlijk deel van de afwijkingen in ramingen niet te wijten is aan bijzondere gebeurtenissen. Het betekent dat het voor het parlement loont om goed naar ramingen te kijken voordat het besluiten neemt. Zoals we in hoofdstuk 1 al schreven, is ook in 2024 een groot deel van de begrote uitgaven niet tot besteding gekomen. Ongeveer € 15,2 miljard is doorgeschoven naar achteren en € 6,0 miljard is niet besteed (figuur 60). Als maar van een deel van dit geld (veel) eerder bekend was geweest dat dit niet zou worden uitgegeven, of op een ander moment, dan had het parlement ruimte gehad om dat geld in het betreffende jaar aan andere zaken te besteden. Voor de inkomsten waren in 2024 de verschillen voor geraamde en gerealiseerde belasting- en premieontvangsten relatief klein (zie figuur 61).

De expertgroep heeft vooral de belangrijkste componenten belicht die de verschillen tussen het geraamde en gerealiseerde EMU-saldo bepalen. Het EMU-saldo is het verschil van inkomsten en uitgaven van de overheid. Dit

Figuur 61 *Geraamde en gerealiseerde belasting- en premieontvangsten op EMU-basis in 2024 (in miljarden €)*

De verschillen tussen geraamde en gerealiseerde belasting- en premieontvangsten waren in 2024 relatief klein



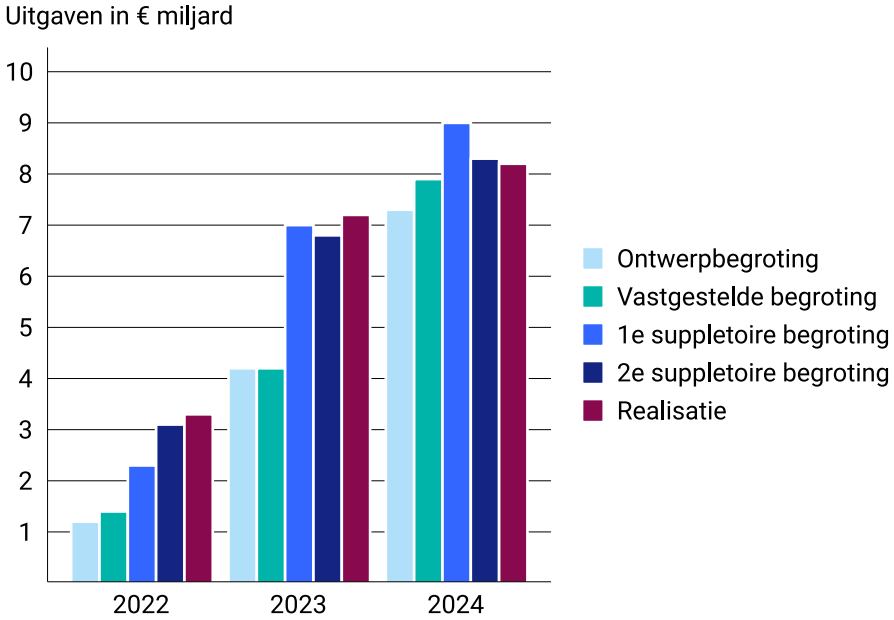
Bron: Financiën (2025)

saldo wordt berekend volgens de regels die zijn opgenomen in het Europees Systeem van Rekeningen. De analyse van de expertgroep is waardevol en biedt belangrijke inzichten.

De Kamer kan ook haar informatiepositie verbeteren als zij meer regelmatige updates krijgt van de lopende begrotingsuitvoering, met daarbij een duiding van de minister van Financiën. Aanvullend daarop constateren we dat het ook zinvol is om te leren van eerdere ramingen van concrete maatregelen en projecten en de realisatie daarvan. Ook op dat meer concrete niveau van maatregelen en projecten zijn er veel verbeteringen mogelijk in de kwaliteit van ramingen. Dat is belangrijk omdat voor ieder project of deeluitgave geldt dat je moet ''doen wat je belooft en beloven wat je kunt doen''. Dat geeft voorspelbaarheid, betrouwbaarheid en voorkomt (vaak kostbare) rukken aan het roer. Maar het is ook belangrijk dat ramingen op het niveau van maatregelen en projecten realistischer zijn, zodat het parlement beter kan zien hoeveel geld er echt beschikbaar is. Daarbij is het belangrijk dat de Tweede Kamer de begroting kan bepalen tot op artikelniveau en dus niet alleen op het macroniveau waar de expertgroep naar heeft gekeken. Budgettaire wensen van de Tweede Kamer zijn vaak macro-economisch gezien bescheiden maar voor de Tweede Kamer van groot politiek belang. Daarom zijn realistische ramingen van uitgaven op maatregel- of projectniveau ook van belang voor haar budgetrecht. Door een aantal voorbeelden te behandelen, maken we duidelijk welke verbeteringen er nodig zijn bij ramingen van concrete projecten, maatregelen en uitgaven. Deze voorbeelden staan niet op zichzelf. We constateerden in ons eerdere onderzoek naar meerjarenramingen uit 2021 al meerdere onrealistische ramingen bij de rechtspraak, de luchtstrijdkrachten, het beheer en onderhoud van (vaar)wegen en bij de financiering van het hoger onderwijs.

Figuur 62 *Grote schommelingen in het budget voor migratie*

Budget migratie stijgt hard en vertoont grote aanpassingen gedurende het jaar



4.1.1 Nationaal Groeifonds: een raming gebaseerd op wensdenken

Het valt vooral op dat bij investeringsfondsen een aanzienlijk deel van de geraamde uitgaven in de begroting niet zijn gedaan. Een voorbeeld van zo'n fonds is het Nationaal Groeifonds. Voor de periode 2021-2024 was in totaal € 6,3 miljard aan uitgaven geraamd. Hiervan is € 1,6 miljard daadwerkelijk uitgegeven.

Voor een investeringsfonds is het niet erg wanneer een aanzienlijk deel van het begrote bedrag overblijft. Niet-bestede middelen uit deze fondsen mogen ministers onbeperkt doorschuiven naar andere jaren. Het geld blijft zo beschikbaar voor het fonds. Maar hierdoor bestaat wel het risico dat ministers te gemakkelijk een ruime raming hanteren, een die niet gebaseerd is op een solide onderbouwing maar op de wens om snel voortgang te boeken. Daardoor ontstaat op rijksniveau een weinig realistisch beeld van de geraamde uitgaven. Hierbij is op te merken dat het aantal fondsen waarbij uitgaven over de jaargrens heen kunnen worden geschoven, zowel binnen als buiten de rijksbegroting, de afgelopen 5 jaar is toegenomen.

4.1.2 Asiel en Migratie: risico's voor uitvoering en op geldverspilling door schommelingen in budget

Een budget dat realistisch is, verschaft helderheid voor uitvoeringsorganisaties. Wij zien dat de ramingen voor asiel en migratie gedurende het jaar grote schommelingen laten zien. Zo verhoogde de minister in 2024 het budget in het voorjaar met € 1,1 miljard en verlaagde zij het in het najaar weer met ongeveer € 0,7 miljard. Figuur 62 laat zien dat het budget niet alleen in 2024 fors werd bijgesteld, maar ook in de 2 jaren ervoor. Over 2024 is het verschil tussen begroting en realisatie overigens kleiner vergeleken met 2022 en 2023.

Trendmatig begrotingsbeleid

Belastingontvangsten worden sterk door de conjunctuur beïnvloed. Onder het trendmatige begrotingsbeleid worden belastingmeevallers en -tegenvallers als gevolg van de conjuncturele ontwikkeling gebruikt als 'automatische stabilisatie' van de economie. Dit betekent dat deze conjuncturele belastingmeevallers en -tegenvallers in het saldo lopen. De ramingen en (de daarmee afwijkende) realisaties van de totale belastingontvangsten hebben in de praktijk daardoor beperkter invloed op het gevoerde beleid dan bij de uitgaven. De budgettaire effecten van fiscale beleidsmaatregelen (belastingmaatregelen) moeten – in tegenstelling tot conjuncturele mee- of tegenvallers – wél passen binnen het afgesproken budgettaire kader voor de inkomsten (inkomstenkader). Of de effecten van een belastingmaatregel binnen dat afgesproken inkomstenkader passen, wordt bepaald aan de hand van de raming van de belastingmaatregel. Ingeval bijvoorbeeld de raming van de opbrengst van een voorgenomen belastingverzwarende belastingmaatregel (te) laag wordt ingeschat, kan dit betekenen dat er als gevolg van de raming minder ruimte is om andere lastenverlichtende belastingmaatregelen te nemen. De lastendruk (ex ante) moet immers binnen het afgesproken kader blijven.

