

Staat van de rijksverantwoording 2023

2024

Groot denken, realistisch doen



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

Ten geleide | 4

Eerst zien, dan geloven | 4

Dit rapport | 5

Al onze aanbevelingen op een rij | 7

1. Veel extra geld met en zonder (bekend) resultaat | 8

1.1 Het kabinet heeft veel geld ingezet | 9

1.2 Veel geld nog niet uitgegeven: onderuitputting en geld op aanvullende post | 10

1.3 Brede welvaart | 12

1.4 Extra geld – welke resultaten rapporteren ministers? | 15

1.5 Extra geld – overzicht onderzochte beleidsonderwerpen | 17

1.6 Extra geld – onderzochte beleidsonderwerpen en brede welvaart | 17

1.7 Instandhouding infrastructuur – verschil budgetbehoefte | 19

1.8 Nog geen inzicht of aanpak werkt bij terugdringen drugssmokkel | 20

1.9 Nieuwkomersonderwijs is kwetsbaar bij hoge instroom | 21

1.10 Leren van sanering varkenshouderijen | 22

1.11 Actief en beheerst opgetreden in de energiecrisis | 23

1.12 Tegemoetkoming energiekosten voor mkb'ers – veel terugvorderingen | 24

1.13 Evaluaties ministeries onderbenut | 24

1.14 Coronavaccins en opslag CO₂ doeltreffend, kansengelijkheid mbo niet | 26

1.15 Aanbevelingen | 27

2. Voortgang bedrijfsvoering, uitvoering loopt vast | 28

- 2.1 Voortgang bedrijfsvoering: minder onvolkomenheden | 29
- 2.2 Betere invulling rol minister van Financiën met Taskforce Verbetering Financieel beheer | 31
- 2.3 Hersteloperatie toeslagen moeizaam | 32
- 2.4 Personeelstekorten – een bottleneck voor de uitvoering | 33
- 2.5 Inkoop kan en moet eenvoudiger – coördinatie nodig | 34
- 2.6 Informatiebeheer is verbeterd en is nooit klaar – coördinatie nodig | 37
- 2.7 Risico's voor continuïteit IT-systemen grote belastingstromen | 40
- 2.8 CO₂-uitstoot Rijk: doel helder, de weg ernaartoe niet | 41
- 2.9 Problemen bedrijfsvoering Defensie groter, risico voor slagkracht | 43
- 2.10 Knelpunten bij uitvoeringsorganisaties | 45
- 2.11 Menselijke maat: maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid | 47
- 2.12 Aanbevelingen | 49

3. Rechtmatigheid en budgetrecht zijn verbeterd | 50

- 3.1 Rechtmatigheid is verbeterd | 51
- 3.2 Dilemma: snel en ruimhartig versus zorgvuldig | 53
- 3.3 Zicht op bestuurskosten en registers | 56
- 3.4 Controlebestel knelt | 56
- 3.5 Budgetrecht: het parlement heeft het laatste woord | 58
- 3.6 Realistisch over risico's | 60
- 3.7 Aanbevelingen | 61
- 3.8 Verklaring van goedkeuring | 62

Reactie | 64

Reactie van de minister van Financiën | 64

Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 65

Toekomst | 67

Bijlagen | 68

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek | 68

Bijlage 2 Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening | 73

Bijlage 3 Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden | 75

Bijlage 4 Literatuur | 76

Bijlage 5 Figurenlijst | 79

Bijlage 6 Eindnoten | 81

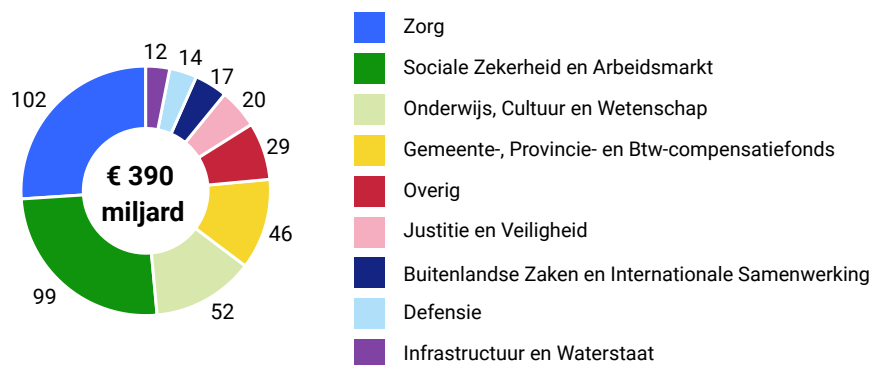
Ten geleide

Eerst zien, dan geloven

De Staat van de rijksverantwoording over 2023 komt op een bijzonder moment. Sinds 7 juli 2023 heeft Nederland een demissionair kabinet. Op het moment van schrijven is de informatiefase gaande voor een nieuw kabinet. Dit gebeurt tegen de achtergrond van affaires als die met de toeslagen en gaswinning in Groningen. Burgers hebben hieronder geleden. De affaires hebben ook zwaktes in onze democratie aan het licht gebracht. Dat blijkt in de eerste plaats te komen door het gebrek aan probleemoplossend vermogen van de overheid: “de politiek voldoet niet aan de verwachtingen van burgers als het gaat om de resultaten die worden geboekt” (SCP, 2024). Onze samenleving verandert en heeft behoefte aan praktische oplossingen. Denk aan de transities in energie en klimaat, landbouw en aan demografische ontwikkelingen. Internationale spanningen en oorlogen raken de wereld waarin wij leven. Ze vragen om een reactie van Nederland, de Europese Unie en de NAVO. Vraagstukken die vragen om groot denken, maar ook om realistisch doen. Aan beleid geen gebrek, aan uitvoering des te meer. De politiek heeft grote ambities, maar Nederlanders willen graag resultaat zien: eerst zien, dan geloven.

Figuur 1 Rijksuitgaven inclusief premiegelden naar beleidsterrein

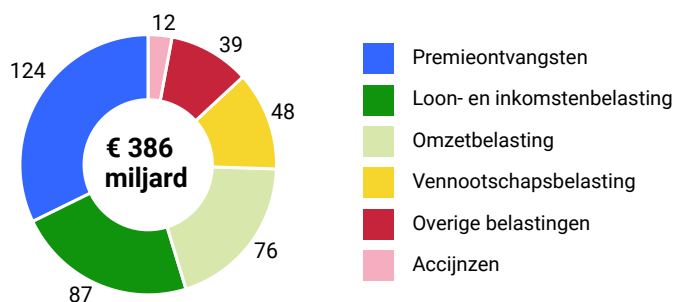
De grootste uitgaven van het Rijk betreffen zorg en sociale zekerheid



Bron: Financiën (2024), Financieel Jaarverslag Rijk 2023

Figuur 2 Rijksbelasting- en premieontvangsten

De grootste belastingontvangsten van het Rijk zijn de loon- en inkomsten- en omzetbelasting



Bron: Financiën (2024), Financieel Jaarverslag Rijk 2023

Dit rapport

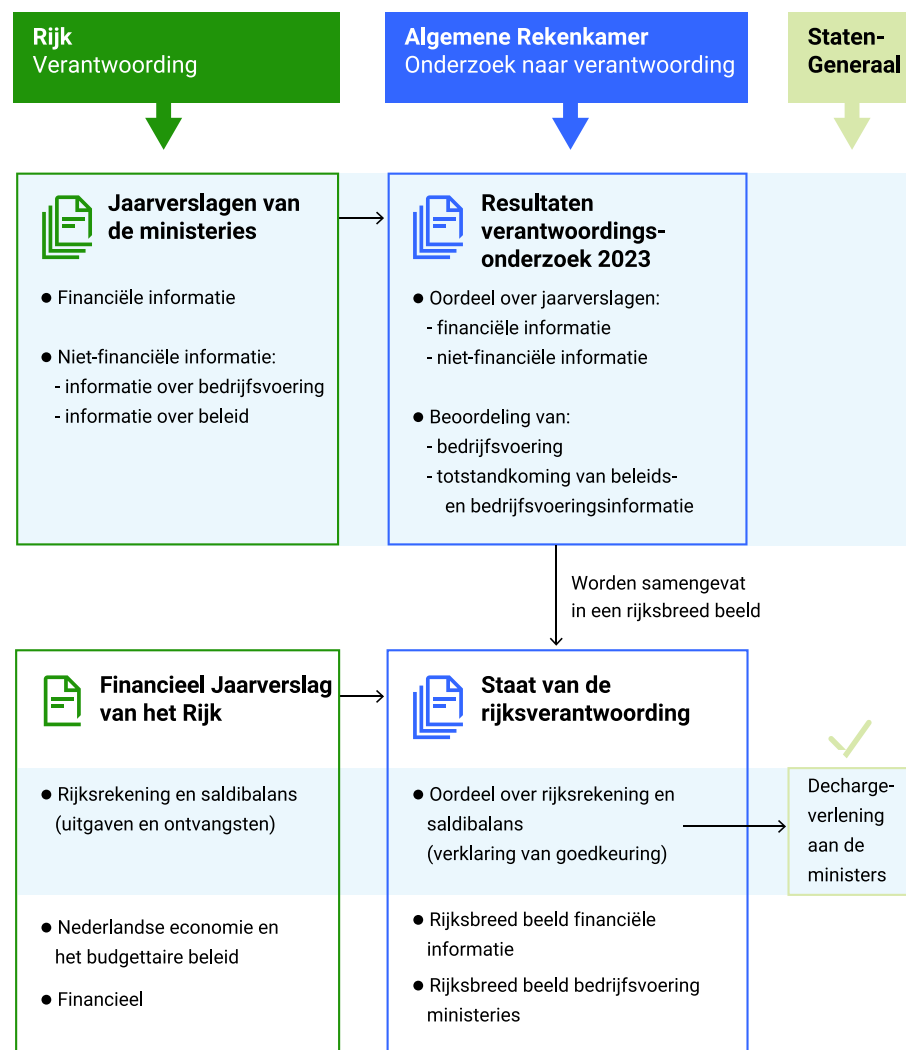
Vanuit onze wettelijke taak stellen we 3 vragen bij de jaarverslagen van het Rijk en de onderliggende (departementale) hoofdstukken:

1. **Bereikt de rijksoverheid met publiek geld wat ermee bedoeld was?** (Comptabiliteitswet (CW) artikel 7.16)
2. **Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?** (CW artikel 7.12)
3. **Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?** (CW artikel 7.12)

Ad 1) Beleidsresultaten: in dit rapport over 2023 laten we zien dat het kabinet op veel gebieden grote ambities had en daarvoor veel geld heeft ingezet. Daarmee wilde het maatschappelijke doelen halen en transities bewerkstelligen. Ook was er extra geld voor de hersteloperaties (toeslagen, Groningen) en het bestrijden van crises (energie, Oekraïne). We komen zaken tegen die goed gaan, er worden resultaten geboekt. We zien die in onze onderzoeken naar coronavaccins (april 2024) en het opslaan van CO₂ onder de Noordzee (maart 2024). We zien ze ook in ons verantwoordingsonderzoek over 2023: het kabinet trad actief en beheerst op tijdens de energiecrisis en ons oordeel over de regeling sanering varkenshouderijen is 'toereikend'. Maar – het spijt ons dit te moeten zeggen – uit het merendeel van onze beleidsonderzoeken blijkt dat de doelen niet zijn behaald. Of dat niet is vast te stellen of ze zijn behaald. Dat geldt bijvoorbeeld voor de investering van € 1,6 miljard in onder andere gelijke kansen in het mbo of voor de € 511 miljoen extra in 2023 voor de regeling om met het gebruik van warmtepompen de reductie van CO₂-uitstoot te stimuleren.

Figuur 3 Verantwoordingsstukken van het Rijk en de Algemene Rekenkamer in samenhang

De Algemene Rekenkamer onderzoekt en beoordeelt de jaarverslagen van deministeries en het Financieel Jaarverslag van het Rijk



Ook in onze verantwoordingsonderzoeken over 2018 en 2019 onderzochten we 'extra geld'. Toen zagen we hetzelfde.

Ad 2) Bedrijfsvoering: sinds wij vanaf 2020 signaleerden dat het financieel beheer van de rijksoverheid te wensen overliet, heeft het kabinet de administratie beter op orde gebracht. Inkoop, IT-beheer en de eigen CO₂-huishouding blijven wel om aandacht vragen. We zien ook diverse signalen dat de uitvoering vastloopt. Veel complexe nieuwe uitvoering is erbij gekomen. Personeel voor de uitvoering is niet te krijgen: we zien bij de rijksoverheid sinds 2020 een verdubbeling van het aantal vacatures naar ruim 32.000 (BZK, 2024). Bij de Belastingdienst is het personeelstekort een flink probleem. Mede door personeelstekorten blijven resultaten van de overheid achter bij de verwachtingen van burgers en bedrijven.

Ad 3) Financiële oordelen: we geven in deze Staat van de rijksverantwoording een verklaring van goedkeuring bij de rekening van het Rijk over 2023, maar constateren wel een overschrijding van de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de verplichtingen. We zien dat de Tweede Kamer het roer steviger in handen neemt en meer gebruik maakt van haar budgetrecht. Toch stellen we de vraag of het parlement niet vaker en tijdiger in de gaten zou moeten houden of structurele en langetermijnresultaten worden behaald. Dit naast de aandacht die nodig is voor recente crises. Zo zou het parlement zijn budgetrecht strategischer en meer toekomstgericht kunnen inzetten. Te vaak lijkt het erop dat begrotingen of ambities moeten worden aangepast. Te vaak lijkt het alsof het parlement en de samenleving worden verrast. En te vaak komt bijsturing te laat, te plotseling en wordt ze te licht onderbouwd. In de onzekerheid bij beleid en financiën zit natuurlijk altijd een categorie waarvan je 'niet weet dat je het niet weet'. Maar we zien soms

ook onrealistische ramingen van verplichtingen en uitgaven die kunnen leiden tot onnodige budgettaire verrassingen later. Ook een slecht zicht op overheidsbezittingen kan leiden tot een te beperkt zicht op de budgettaire risico's daarvan. Zeker in een tijd van grote transities, crises, keuzes en druk op de overheidsfinanciën zijn kabinet en parlement erbij gebaat zich actief een beeld van de risico's te vormen. Zo kunnen die worden meegewogen in de cyclus van begroting en verantwoording. Met een beter inzicht in plannen, (tussentijdse) resultaten en risico's kunnen bestuur en politiek gezamenlijk groot denken, realistisch doen en tijdig leren en bijsturen. Zo wordt verantwoord het feestje dat het moet zijn.