In ons onderzoek *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers* (Algemene Rekenkamer, 2023b) lieten we zien dat in de begroting het benodigde budget voor het COA structureel te laag is geraamd. Tussen 2000 en 2022 heeft de minister van JenV de uitgaven van het COA 21 van de 23 keer te laag begroot. Als gevolg van een te lage begroting kan het COA pas laat aanpassingen doen in de bezetting. Het COA moet dus snel opvangcapaciteit op- of afschalen. Dit kost meer geld en is niet doelmatig. Als het COA onvoldoende reguliere opvangplekken heeft, zijn duurdere noodopvangplekken nodig. De kosten voor een noodopvangplek zijn minstens tweemaal zo duur als een reguliere plek.

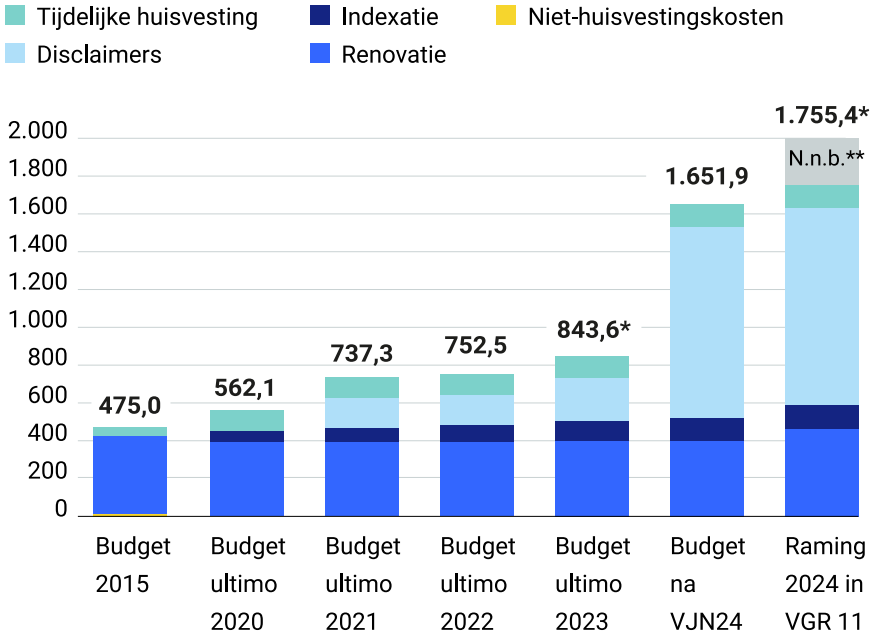
4.1.3 Renovatie Binnenhof: onrealistisch beeld vooraf

Bij nieuw beleid, bijvoorbeeld bij grote projecten, is het vaak niet mogelijk om meteen precies aan te geven hoeveel geld er nodig is. Dat komt doordat er onzekerheden zijn. Het is dan belangrijk om vooraf en tussentijds duidelijk te communiceren over deze onzekerheden.

Bij de renovatie van het Binnenhof is het budget sterk gestegen. In 2015 ging de minister uit van ongeveer € 0,5 miljard (prijspeil 2015). De disclaimers werden toen nog niet genoemd. Op dat moment ontbrak ook nog een programma van eisen en was er nog geen ontwerp. Eigenlijk was het al duidelijk dat dit geen realistisch budget kon zijn. Wij stellen vast dat het oorspronkelijke budget – waarop de Tweede Kamer in 2016 haar besluitvorming heeft gebaseerd – onrealistisch laag was. In 2024 gaf de minister aan dat er gerekend moest worden op circa € 2 miljard, het viervoudige.

Inmiddels bestaat een groot deel van het budget van de renovatie uit beroepen op disclaimers. Voor de renovatie van het Binnenhof zijn zogenoemde disclaimers benoemd voor bijvoorbeeld 'extra eisen beveiliging' en 'extra eisen duurzaamheid'. De minister kan hierop een beroep doen wanneer er extra budget nodig is.

Figuur 63 *Stijgingen budget renovatie Binnenhof vanaf 2015 tot 2024*



* *Totaalbedrag wijkt af door afrondingsverschil.*

** *In een Kamerbrief (BZK, 2024) kondigt de minister van BZK in het kader van transparantie aan dat voor de renovatie wordt gerekend op een bedrag van circa € 2 miljard.*

Bron: BZK (2024) voortgangsrapportage Binnenhof renovatie

De beroepen op de disclaimers zijn intussen opgelopen tot € 1 miljard. Definities van en afspraken over wat er onder welke disclaimer mag of moet vallen ontbreken. Dat bemoeilijkt de verantwoording door de minister hierover en ondermijnt het budgetrecht van de Tweede Kamer. De kostenprognose van de totale kosten van de renovatie ligt in interne rapportages van het Rijksvastgoedbedrijf over het tweede kwartaal van 2024 hoger dan de gecommuniceerde € 2 miljard, zie figuur 63. Het is denkbaar dat het budget in de toekomst verder moet worden verhoogd.

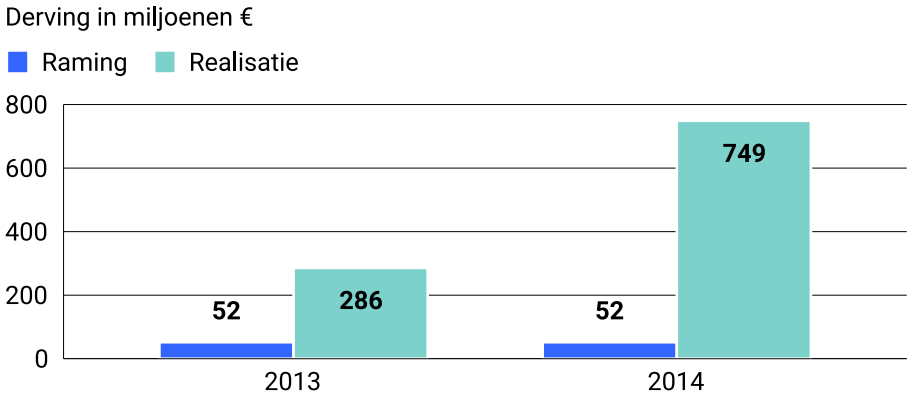
De Tweede Kamer kan zich beter laten informeren over het budget van de renovatie. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (Algemene Rekenkamer, 2025) bevelen we de Tweede Kamer onder andere aan om de renovatie van het Binnenhof aan te wijzen als groot project onder de *Regeling Grote Projecten*. Dit instrument kan de Tweede Kamer helpen haar budgetrecht goed uit te oefenen bij de besluitvorming over het project.

4.1.4 Belastingontvangsten: snel bijsturen niet mogelijk en gevolgen budget niet scherp in beeld

De expertgroep heeft de raming van de belastingontvangsten bekeken en daarbij een uitsplitsing gemaakt naar jaren en belastingmiddelen. Hieruit blijkt dat met name bij de vennootschapsbelasting de verschillen tussen de raming en de werkelijke ontvangsten fors zijn. De expertgroep doet concrete aanbevelingen om de ramingen te verbeteren. Wij onderschrijven deze aanbevelingen, maar waarschuwen tegelijkertijd dat een flinke inspanning nodig is om deze uit te voeren.

Figuur 64 *Derving door schenkingsvrijstelling eigen woning*

Werkelijke derving jubelton 10 keer groter dan verwacht



Bron: Algemene Rekenkamer (2017)

Het parlement heeft invloed op de omvang van de belastingontvangsten doordat het jaarlijks het Belastingplan als medewetgever vaststelt. Jaarlijks worden tientallen fiscale beleidswijzigingen (belastingmaatregelen) voorgesteld in het Belastingplanpakket. Die wijzigingen hebben een budgettaire opbrengst of derving tot gevolg. Dat betekent dat de overheid meer of juist minder belastinggeld ontvangt. De expertgroep heeft geen analyse uitgevoerd van de verschillen tussen de raming en realisatie van belastingmaatregelen. Hoeveel de overheid meer of minder ontvangt door deze individuele belastingmaatregelen is vaak, als dat al is vast te stellen, pas na enkele jaren duidelijk. Het is mede om die reden lastig voor het parlement om vanuit een financieel perspectief snel bij te sturen op belastingmaatregelen wanneer de werkelijke cijfers afwijken van de raming. De kwaliteit van de raming van individuele belastingmaatregelen is om die reden extra belangrijk.

Wij hebben in het verleden gezien dat de realisatiecijfers van individuele belastingmaatregelen (sterk) kunnen afwijken van de ramingscijfers.
Als voorbeeld noemen we ons onderzoek naar de inmiddels afgeschafte schenkingsvrijstelling voor de eigen woning (Algemene Rekenkamer, 2017). De werkelijke derving van de ‘jubelton’, dat wil zeggen het bedrag dat het Rijk minder ontving, betrof het tienvoud van de geraamde derving. Ook in 2024 zien we een voorbeeld van werkelijke belastingopbrengsten van een belastingmaatregel die sterk afwijken van de geraamde belastingontvangsten. Het betreft de anticipatie op een tariefswijziging in box 2 van de inkomstenbelasting, die op 1 januari 2024 in werking trad. De gedragseffecten waren veel groter dan was geraamd. Over 2023 waren hierdoor de opbrengsten van de dividendbelasting € 5 miljard hoger dan verwacht. En door dezelfde gedragseffecten in anticipatie op de tariefswijziging in 2024 kwamen de opbrengsten van de inkomstenbelasting in 2024 ongeveer € 6 miljard hoger

Figuur 65 *Uitleg gevolgen tariefswijziging box 2 (op EMU-basis)*

11 miljard meer belastingontvangsten dan geraamd

Bedragen in €, op EMU-basis

uit dan geraamd. Het totale niet-ingeschatte gedragseffect van deze belastingmaatregel komt daarmee in de buurt van de opbrengst van alle geheven accijnzen in 2024.