Al onze aanbevelingen op een rij

Bereikt de rijksoverheid met publiek geld wat ermee bedoeld was? (hoofdstuk 1)

Wij bevelen het kabinet en het parlement aan om:

- bij een nieuw regeerakkoord (programma) de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zo vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren (§ 1.4-§ 1.12);
- de aangenomen motie over *spending reviews* (Tweede Kamer, 2023a) uit te werken tot een structurele evaluatieagenda waarmee het parlement de inkomsten en uitgaven periodiek en stapsgewijs doorlicht. Handhaaf hierbij de stelregel dat bij negatieve evaluaties beleid wordt aangepast of afgeschaft (§ 1.13);
- De verantwoording te vervroegen zodat er ruim voor de opstelling van de begroting sturingsinformatie is over de tussentijdse resultaten en bedragen (§ 1.2).

Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries? (hoofdstuk 2)

Wij bevelen het kabinet en het parlement aan om:

- sterkere agendering, regie en voortgang te bewerkstelligen op inkoop, IT-beheer en verduurzaming van de rijksbedrijfsvoering, inclusief rapportering hierover, door de coördinerend minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (§ 2.6-§ 2.8);
- een rijksbrede vereenvoudigingsoperatie in te zetten, aansluitend bij onder andere onze onderzoeksbevindingen, de knelpuntenbrief van UWV en de Staat van de uitvoering. Wij bevelen het kabinet ook aan grote terughoudendheid te betrachten bij nieuwe regelingen die de uitvoering verder compliceren en capaciteit vragen (§ 2.10);
- periodieke analyse en evaluatie uit te voeren van rode draden in signalen van burgers en bedrijven in de knel, en deze expliciet te betrekken bij de verantwoording over resultaten van beleid (§ 2.10).

Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels? (hoofdstuk 3)

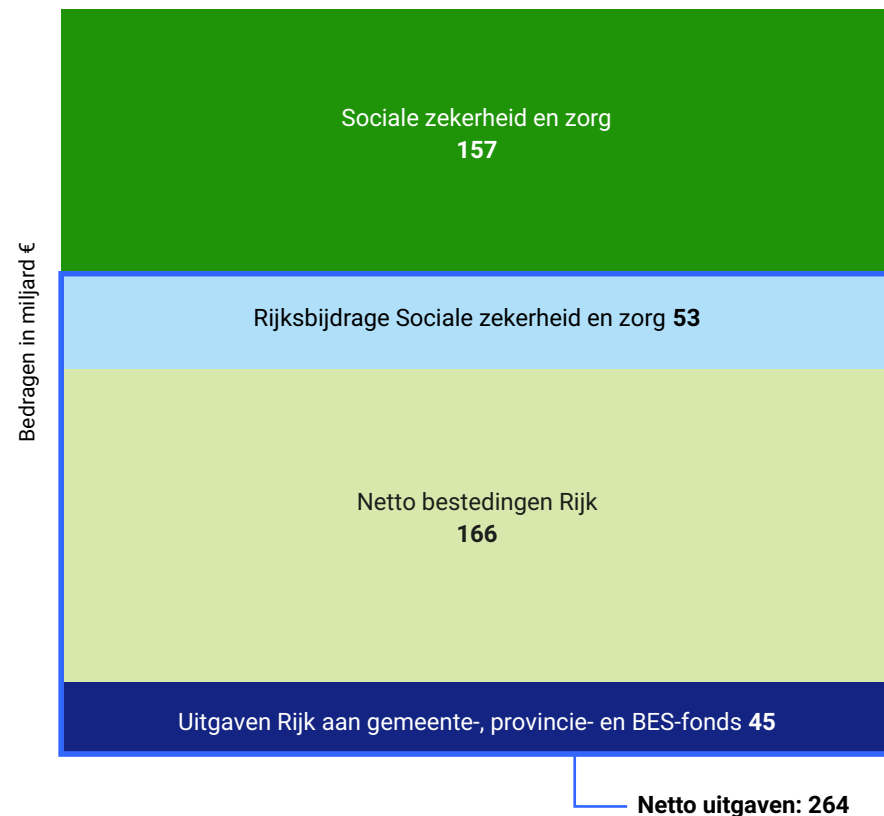
Wij bevelen het kabinet en het parlement aan om:

- de tekortkomingen op te lossen die de rapporteurs van de Eerste en Tweede Kamer in de brief van 30 mei 2022 hebben benoemd. Die betreffen afhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer van de Audit Dienst Rijk die zowel interne auditor als certificerende (accountants)instantie is (§ 3.4);
- het budgetrecht pragmatisch in te vullen na amendement CW 2.27. Zo kan de Tweede Kamer er ook in spoedsituaties blijf van geven goed geïnformeerd te zijn en worden spoedhandelingen niet onnodig vertraagd (§ 3.5);
- proactiever risico's in beeld te brengen door aandacht voor de kwaliteit van ramingen, vroegtijdige signalering van financiële risico's en mogelijke mee- en tegenvallers; en het baten-lastenstelsel in te voeren (§ 3.6).

1. Veel extra geld met en zonder (bekend) resultaat

Figuur 4 Rijksoverheidsuitgaven 2023

Het Rijk gaf in 2023 € 421 miljard uit (€ 390 miljard EMU), we onderzoeken de resultaten van dit geld



Het EMU-relevante bedrag voor rijksuitgaven

is € 390 miljard. Dit bedrag is lager door mutaties zoals uitgelegd in bijlage 1.