4.1.5 Realiteitsgehalte van ramingen maatregelen en projecten moet beter

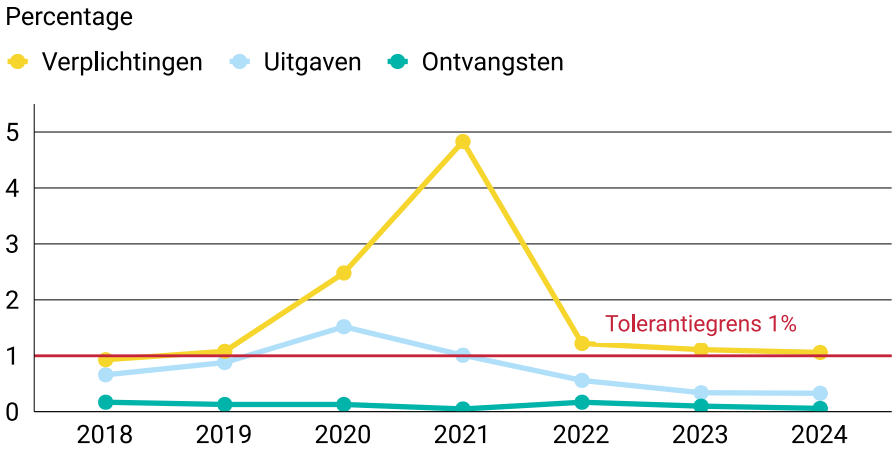
De voorbeelden die we onderzochten laten zien dat ramingen soms gebaseerd zijn op wensdenken, dat er beter gecommuniceerd kan worden over onzekerheden, dat realistische ramingen nodig zijn voor een efficiënte uitvoering en dat de raming van belastingontvangsten extra aandacht vragen.

De minister van Financiën heeft aangekondigd dat het kabinet alle aanbevelingen van de expertgroep overneemt. Het is daarnaast belangrijk dat de Tweede Kamer bij de ramingen van individuele maatregelen, projecten, programma's en begrotingsartikelen de juiste informatie ontvangt, deze kritisch bekijkt en de verantwoordelijke minister hierover vragen stelt. De Tweede Kamer kan onder meer nagaan of een raming gebaseerd is op een goed onderbouwd plan, met een tijdsplanning en of onzekerheden concreet zijn gemaakt, inclusief financiële gevolgen. De Tweede Kamer kan ook terugkijkend ramingen en realisaties vergelijken. De lessen daaruit kunnen bijdragen aan realistischere ramingen in de toekomst.

De Tweede Kamer heeft ons in de motie-Van Oostenbruggen gevraagd naar ramingen te kijken. In onze brief van 20 februari 2025 hebben we laten weten dat we de kwaliteit van (meer)jarenramingen heel belangrijk vinden voor het uitoefenen van het budgetrecht van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2024). Daarom zullen we in komende jaren blijvend aandacht besteden aan de onderbouwing van en mogelijke (budgettaire) risico's in de begrotingen.

Figuur 66 *Percentage onrechtmatigheid over de jaren in relatie tot tolerantiegrens*

Rechtmatigheid op orde, behalve bij verplichtingen



Aanbestedingsfouten bij IT-contracten

Ook bij de organisaties die het inkoopbeheer over het algemeen op orde hebben, zijn helaas in 2024 aanbestedingsfouten gemaakt. Zo koos de Belastingdienst bij de aanbesteding van 3 IT-contracten voor een onderhandelingsprocedure zonder aankondiging. Deze procedure is niet transparant, daarom is een goede motivatie voor deze keuze belangrijk. We missen echter een toereikende motivatie en essentiële documentatie. Dit leidt tot €189,6 miljoen aan fouten en onzekerheden bij het aangaan van deze verplichtingen.

Om het parlement te ondersteunen zullen wij in onze brieven bij de begrotingen in beeld brengen wat de grootste mutaties zijn in de begroting en de toelichting die ministers daarbij geven. Naar verwachting publiceren wij eind 2025 ook de uitkomsten van ons onderzoek naar de verantwoording van belastingontvangsten.

4.2 Uitgaven rechtmatig, verplichtingen net boven de norm

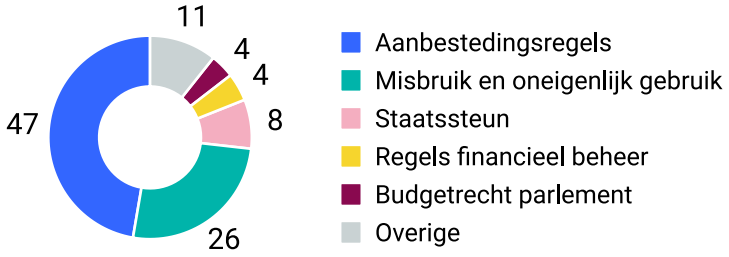
In de begroting ramen ministers hoeveel geld zij verwachten te besteden en te ontvangen. In de jaarverslagen leggen zij verantwoording af over het geld dat zij daadwerkelijk hebben uitgegeven en geïnd. Het is onze grondwettelijke taak om de cijfers hierover in de jaarverslagen te controleren: kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels uitgegeven en geïnd? We beseffen dat het niet realistisch is om te verwachten dat ministeries geen fouten maken. Daarom hanteren we in lijn met het verzoek van de Tweede Kamer een tolerantiegrens van 1%.

In 2024 is veel geld volgens de regels (rechtmatig) uitgegeven, in tegenstelling tot de jaren tijdens de coronapandemie. Voor de *uitgaven* en *ontvangsten* van het Rijk is de rechtmatigheid op orde: de fouten blijven ruim onder de tolerantiegrens. Maar bij het aangaan van (juridische) *verplichtingen* die in de toekomst tot uitgaven leiden, heeft het Rijk te veel fouten gemaakt. Daar is de tolerantiegrens licht overschreden, zie figuur 66.

Figuur 67 *Soorten fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de verplichtingen*

Bijna de helft van de rechtmatigheidsfouten in verplichtingen door niet naleven aanbestedingsregels

Percentages



Bekostiging speciaal onderwijs op zwaartecategorie

Scholen voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs ontvangen een deel van hun bekostiging rechtstreeks van het ministerie van OCW. Dit gebeurt op basis van de zogenoemde zwaartecategorie in de toelaatbaarheidsverklaring. Per ondersteuningscategorie van een leerling – laag, midden of hoog – geldt een ander tarief. De minister controleert niet of de ondersteuningscategorie correct is opgegeven. Doordat de minister te weinig doet om te borgen dat scholen het juiste tarief aanvragen, verklaren wij ongeveer € 210 miljoen aan verplichtingen onzeker.

De *uitgaven* van de rijksoverheid bedroegen in 2024 € 384,7 miljard. Bij € 1,3 miljard aan uitgaven staat niet vast of het geld volgens de regels is uitgegeven of dat de cijfers kloppen. Dit is 0,33% van de totale rijksuitgaven; aanzienlijk lager dan de tolerantiegrens van 1%.
Vergeleken met voorgaande jaren is het percentage fouten en onzekerheden laag. Dit komt vooral doordat de coronapandemie achter de rug is en de verbeteringen die de minister van VWS heeft doorgevoerd in het financieel beheer. Over 2024 zien we de grootste fouten en onzekerheden in de rijksuitgaven bij de begrotingshoofdstukken VWS, SZW, BZK, Financiën en BHOS.

Van de 442,7 miljard aan *verplichtingen* die de rijksoverheid in 2024 is aangegaan hebben we € 4,7 miljard aan fouten en onzekerheden geconstateerd. Dat is 1,06% van de totale verplichtingen. Het percentage komt hierdoor net boven de tolerantiegrens van 1% uit. De volgende 5 begrotingshoofdstukken zijn verantwoordelijk voor 73% van de geconstateerde fouten en onzekerheden: Financiën, OCW, EZK, VWS en het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Bijna de helft van de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid hangt samen met hardnekkige tekortkomingen bij het inkopen van goederen en diensten, zie figuur 67.

Voor belangrijke beleidsterreinen is een snel en goed lopend inkoopproces van groot belang. In § 3.5 schrijven we dat een verdere vereenvoudiging van systemen en procedures nodig is om te voorkomen dat de uitvoering vertraagt en er te veel fouten worden gemaakt.