Wat hebben de € 421 miljard (€ 390 miljard EMU) aan netto-uitgaven, die de minister van Financiën rapporteert, opgeleverd? Heeft de rijksoverheid met het geld bereikt wat ze ermee bedoelde? Vooral bij grote intensiveringen of ombuigingen is het belangrijk voor de overheid om te weten wat de effecten van beleid zijn. Als Algemene Rekenkamer hebben we de rapportages van de ministeries op een rij gezet en zelf specifieke onderzoeken uitgevoerd naar het extra geld dat het kabinet-Rutte IV heeft ingezet. Daarbij kijken we ook hoe de uitkomsten van onze onderzoeken aansluiten bij de Monitor Brede Welvaart.

1.1 Het kabinet heeft veel geld ingezet

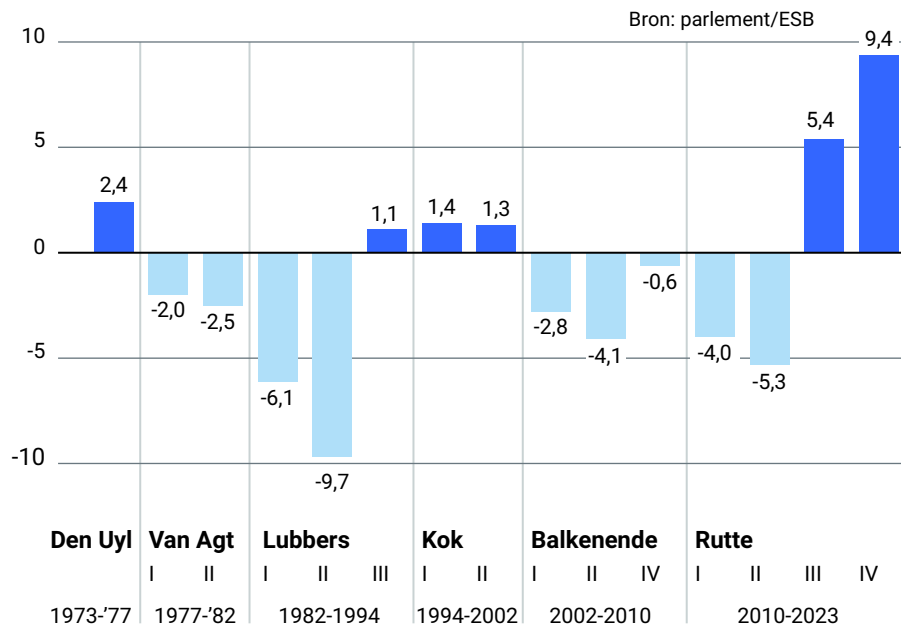
In 2023 waren de netto-uitgaven € 421 miljard (€ 390 miljard EMU). Zoals in figuur 1 te zien is, zijn de grootste posten 'zorg' en 'sociale zekerheid'.

Een deel van de € 421 miljard betreft 'extra geld'. Veel van dit extra geld komt uit het coalitieakkoord 2021. Het kabinet-Rutte IV nam zich voor meer geld uit te geven dan vele kabinetten ervoor (zie figuur 5). Het nam zich voor in de kabinetsperiode € 76 miljard extra uit te geven.

Figuur 5 Geplande extra uitgaven en lasten bij het begin van een kabinet in procenten van het BBP naar categorie

Rutte IV gaf historisch veel extra geld uit

Totaal van extra uitgaven en lasten per kabinet, in procenten van het bruto binnenlands product (bbp)



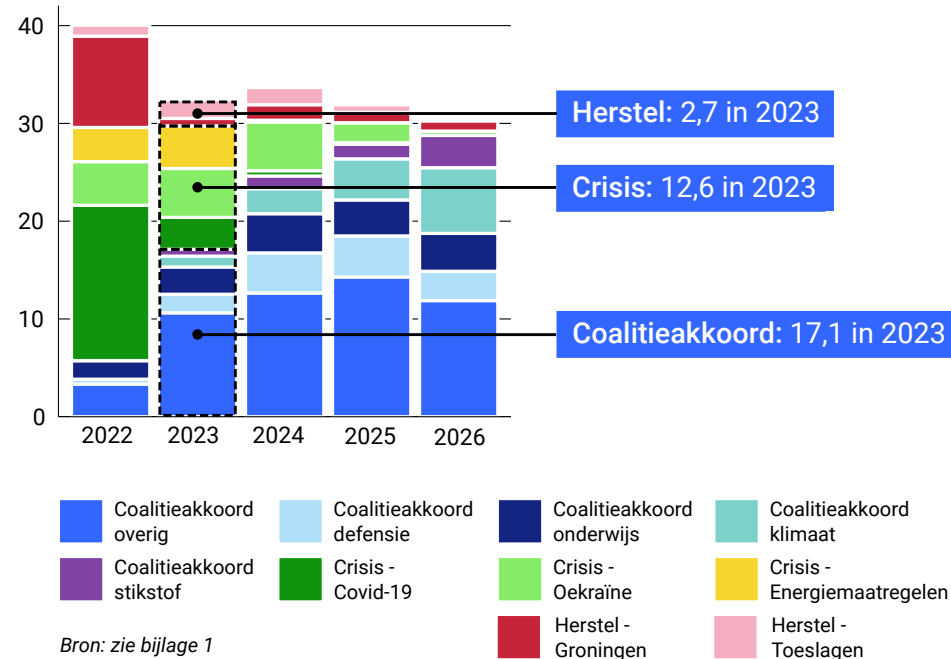
Het kabinet trok ook extra geld uit om crises te bestrijden (corona, Oekraïne en energie) en voor compensatie- en hersteloperaties (toeslagen en Groningen). Dit alles leidde tot extra begroot geld van het kabinet in 2023 van in totaal ruim € 32 miljard (zie figuur 6):