Figuur 68 *Bestuurskostenoverzichten niet of niet tijdig gepubliceerd*

Bij enkele ministeries is het bestuurskostenoverzicht niet tijdig gepubliceerd

Ministerie van...	Aantal maandelijkse overzichten niet tijdig gepubliceerd	Aantal maandelijkse overzichten niet gepubliceerd
Financiën	12	
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	9	
Defensie	7	
Binnenlandse Zaken (BZK)	4	
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)	3	
Buitenlandse Zaken (BZ)	1	
Klimaat en Groene Groei (KGG)	0	2

Een aanzienlijk deel van de fouten en onzekerheden in de verplichtingen gerelateerd aan misbruik en oneigenlijk gebruik vinden we bij het ministerie van OCW. Dit ministerie doet te weinig om te voorkomen dat geld anders wordt besteed dan waar het voor bedoeld is. Dit geldt zowel voor de bekostiging van scholen als voor het verstrekken van onderwijssubsidies.

4.3 Transparante verantwoording bestuurskosten

Jaarlijks onderzoeken we de bestuurskosten, dit zijn de kosten die de bewindspersonen maken die samenhangen met hun functie. Deze kosten zijn gevoelig voor politieke en maatschappelijke discussie. Als ministers hier niet zorgvuldig mee omgaan of er niet transparant over rapporteren, is dat een risico voor het vertrouwen in de overheid. Onze conclusie is positief: wij hebben geen ontoelaatbare, niet-functionele uitgaven geconstateerd.

Ministeries zijn over het algemeen transparant over de bestuurskosten, maar publiceerden die niet allemaal tijdig. In figuur 68 hebben wij per ministerie opgenomen hoe vaak zij in 2024 het maandelijkse overzicht van de bestuurskosten niet op tijd publiceerden. Bij het ministerie van KGG is toegelicht dat over de maanden waar niets is gepubliceerd geen bestuurskosten zijn gemaakt. Ministeries die niet in het overzicht zijn opgenomen, publiceerden op tijd.

Dit jaar besteden we aandacht aan de rijksbrede rol van de minister van BZK als kadersteller en coördinator voor de bestuurskosten. Wij zien dat de minister van BZK deze rijksbrede rol beperkt invult. Het gevolg daarvan is dat de ministeries niet op dezelfde wijze omgaan met de verwerking en

publicatie van de bestuurskosten. Hierdoor bestaat het risico dat een onjuist en onvolledig beeld ontstaat van de bestuurskosten. Ook ontbreekt er rijksbreed toezicht op de naleving van kaders. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van rijksbreed lakbeleid voor bestuurskosten, sommige ministeries lakken in publicaties informatie weg die andere ministeries wel publiceren. De minister van BZK is bezig het voorzieningenbesluit te actualiseren. Ook de invulling van de coördinerende rol van de minister van BZK wordt hierin meegenomen.

4.4 Verklaring van goedkeuring

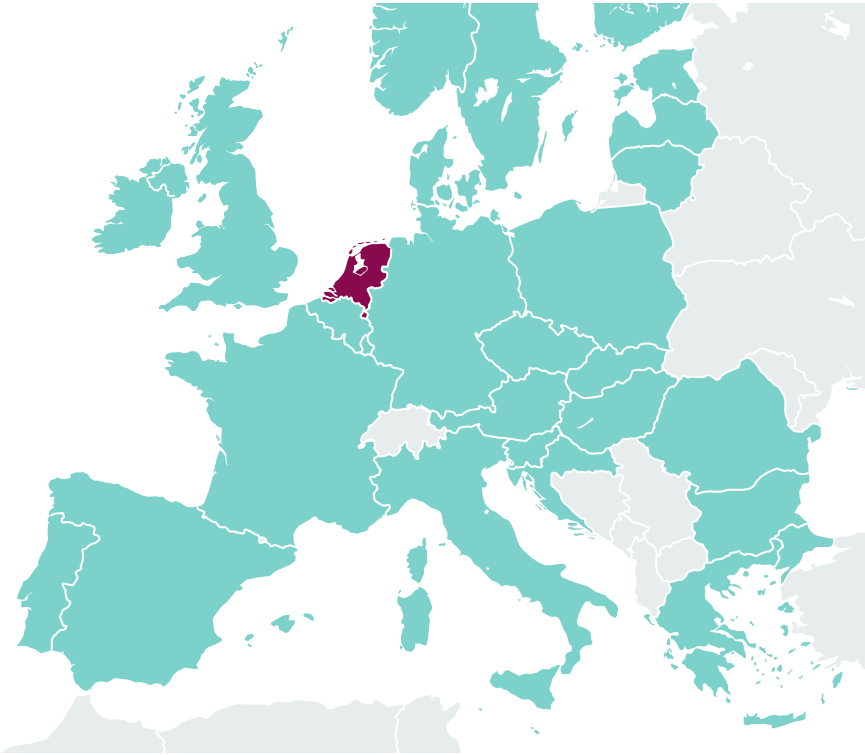
Op basis van onze controle stellen wij de verklaring van goedkeuring op. Dit is de grondwettelijke taak van de Algemene Rekenkamer (artikel 105, derde lid). In artikel 7.14 van de Comptabiliteitswet is dit nader uitgewerkt. Door deze grondwettelijke bepaling kan de Algemene Rekenkamer de rekening niet afkeuren. In uitzonderlijke situaties kunnen wij de goedkeuring aanhouden of een aantekening maken nadat we bezwaar hebben gemaakt. Dat stelt ons in staat om kwesties van bijzonder belang nadrukkelijk bij beide kamers van de Staten-Generaal onder de aandacht te brengen. Het parlement kan dit dan aan de orde stellen, voordat het de ministers decharge verleent – dat betekent ontheffen van hun verantwoordelijkheid over het financieel beheer van het afgelopen jaar.
Uit de verklaring van goedkeuring blijkt dat de uitgaven voor 99,67% en de ontvangsten voor 99,94% rechtmatig zijn en dat de cijfers kloppen. Dat is hoger dan de norm van minimaal 99%. Voor de verplichtingen geldt dat voor 98,94%. Dit is minder dan de vereiste van 99% of hoger.

Wij verlenen goedkeuring aan de rijksrekening en -saldibalans die zijn opgenomen in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2024*. Van de € 384,7 miljard aan uitgaven is 99,67% rechtmatig en kloppen de cijfers. Voor de ontvangsten van € 391,9 miljard geldt dat voor 99,94%. Van de € 442,7 miljard aan verplichtingen is 98,94% rechtmatig en kloppen de cijfers. Gegeven de overschrijding van de tolerantiegrens bij de verplichtingen plaatsen wij een kanttekening bij onze goedkeuring.
De rijksrekening en -saldibalans voldoen aan de verslaggevingsvereisten en zijn rechtmatig tot stand gekomen, met uitzondering van de overschrijding van de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de verplichtingen. De rijksrekening sluit aan op de verantwoordingsstaten in de jaarverslagen over 2024 en de rijkssaldibalans op de saldibalansen daarin. Wij verlenen deze goedkeuring onder voorbehoud dat het parlement de slotwetten aanneemt die bij de rijksrekening horen.

Kanttekening bij onze verklaring van goedkeuring
Wij plaatsen dit jaar (weer) een kanttekening bij onze verklaring van goedkeuring. Bij de verplichtingen constateren we nog te vaak dat niet vaststaat of ze volgens de regels zijn aangegaan. Bijvoorbeeld doordat overeenkomsten niet volgens de regels zijn afgesloten. Daardoor loopt het Rijk het risico meer te betalen voor ingekochte diensten en goederen dan nodig en is er het risico dat eerlijke concurrentie onder druk komt te staan. Ook doet het Rijk soms weinig om te voorkomen dat geld niet wordt besteed waar het voor bedoeld is. Zie § 3.5 en § 4.2.

Figuur 69 *Kaart Europa met afwijkende situatie accountantsverklaring bij verantwoording Rijk in Nederland en geen baten-lastenstelsel*

Nergens in Europa levert interne auditor accountantsverklaring



Sinds 2019 constateren we dat de fouten en onzekerheden in de verplichtingen hoger liggen dan de tolerantiegrens van 1%. Het is opmerkelijk dat dit ook over 2024 weer het geval is, nu er geen coronapandemie of energiecrisis speelt. Voor 2019 wist het Rijk jarenlang binnen de marges volgens de regels verplichtingen aan te gaan en klopten de cijfers. Toen leek een hoge mate van rechtmatigheid van de rijksrekening een vanzelfsprekendheid. In de afgelopen jaren is die zekerheid vervlogen. Aanpak van de tekortkomingen in het inkoopbeheer en verbeteringen in het rijksbrede inkoopstelsel zijn nodig om de rechtmatigheid op orde te krijgen.

4.5 Accounting verouderd en controle moet onafhankelijker

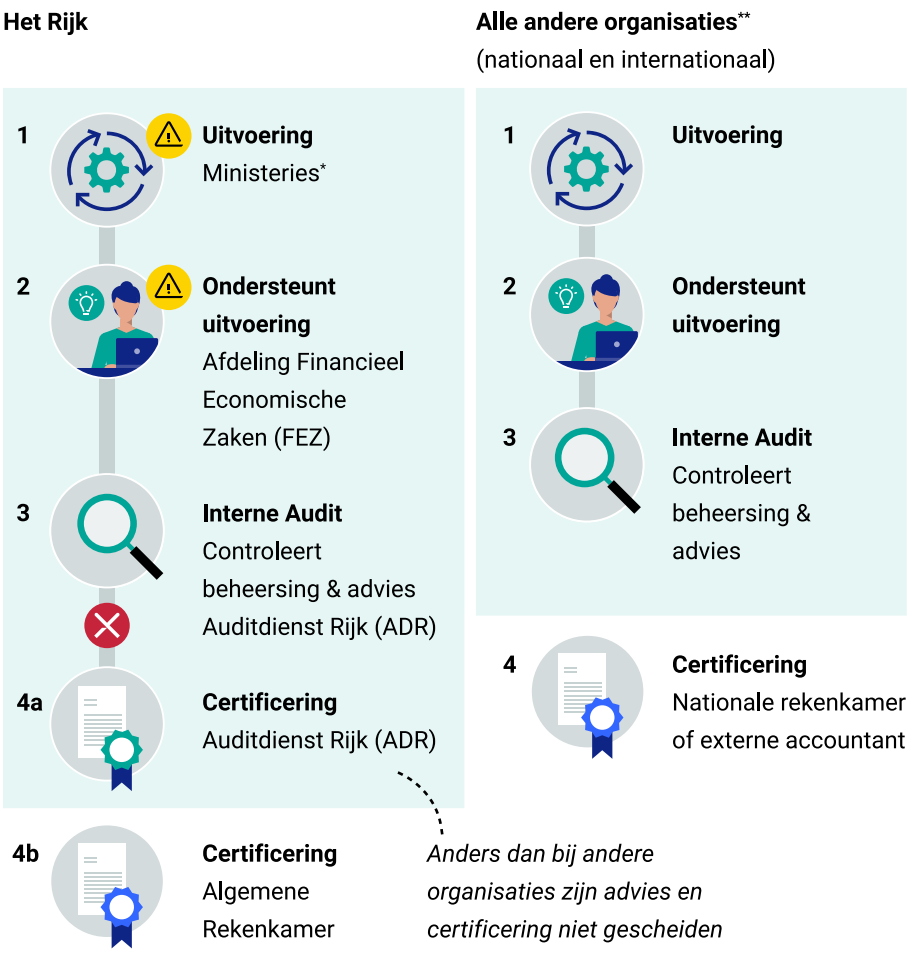
Met de agenda voor toekomstbestendig begroten en verantwoorden heeft de minister van Financiën een aantal belangrijke ambities neergezet. Wij onderschrijven die en zien tegelijkertijd noodzaak tot een hoger ambitieniveau naar een modern stelsel van accounting en controle, zoals dat in de meeste andere EU-landen van toepassing is. We noemen hieronder 3 belangrijke gebieden.

Onafhankelijker, doelmatiger en sneller

De afgelopen jaren hebben wij geconstateerd dat het controlebestel van de rijksfinanciën knelt. Sinds de Operatie Comptabel Bestel van halverwege de jaren ’80 baseren wij onze bevindingen op de voorcontrole van de interne auditor (ADR).

Figuur 70 *Uitleg afwijking controle - het Rijk t.o.v. overige overheden*

De controle van het Rijk wijkt onlogisch af van die van alle andere organisaties



** Soms voert de Auditdienst Rijk (ADR) deze taak uit en controleert zichzelf*

*** Hiermee bedoelen we andere overheden (nationaal en internationaal), maar ook bedrijven*

In onze brief van 8 april 2025 hebben wij aangegeven dat het controlebestel in Nederland te zwaar leunt op de interne auditor. De door de minister van Financiën ingestelde commissie-Slootweg concludeert dat het controlebestel onafhankelijker kan door de certificerende taak die nu binnen de ADR is belegd over te hevelen naar de Algemene Rekenkamer. Hierdoor zou Nederland in lijn komen met internationale standaards, minder dubbele controles hebben, en daarmee doelmatiger (-56 FTE) en sneller (-1 maand) kunnen rapporteren.

Vooralsnog heeft de minister van Financiën niet hiervoor gekozen. Hij weegt de reorganisatie als een groter nadeel dan de voordelen die de commissie noemt, namelijk van het onafhankelijk, sneller en doelmatiger maken van het controlebestel. De Algemene Rekenkamer heeft in haar brief afstand genomen van de keuze van de minister. Een onafhankelijke, doelmatiger en snellere controle van de jaarverslagen draagt bij aan de kracht van het budgetrecht en de controlerende taak van het parlement.

Verbetering nodig zicht op investeringen en rijksbezit

Nederland hanteert naast Duitsland als enige land in de EU op rijksniveau geen baten-lastenstelsel op nationaal niveau. In zo'n stelsel komen bezittingen, langjarige verplichtingen, onzekerheden en risico's jaarlijks, volgens gangbare standaarden en op betrouwbare wijze in beeld. Denk hierbij aan bruggen, wegen, ICT-systemen en defensiematerieel. Zonder dit inzicht in rijksbezittingen is onderhoud en vervanging niet te plannen. Voor sommige categorieën, zoals infrastructuur en defensiematerieel, wordt voor het interne activabeheer geheel of gedeeltelijk een baten-lastenadministratie gevoerd, maar van systematische registratie van bezittingen en het zichtbaar maken daarvan voor parlement en burgers is geen sprake. Wij wezen in het verleden telkens op de grote gevolgen van het niet tijdig vervangen van

ICT, achterstallig wegenonderhoud of te laat vervangen Defensiematerieel. Een baten-lastenadministratie geeft een beter inzicht in de financiële positie van de rijksoverheid en is een betere basis voor budgetbeslissingen.

Vanuit de éénoverheidgedachte zou het logisch zijn als ook de rijksoverheid overgaat op dit stelsel. Deze gedachte is bevestigd in de *Evaluatie verslaggevingsstelsel rijksoverheid 2022*, maar de evaluatie zegt niet dat de overgang wenselijk is. Vorig jaar rapporteerden wij dat een project was gestart in 2024 met als doel een verbetering van de verslaggeving over rijksbezit. De werkgroep heeft februari 2025 gerapporteerd. De voorstellen zijn helaas beperkt tot interne projecten bij Defensie en Rijkswaterstaat om de administratie op bezittingen te verbeteren. Daarmee bieden deze voorstellen nog steeds geen zicht op rijksbezit voor het parlement en daarmee voor Nederland.

IT-vernieuwing nodig

Hiermee verbonden is de lappendeken aan financiële IT-systemen die de snelheid van de accountantscontrole hindert en deze arbeidsintensief maakt. De ontwikkeling van één financieel IT-systeem voor het Rijk (zie § 3.7) zorgt ervoor dat Brede Welvaarstinformatie eenvoudig aan de data kan worden toegevoegd. Het zorgt er ook voor dat de controle met minder mensen af kan en sneller is afgerond.

5. Reactie en nawoord

De ministers van Financiën en BZK hebben op respectievelijk 30 april 2025 en 3 mei 2025 gereageerd op de bevindingen in ons conceptrapport *Staat van de rijksverantwoording*.[2] Hun reacties geven wij hieronder verkort weer. Na de reacties volgt ons nawoord. De letterlijke reacties van beide ministers vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

5.1 Reactie van de minister van Financiën

Beleidsresultaten: de minister van Financiën is het met ons eens dat het belangrijk is duidelijk te rapporteren over behaalde resultaten. Daarom schrijven de Rijksbegrotingsvoorschriften voor om in het jaarverslag per beleidsartikel de beleidsconclusies op te nemen. Door het evaluatiestelsel verder te versterken, zorgt het kabinet voor verbetering van de transparantie over resultaten in de departementale verantwoordingsstukken. Kritisch kijken naar het functioneren van fiscale regelingen vindt de minister net als de Rekenkamer noodzakelijk. Er zijn echter fiscale regelingen waarbij een 'stoppen, tenzij'- bepaling (ook wel horizonbepaling genoemd) volgens hem niet past. In de begrotingsregels zijn de redenen hiervoor genoemd.

Rechtmatigheid en rijksbrede financiële bedrijfsvoering: de minister van Financiën is blij te constateren dat de rechtmatigheidspercentages van uitgaven en ontvangsten ruim onder de tolerantiegrens liggen en dat de verplichtingen een (lichte) verbetering laten zien richting de tolerantiegrens. De 40 onvolkomenheden, waaronder 3 ernstige, zijn volgens de minister een lichte stijging ten opzichte van 2023. Hij zal zich vanuit zijn systeem-verantwoordelijkheid blijven inzetten voor verbetering van het financieel beheer. De minister geeft verder aan dat het kabinet heeft geïnvesteerd in de defensie-uitgaven en dat het NAVO-percentage in 2024 volgens de berekeningswijze van de NAVO 2,06% bedraagt.