- € 17,1 miljard maatregelen uit het regeerakkoord;
- € 12,6 miljard aan crisismaatregelen;
- € 2,7 miljard voor compensaties en herstel.

Figuur 6 Grote voorziene extra bedragen kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)

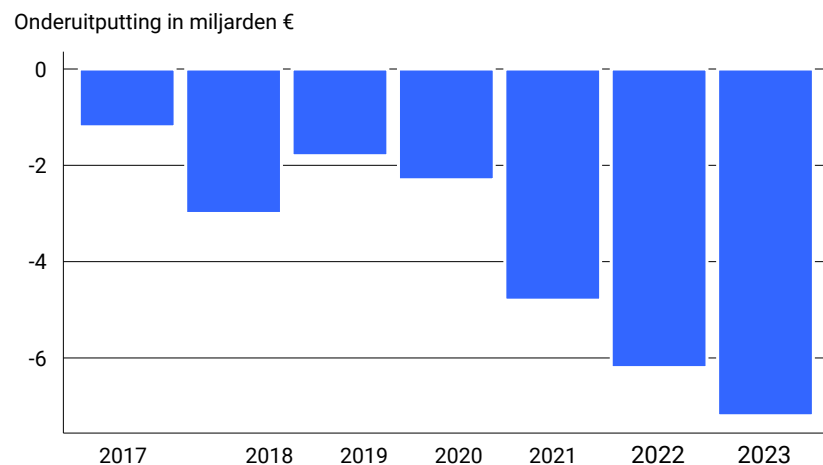
Het extra geld van Rutte IV is bestemd voor coalitieakkoord-, herstel- en crisismaatregelen

Extra geld in miljarden €



Figuur 7 Onderuitputting van het Rijk per jaar 2017-2023

In 2023 liep de onderuitputting op tot € 7,2 miljard



Bron: Financieel Jaarverslag Rijk 2023 (Financiën, 2024)

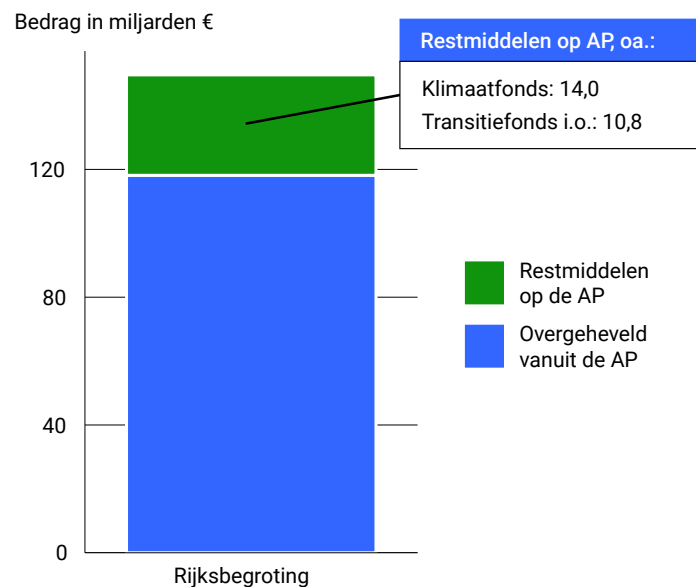
1.2 Veel geld nog niet uitgegeven: onderuitputting en geld op aanvullende post

In de vorige paragraaf zagen we dat het kabinet-Rutte IV veel extra geld had begroot. Als we kijken naar de daadwerkelijke uitgaven, zien we dat het kabinet er niet in slaagt al het begrote geld uit te geven. Deze 'onderuitputting' loopt op naar € 7,2 miljard in 2023, zie figuur 7.

Net als de onduidelijkheid of doelen zijn bereikt, doet de onderuitputting ons denken aan onze verantwoordingsonderzoeken over 2018 en 2019. Ook toen kwam geld 'moeilijk aan het rollen' en liep de uitvoering tegen grenzen aan (zie ook hoofdstuk 2). Bij grote, meerjarige veranderplannen en noodzakelijke keuzes in overheidsfinanciën is het belangrijk goed inzicht te hebben in tussentijdse resultaten, mee-, en tegenvallers in de uitvoering en nieuwe ontwikkelingen. Als de jaarlijkse begroting vroeger wordt opgesteld, zou ook de verantwoordingsinformatie vroeger bekend moeten zijn, zodat de lessen kunnen worden meegenomen om bij te sturen.