Financiële informatie van het Rijk: onze conclusies over de verbetering van ramingen en onze conclusie dat de Tweede Kamer de ramingen van individuele maatregelen kritisch dient te bekijken, ziet de minister als ondersteuning van zijn ingezette beleid. Voor de reactie op onze suggesties voor de inrichting van het controlebestel verwijst de minister naar zijn recente brieven hierover aan het parlement. De minister onderschrijft verder het belang van blijven leren van besluitvorming in urgente en crisissituaties en neemt de aanmoediging hiermee door te gaan ter harte.

5.2 Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Complexiteitsreductie: de minister van BZK herkent het beeld dat complexiteit en gebrekkige gegevensuitwisseling de belangrijkste knelpunten zijn waarmee uitvoeringsorganisaties kampen. Het kabinet zet zich ervoor in complexiteit voor mensen en bedrijven terug te dringen en vereenvoudigingen door te voeren voor de uitvoerende organisaties zelf. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt hieraan als coördinerend bewindspersoon voor Werk aan Uitvoering (WaU).

Uitvoeringstoetsen: de minister van BZK onderkent dat het instrument van de uitvoeringstoets in de praktijk niet in alle gevallen voldoende oplevert. Het kabinet hecht aan een goed gebruik van uitvoeringstoetsen. Praktijkkennis vanuit de uitvoering en de samenleving moet vanaf het begin bij de beleids- en wetsvorming worden betrokken. In de kabinetsreactie op het ROB-advies Naar een uitvoerende macht gaat de minister hier nader op in.

Inkoop kan en moet eenvoudiger: de minister van BZK onderschrijft onze analyse van oorzaken van fouten in het inkoopbeheer en onze suggesties en adviezen om dit te verbeteren. Het kabinet zal waar nodig in afstemming tussen Financiën en BZK nagaan hoe de regisserende rol in de financiële kolom verbeterd kan worden. Ook zal de afstemming met EZ voor het tegengaan van regeldruk worden geïntensiveerd. De minister wijst erop dat het kabinet werkt aan het versterken van de rijksbrede inkooparchitectuur. In 2025 wordt de architectuur vastgesteld en deze geldt daarna als verplicht kader voor het rijksinkoopstelsel.

IT bij het Rijk: de minister onderschrijft onze constatering dat het cruciaal is dat de overheid afhankelijkheden en risicobeheersing op orde heeft. De staatssecretaris van Digitalisering en Koninkrijksrelaties heeft de ministeries gevraagd om een inhaalslag te maken met risicoanalyses voor materieel public-cloudgebruik. Daarnaast worden acties ondernomen om afhankelijkheden van cloudtechnologie van partijen buiten Europa te verkleinen en om de beheersing van de risico's van AI- en algoritmegebruik te verbeteren.

Overige onderwerpen: de minister van BZK neemt voor haar ministerie onze aanbeveling over om specifieke en meetbare hoofddoelen van kabinetsbeleid op te nemen in de beleidsagenda van de begroting en in het jaarverslag de concrete resultaten in relatie tot het doel te vermelden. De aanbevelingen op het gebied van integriteit sluiten aan op het voornemen van de minister om haar coördinerende rol te versterken voor het integriteitsbeleid binnen de rijksoverheid. Logius en SSC-ICT zullen zich blijven inspannen om externe inhuur te beperken. Recent is de sturing op externe inhuur voor beide organisaties geïntensiveerd.

5.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

In hun reacties op de *Staat van de rijksverantwoording* geven de minister van Financiën en de minister van BZK aan de verschillende bevindingen in ons rapport te herkennen en onze aanbevelingen en aanmoedigingen grotendeels te onderschrijven. Enkele punten verduidelijken we in dit nawoord:

De minister van Financiën schrijft dat de **Rijksbegrotingsvoorschriften** bepalen dat beleidsconclusies per beleidsartikel in het jaarverslag moeten worden opgenomen, dit klopt. Maar in ons onderzoek constateren we dat in de jaarverslagen de doelen en resultaten in veel gevallen niet concreet zijn. Verder zijn ze in de praktijk niet zichtbaar of niet behaald. We verwachten in de Rijksbegrotingsvoorschriften dan ook een instructie dat op een prominente plek in het jaarverslag bijvoorbeeld een samenvattende tabel moet komen van (zoveel mogelijk concrete en meetbare) hoofddoelen en hoofdresultaten.

De minister van Financiën noemt in zijn reactie een **NAVO-percentage** van 2,06%. Dit percentage is berekend door de begrote defensie-uitgaven in 2024 te delen door het bbp in 2021. In het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Defensie presenteert de minister van Defensie daarnaast een NAVO-percentage van 1,79%. Dit betreft de daadwerkelijk gerealiseerde uitgaven in 2024 gedeeld door het bbp in 2024. Dit is consistent met de Nederlandse berekeningswijze van de NAVO-norm in de verantwoording van de minister aan het parlement in de afgelopen jaren en is inclusief de uitgaven aan Oekraïne.

Wat betreft het **inkoopbeheer** vinden wij dat een stevigere aanpak nodig is om processen en systemen te vereenvoudigen, harmoniseren en integreren. Wij verwachten van de minister van BZK dat zij in overleg gaat met haar collega's van EZ (over EU-aanbestedingsregelgeving) en Financiën (over herinrichting van het gefragmenteerde IT-landschap op het gebied van inkopen). Wij verwachten verder dat zij ook collega-ministers aanspreekt op niet-naleving van afspraken voor rijksinkoop. De minister zegt toe onze aanbevelingen te integreren in een rijksbrede inkooparchitectuur die dit jaar wordt vastgesteld. Deze gaat in 2025 gelden als verplicht kader voor het rijksinkoopstelsel.

Met betrekking tot het **controlebestel** verwijzen wij naar onze brief van 8 april 2025 waarin wij afstand nemen van het besluit van de minister. In een staatsbestel met macht en tegenmacht is het cruciaal dat de externe controleur van het Rijk – de Algemene Rekenkamer – in volle onafhankelijkheid van de gecontroleerde – het kabinet – haar werk kan doen. Bovendien is deze werkwijze uitvoerbaar, sneller en efficiënter, zoals het rapport van de commissie-Slootweg bevestigt.

De minister van Financiën geeft in zijn reactie aan dat hij het noodzakelijk vindt om kritisch te kijken naar **fiscale regelingen**. Dat stemt ons hoopvol. Toch zijn de doelen die hierover in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof zijn opgenomen bescheiden. Te weten een taakstelling van € 250 miljoen, terwijl er € 30 miljard aan fiscale regelingen niet doelmatig en/of doeltreffend zijn – volgens een ambtelijk rapport van het ministerie van Financiën uit 2024 (Financiën, 2024d). In de recente voorjaarsnota lijkt zelfs dit bescheiden doel uit het hoofdlijnenakkoord buiten beeld te raken. We vermoeden dat een kabinet dat kritisch wil kijken naar de doelmatige aanwending van publiek geld hierin ambitieuzer zou kunnen zijn.

6. Toekomst

Publiek geld met resultaat. De grote uitdagingen in deze roerige tijd vragen om heldere keuzes en doelen op lange en korte termijn. Een overheid die doet wat zij belooft. Een overheid die stabiel koers houdt en tegelijkertijd wendbaar en weerbaar is. Doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van (schaars) publiek geld, mensen en andere middelen zijn daarbij essentieel.

Met onze onderzoeken willen we in de eerste plaats het parlement ondersteunen bij het uitoefenen van zijn budgetrecht. Dit is het recht om vooraf de inzet van budgetten goed te keuren en achteraf te controleren op rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Als Algemene Rekenkamer ondersteunen we dit met onze onderzoeken naar publiek geld en resultaten. Door de hele cyclus van begroten en verantwoorden heen: van ambities en doelen, naar plannen, budgetten, risico's, uitvoering en resultaten voor burgers en bedrijven.

In 2025 zetten we deze lijn door. Wij zullen bij de begrotingen weer letten op geld, doelen en risico's van de plannen. De jaarverslagen zijn hiervan de spiegel. We letten dan op de realisatie van het geld, de resultaten voor burgers en bedrijven en in hoeverre risico's zich hebben voorgedaan. We kijken naar afwijkingen in ramingen of resultaten die anders uitpakken dan voorzien.

In 2025 focussen we op het thema veiligheid. Dit doen we bij alle ministeries en beleidsvelden. We kijken vanuit dit thema naar doeltreffendheid; we brengen de behaalde resultaten in kaart. Ook kijken we naar de doelmatigheid; of het resultaat behaald is met zo efficiënt mogelijke inzet van publiek geld. Verder focussen we ook op veiligheid bij onze onderzoeken naar bedrijfsvoering en financiën.