Figuur 8 Totalen van de coalitieakkoordmiddelen op de aanvullende post – stand na de najaarsnota 2023

Restmiddelen extra geld aanvullende post (AP) betreffen met name grote fondsen






Bron: zie bijlage 1

Naast de onderuitputting zijn er ook nog veel restmiddelen. Restmiddelen zijn gelden die wel gereserveerd zijn om uitgegeven te worden, maar waarvan nog niet duidelijk is hoe ze precies zullen worden besteed. Anders dan bij onderuitputting kunnen restmiddelen nog wel besteed worden. Om restmiddelen te begrijpen moeten we eerst wat uitleggen over de aanvullende post. Extra geld vanuit het coalitieakkoord wordt meestal niet direct toegevoegd aan de departementale begroting. Het bedrag staat eerst op de aanvullende post bij het Ministerie van Financiën. Het geld wordt gereserveerd voor een maatregel die nog nader moet worden uitgewerkt met een onderbouwd bestedingsvoorstel. Als het Ministerie van Financiën het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het geld overgeheveld naar de departementale begroting. In figuur 8 is te zien dat er van het geld uit het coalitieakkoord nog € 31,4 miljard op de aanvullende post staat als restmiddelen voor de jaren 2024 tot en met 2028. Dit is met name geld voor het Klimaatfonds (€ 14 miljard) en het Transitiefonds landelijk gebied en natuur in oprichting, eerder het 'stikstoffonds' (€ 10,8 miljard), stand najaarsnota 2023.

Figuur 9 Enkele indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2024 van het CBS - deel 1

In de Monitor Brede Welvaart scoort Nederland goed op materiële welvaart

 Materiële welvaart	Trend (2016-2023)	Positie Nederland
Mediaan besteedbaar inkomen €31.600 per huishouden (gestandaardiseerd, in prijzen 2022) in 2022	↑	3 (van de 27, 2022)
 Wonen		
Totale woonquote (huur en koop) 20,0% van het besteedbaar inkomen in 2022	↓	22 (van de 27, 2022)
Thuiswonende jongvolwassenen (25-29 jaar) 19,9% woont bij hun ouder(s) op 1 januari in 2023	↑	4 (van de 27, 2022)
Tevredenheid met woning 86,2% van de bevolking van 18+ is (zeer) tevreden in 2023		8 (van de 27, 2017)
 Economisch kapitaal		
Fysieke kapitaalgoederenvoorraad €147 per gewerkt uur (prijzen 2015) in 2022		7 (van de 12, 2022)
Kenniskapitaalgoederenvoorraad €10,72 per gewerkt uur (prijzen 2015) in 2022		4 (van de 12, 2022)

Uitleg CBS bij figuur: Als er een pijltje staat is er een significante stijging of daling, een trend op de middellange termijn (2016-2023). 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, 2024