Inzicht in publiek geld en resultaten. Voor een democratie en overheid die werkt voor burgers en bedrijven. Onderzoeken met oordelen, maar ook met aanbevelingen hoe het beter kan. Zo dragen we bij aan een overheid die doet wat ze belooft en belooft wat ze kan doen. Zo werken we aan onze missie: het verbeteren van het presteren en functioneren van de rijksoverheid.

Bijlagen

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek

Algemeen

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie https://www.issai.org). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het F*inancieel Jaarverslag van het Rijk*, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controles uit. Onze opdracht en de formulering van ons oordeel liggen vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Voor figuren 2, 3, 4 en 5

De minister van Financiën verantwoordt in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* verschillende financiële cijfers. Naast de kasontvangsten en kasuitgaven in de Rijksrekening communiceert de minister inkomsten en uitgaven die relevant zijn voor EMU-saldo en EMU-schuld. Deze EMU-cijfers zijn opgesteld volgens het Europees Systeem Rekeningen (ESR 2010).

Wij lichten hieronder toe hoe de door ons gecontroleerde financiële gegevens van de Rijksrekening verband houden met de totale door de minister van Financiën verantwoorde netto-overheidsuitgaven en hoe deze zich verhouden tot de EMU-cijfers.

In bijlage 4 en bijlage 5 van het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* legt de minister uit hoe de cijfers tot stand komen. Het totaalbedrag van € 465 miljard aan netto-uitgaven van de Rijksoverheid in 2024 bestaat uit € 294 miljard

begrotingsgefinancierde netto-uitgaven en € 171 miljard premie-gefinancierde netto-uitgaven. Wij geven een financieel oordeel bij de genoemde € 294 miljard.

Vanuit de € 465 miljard aan netto-uitgaven komt de minister tot het EMU-netto-uitgavenbedrag van € 414 miljard door enkele mutaties toe te passen. Sommige bedragen tellen namelijk niet mee voor het EMU-saldo. Dit zijn onder andere:

- het verstrekken van studieleningen;
- de bijdrage van het Rijk aan de sociale fondsen;
- opbrengsten van het verkopen van staatsdeelnemingen.

Wij hebben onze controle niet gericht op de juistheid van deze mutaties en de toelichting daarop van de minister in bijlage 5 van het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2024*.

De netto-uitgaven en EMU-cijfers uit bijlage 4 en bijlage 5 komen ook terug in figuren 4 en 5. Daarnaast bevatten de figuren ook cijfers voor het jaar 2023, die afkomstig zijn uit bijlage 4 en 5 uit het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2023*.

Voor figuren 9 en 10

Figuren 9 en 10 tonen de plannen van kabinet-Schoof uit de verticale toelichting van de Miljoenennota 2025 voor de uitgaven en het Belastingplan 2025 voor de inkomsten. Figuur 9 bevat alleen ombuigingen en intensiveringen. Andere mutaties, zoals meevallers en prijsbijstellingen zijn niet meegenomen. Figuur 10 laat alleen de veranderingen zien voor belastinginkomsten. Veranderingen voor niet-belastinginkomsten en premie-inkomsten zijn buiten beschouwing gelaten.

Voor figuur 11

Figuur 11 laat de budgettaire gevolgen van de plannen zien van de afgelopen kabinetten. De cijfers zijn gebaseerd op de budgettaire bijlages van regeerakkoorden. In het geval van kabinet-Schoof is dat de bijlage bij het hoofdlijnenakkoord. De percentages zijn berekend door de voorgenomen inkomstenveranderingen af te trekken van de voorgenomen uitgaven veranderingen, en af te zetten tegen het bruto binnenlands product op het moment dat het kabinet aanving. Voor het kabinet-Schoof hebben wij het percentage berekend. De cijfers voor eerdere kabinetten komen uit een artikel van ESB (2022).

Voor figuren 12 en 13

Figuren 12 en 13, over onderuitputting en kasschuiven, zijn overgenomen uit het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2024* (respectievelijk figuren 2.1.1.1 en 2.1.1.2). Wij hebben onze controle niet gericht op de juistheid van deze cijfers.

Bijlage 2 Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening

Figuur 71 *Onze financiële oordelen op rijksniveau voor de rijksrekening in 2024*

Verantwoorde bedragen over 2024		Totale omvang fouten en onzekerheden
Verplichtingen		
Totaal	**€ 442,7 miljard**	RM 0% — 1% **€ 4,7 miljard** — //– 100%
Uitgaven		
Totaal	**€ 384,7 miljard**	**€ 1,3 miljard** RM 0% — 1% — //– 100%
Ontvangsten		
Totaal	**€ 391,9 miljard**	**€ 0,3 miljard** RM 0% — 1% — //– 100%

Tolerantiegrens

Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens

Figuur 72 toont de geconstateerde fouten en onzekerheden gesplitst naar rechtmatigheid en betrouwbaarheid en ordelijkheid op niveau van de rijksrekening.[3] Door afronding kunnen totalen soms afwijken.

Figuur 72 *Fouten en onzekerheden op het niveau van de rijksrekening in 2024 (x € miljoen)*

		Bedragen	%
Uitgaven	Totaalbedrag rijksrekening	384.673,4	100
	Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	1.145,2	0,30
	Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	120,1	0,03
	Totaal fouten en onzekerheden	**1.265,4**	**0,33**
Ontvangsten	Totaalbedrag rijksrekening	391.880,1	100
	Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	51,1	0,01
	Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	181,9	0,05
	Totaal fouten en onzekerheden	**233,0**	**0,06**
Verplichtingen	Totaalbedrag rijksrekening	442.677,0	100
	Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	3.562,9	0,80
	Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	1.124,1	0,25
	Totaal fouten en onzekerheden	**4.687,0**	**1,06**

Bijlage 3 Tolerantiegrensoverschrijdingen begrotingshoofdstukken

Figuur 73 *In 2024 zijn bij 8 begrotingshoofdstukken één of meer tolerantiegrenzen op het niveau van het hoofdstuk als geheel overschreden (x € miljoen)*

Hoofdstuk	Stroom	Grondslag	Verantwoord bedrag (€ mln.)	Fouten en onzekerheden € mln.)	Tolerantiegrens (€ mln.)
VI Justitie en Veiligheid	Agentschappen	Rechtmatigheid	4.994,7	223,4	99,9
	Agentschappen	Betrouwbaarheid en ordelijkheid	4.994,7	105,6	99,9
VII Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	Agentschappen	Rechtmatigheid	3.441,8	121,3	68,8
IXB Financiën	Verplichtingen	Rechtmatigheid	50.149,8	736,8*	1.000,0
	Uitgaven en ontvangsten	Rechtmatigheid	267.871,0	Niet in geld uit te drukken	1.000,0
XIII Economische Zaken en Klimaat	Agentschappen	Rechtmatigheid	1.743,6	125,3	34,9
	Verplichtingen	Rechtmatigheid	20.044,4	480,4	400,9
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Agentschappen	Rechtmatigheid	907,4	37,9	25,0
	Afgerekende voorschotten	Rechtmatigheid	12.502,9	579,5*	625,1
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Verplichtingen	Rechtmatigheid	3.335,5	87,5	66,7
	Uitgaven en ontvangsten	Rechtmatigheid	4.061,4	115,0	81,2
	Uitgaven en ontvangsten	Betrouwbaarheid en ordelijkheid	4.061,4	182,8	81,2
A Mobiliteitsfonds	Verplichtingen	Rechtmatigheid	10.445,5	387,2	208,9
L Nationaal Groeifonds	Uitgaven en ontvangsten	Rechtmatigheid	20,9	3,0	2,1

** De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en/of onzekerheid.*

Bijlage 4 Nadere toelichting indicatoren Brede Welvaart

Thema	Indicator met scores	Beleidsdoel/-instrument	Resultaten/inzet	Uitgaven
Samenleving, sociaal kapitaal	Vertrouwen in instituties: 62,9% van de bevolking van 15+ heeft (heel veel of tamelijk veel) vertrouwen in 2024 *Trend: stabiel* *Positie in EU: 3e van 19 in 2022* Vertrouwen in Tweede Kamer: 31,3% bevolking van 15+ heeft heel veel of tamelijk veel vertrouwen in 2024 *Trend: geen informatie* *Positie in EU: 3e van 19 in 2023*	O.a. versterking democratie en rechtsstaat, goed bestuur, betrouwbare, dienstbare en rechtvaardige rijksdienst (beleidsartikel 1: openbaar bestuur en democratie).	O.a. voorstel wet op de politieke partijen, aandacht voor digitale weerbaarheid, cloudbeleid, AI, programma 'Open overheid' '.	Niet specifiek traceerbaar
Veiligheid	Vertrouwen in de politie: 78,8% van de bevolking van 15+ heeft (heel veel of tamelijk veel) vertrouwen in 2024. *Trend: stijgend. Positie in EU: 2e van 19 in 2023* Vertrouwen in het leger: 67,6%van de bevolking van 15+ heeft (heel veel of tamelijk veel) vertrouwen in 2024 *Trend: stabiel. Positie in EU: niet beschikbaar*	Niet specifiek traceerbaar Leger: o.a. bescherming van wat ons dierbaar is. Drie hoofdtaken: 1. Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied. 2. Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit. 3. Ondersteuning van de civiele autoriteiten beheersing van crises. Alle 3 de hoofdtaken vergen meer inzet vanwege de toegenomen instabiliteit in de wereld. (Beleidsartikel 1: Inzet)	Niet specifiek traceerbaar Brede inzet voor vrede en veiligheid - o.a. steun aan Oekraïne, bijdragen in NAVO-verband ter verdediging bondgenootschappelijk grondgebied, aan EU-missie in Bosnië en Herzegovina en aan NAVO-missie in Irak.	Niet specifiek traceerbaar Beleidsartikel 1: € 2,7 mld. (begroot: € 2,4 mld; verschil: € 0,3 mld.)
Natuurlijk kapitaal	Cumulatieve CO_2-emissies: 7,6 ton CO_2 per inwoner sinds 1860 in 2024 *Trend: slaat om van stijgend naar stabiel.* *Positie in EU: 13e van 16 in 2022*	Doelmatige energievoorziening en beperking klimaatverandering	Emissiereductie in 2030 ca. 45-52% t.o.v. 1990 (doel: 55%).	€ 4,2 mld. Uitgaven (begroot: € 4,7 mld.; verschil: -/- € 0,5 mld.)

Thema	Indicator met scores	Beleidsdoel/-instrument	Resultaten/inzet	Uitgaven
Menselijk kapitaal	Hoogstbehaald onderwijsniveau: 37,0% van de 15 t/m 74-jarigen heeft als hoogste opleidingsniveau hbo of wo in 2024. *Trend: stijgend* *Positie in EU: 7e van 27 in 2023* Rekenvaardigheden leerlingen: 493 als gemiddelde PISA-score van 15-jarigen in 2022 *Trend: geen informatie* *Positie: 2e van 26 in EU in 2022* Taalvaardigheden leerlingen: 459 als gemiddelde PISA-score van 15-jarigen in 2022 *Trend: geen informatie* *Positie: 20e van 26 in EU in 2022*	Via stelsel van hoger onderwijs en onderzoek kunnen studenten en (wetenschappelijk) personeel hun talenten en onderzoekend vermogen maximaal ontwikkelen. O.a. via bekostiging onderwijsinstellingen die toegankelijkheid hoger onderwijs helpt waarborgen, en regie op kwaliteit (Beleidsartikel 6 en 7: hoger onderwijs) Op peil brengen basisvaardigheden, o.a. via Masterplan basisvaardigheden. Streefwaarde basisonderwijs: alle leerlingen aan het eind van groep 8 minimaal referentieniveau 1F.	In 2024/2025 435.000 studenten in HBO, 339.000 in WO. 83.000 gediplomeerden HBO, 103.000 in WO Rekenen: 92% haalt minimaal 1F Lezen: 99% haalt minimaal 1F Taalverzorging: 96% haalt minimaal 1F (Bron: Monitor basisvaardigheden 2024 funderend onderwijs)	Bekostiging: € 4,5 mld. HBO (begroot: € 4,3 mld.; verschil: € 0,2 mld.), € 7,4 mld. WO (begroot: € 7,0 mld; verschil: € 0,4 mld.). In 2024/2025 onderwijsuitgaven per student € 10,8 duizend voor HBO, € 9,4 duizend voor WO € 283 mln subsidie Masterplan (begroot: € 225 mln.; verschil: € 58 mln.)
Economisch kapitaal	Arbeidsproductiviteit: € 57 bruto toegevoegde waarde per gewerkt uur (prijzen 2021) in 2024 *Trend: stijgend* *Positie in EU: 3e van 21 in 2024*	Transitie naar een duurzame en inclusieve economie met een sterk innovatievermogen, een hoge arbeidsproductiviteit(sgroei) en een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat dat bijdraagt aan de welvaart van alle burgers. Verhoging arbeidsproductiviteit en toekomstig verdienvermogen door stimuleren innovatie en kennis, onder andere met gerichte subsidies uit Nationaal Groeifonds, en de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO). Toekomstbestendigheid economie via scheppen voorwaarden voor goed functionerende digitale economie. Goed ondernemers- en investeringsklimaat, o.a. via Innovatiebox en borgstelling MKB-kredieten (Beleidsartikel 2: bedrijvenbeleid)	o.a. oplevering Ruimtelijk Economische Verkenning 2024, eerste bestuurlijke werkconferentie Ruimte voor Economie, realisatie aantal start-up programma's, lancering Financieringsgids, oprichting Rijksregiebureau Maritieme Maakindustrie, ondertekening Industrial Cooperation Agreement, eerste afspraak binnen maatwerkaanpak verduurzaming industrie.	€ 2,1 mld. Uitgaven (voor bedrijvenbeleid als geheel – mede met het oog op verhoging arbeidsproductiviteit (begroot: € 2,4 mld; verschil: -/- € 0,3 mld.)

Thema	Indicator met scores	Beleidsdoel/-instrument	Resultaten/inzet	Uitgaven
Wonen	Woningtekort: 5% van de woningvoorraad in 2024 *Trend: stijgend* *Positie: geen info*	Vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben. O.a. woningbouwimpuls om bouw te versnellen	O.a. t/m november 74.304 woningen gerealiseerd, schatting 81.763 voor heel 2024 (minder dan doel van 100.000 woningen per jaar); afspraken Woontop; ambtelijke beleids- en uitvoeringskracht versterkt en geprofessionaliseerd; wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting ingediend.	€ 1 mld. Op art. 03.03 voor woningbouw (begroot: € 1 mld.)

Bijlage 5 Literatuur

Algemene Zaken (2023). *Kabinetsformatie 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 471, nr. 96, Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023). V*erantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Zaken (2024). *Overzicht fte directies Communicatie Rijksoverheid 2024*.

Algemene Rekenkamer (2024a). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024b). *Integriteit als basis.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024c). *Productiviteit in perspectief.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025). V*erantwoordingsonderzoek 2024 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2024). *Kamerbrief bij 11de voortgangsrapportage Binnenhof renovatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 34 293, nr. 135.

BZK (2025a). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2024*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2025b). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2024 (door Algemene Rekenkamer extra opgevraagde detailinformatie inzake functiefamilies bij auteurs JBR)*. Den Haag: eigen beheer.

De Leeuw, D. en Bruns, K. (2022). *Rutte IV intensiveert historisch veel*. ESB.

EZK (2023). *Nij Begun, op weg naar erkenning, herstel en perspectief. Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 35 561, nr. 17, Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2021). *Begrotingsregels 2022-2025.* Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2023). *Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen*. Den Haag: eigen beheer

Financiën (2024a). *Miljoenennota 2025.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600, nr. 1, Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2024b). *Belastingplan 2025.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 602, nr. 2, Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2024c). *Agenda voor toekomstbestendig begroten en verantwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 33 670, nr. 18, Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2024d). *Kabinetsreactie evaluaties fiscale regelingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 32 140, nr. 210

Financiën (2025). *Financieel Jaarverslag van het Rijk.* Den Haag: eigen beheer.

IND (2023). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven.* Den Haag: eigen beheer.

Inspectie belastingen, toeslagen en douane (2024). *Ritme in vereenvoudiging.* Den Haag: eigen beheer.

Parlementair Documentatie Centrum (2025). *Regeerakkoord en regeringsprogramma.* Link: https://www.parlement.com/

Staatscommissie rechtsstaat (2024). *Adviesrapport 'De gebroken belofte van de rechtsstaat'.* Den Haag: eigen beheer.

SZW (2022). *Evaluatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 26448, nr. 685

Tweede Kamer (2023a). *Motie van de leden Van Vroonhoven en Vermeer.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 470, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2024). *Motie van het lid van Oostenbruggen c.s.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 IX, nr. 13. Den Haag: Sdu.

Bijlage 6 Eindnoten

1 Meer specifiek JBR: “Organisatieomvang: ministeries (AZ, BZ, BZK, EZK, Fin, IenW, JenV, LNV, OCW, SZW en VWS), Rechtspraak (enkel CAO Rijk), Hoge Colleges van Staat (enkel CAO Rijk) en uitzonderingen: inclusief enkele zbo’s zonder rechtspersoonlijkheid”.

2 Het conceptrapport is voor publicatie nog gecorrigeerd op taalkundige en feitelijke onjuistheden. Hierdoor zijn er enkele afwijkingen tussen de definitieve versie van het rapport en de conceptversie die aan de ministers van Financiën en BZK is voorgelegd voor bestuurlijke reactie. De strekking van het rapport is hierdoor niet veranderd.

3 Bij de verantwoorde bedragen en de gerapporteerde fouten en onzekerheden zijn artikelen Geheim niet meegenomen. Over de uitkomsten van onze controle van deze artikelen rapporteren wij op een andere wijze.

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is vastgesteld op 16 mei 2025.
Dit document is op 21 mei 2025 aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025