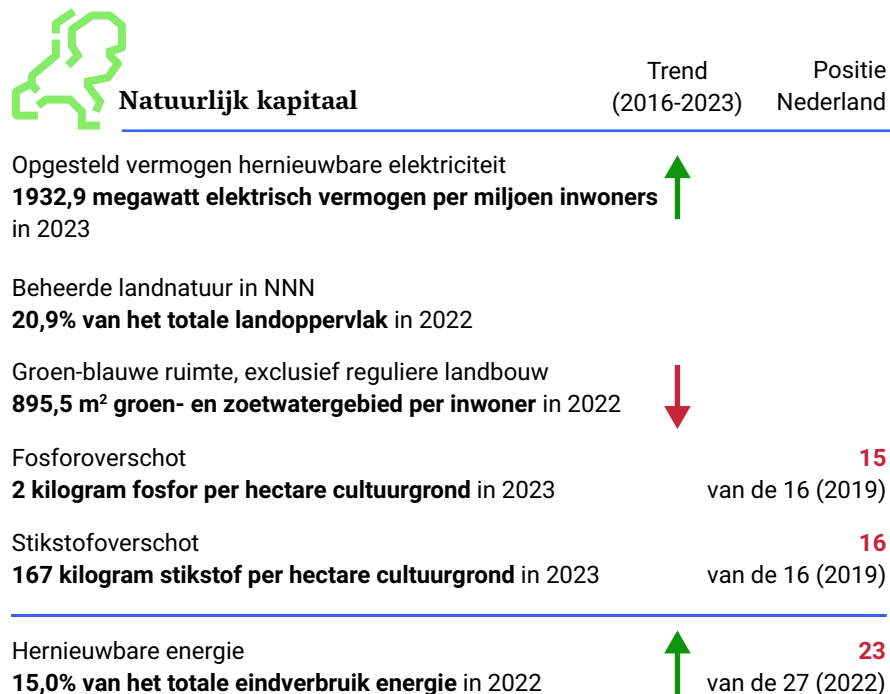
1.3 Brede welvaart

Sinds 2018 rapporteert het CBS de stand van de brede welvaart aan de Tweede Kamer. Sinds 2022 gaat de Miljoenennota in op bredewelvaartsdoelen en sinds 2023 worden de begrotingen van de departementen vergezeld van factsheets met bredewelvaartsindicatoren. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. Om economische groei te meten gebruiken we het bruto binnenlands product. De definitie van brede welvaart zoals die wordt gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu en de mate waarin deze invloed heeft op de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld. Op macroniveau is het moeilijk om eenduidige verbanden te leggen tussen beleidsmaatregelen en brede welvaart. De planbureaus brengen de verbanden tussen beleid en brede welvaart momenteel in kaart. Hopelijk kunnen hun bevindingen in de toekomst mede als basis dienen voor ons oordeel of beleid effect heeft gehad.

In de monitor van Verantwoordingsdag 2024 (CBS, 2024) vallen een paar ontwikkelingen op (zie figuur 9 en figuur 10). We zien een verbetering in materiële welvaart (mogelijk is er verband met de inzet van het kabinet op inkomensverbetering), maar een verslechtering bij wonen (nieuwe plannen maar nog te weinig resultaten) en natuur (biodiversiteit van land en water, stikstofproblematiek). Bij dit laatste moet worden opgemerkt dat het kabinet hiervoor wel geld heeft uitgetrokken. Maar het Transitiefonds landelijk gebied en natuur (het 'stikstoffonds') is nog niet actief.

Figuur 10 Enkele indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2024 van het CBS - deel 2

In de Monitor Brede Welvaart staat Nederland laag op de EU-ranglijst bij sommige indicatoren voor natuurlijk kapitaal



Uitleg CBS bij figuur: Als er een pijltje staat is er een significante stijging of daling, een trend op de middellange termijn (2016-2023). 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, 2024

Het kabinet heeft veel geld gereserveerd voor het Klimaatfonds. Zoals in § 1.2 benoemd staat daarvoor nog € 14 miljard klaar. Welke indicatoren zijn hierbij relevant? We zien dat we bijvoorbeeld 23^e staan bij de indicator 'hernieuwbare energie' waar dit gemeten werd in de EU in 2022. We roepen het kabinet op de effecten van het geld uit het Klimaatfonds zo goed mogelijk te meten. Helpt het Klimaatfonds om te stijgen op bovengenoemde ranglijsten in de monitor?

De burger staat de laatste jaren terecht volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling. Tegelijkertijd groeien maatschappelijke zorgen over het zeker stellen van het verdienvermogen van ons land en hoe het vestigings- en ondernemingsklimaat, innovatie en een visie op industriebeleid hieraan een bijdrage kunnen leveren. In de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals bestaat geen indicator voor vestigingsklimaat. Wel het thema 'economisch kapitaal' met als indicatoren 'fysieke en kenniskapitaal-goederenvoorraad'. Nederland staat stabiel op respectievelijk plaats 7 en 4 van de 12 EU-landen waar deze worden gemeten.

Figuur 11 Goede voorbeelden van rapportages over het resultaat van extra geld

Met name over extra geld voor crises werd goed gerapporteerd door ministers

Minister	Maatregel	Herkomst	Extra geld (in miljoen €, 2022-2023)	Gerapporteerd resultaat
OCW	Invoering studiebeurs	Coalitieakkoord aanvullende post Coalitieakkoord aanvullende post	35	Studenten in het hoger onderwijs krijgen vanaf collegejaar 2023/2024 weer een basisbeurs
SZW	Betaald ouderschapsverlof van 50% naar 70% van het loon	Coalitieakkoord aanvullende post	245	UWV voert deze regeling uit en rapporteert dat in de eerste 8 maanden van 2023 er 95.891 uitkeringen zijn toegekend
BZK	Volkshuisvestingsfonds	Coalitieakkoord aanvullende post	150	Fonds is opgehoogd. Uit het fonds: met het geld van de 2e tranche (€ 280 miljoen) worden 13.000 woningen verbeterd in 20 kwetsbare gebieden
EZK	Gasopslag Bergermeer	Crisis – Oekraïne	2.370	Jaarverslagen melden o.a. gebruik subsidie, hoeveelheid opgeslagen gas en vulgraden
JenV	Oekraïne	Crisis – Oekraïne	3.938	Opvang van 87.000 Oekraïense vluchtelingen door gemeenten

Wij hebben de betrouwbaarheid van deze rapportages niet onderzocht. De inhoud van deze tabel komt uit de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de betreffende begrotingshoofdstukken.

Figuur 12 Voorbeelden van niet (kunnen) rapporteren over het resultaat van extra geld

Vaak rapporteerden ministers beperkt over de resultaten van extra geld

Minister	Maatregel	Herkomst	Extra geld (in miljoen €, 2022-2023)	Gerapporteerd resultaat
BZ	Postennetwerk	Coalitieakkoord aanvullende post	48	De minister van BZ maakt nergens een koppeling tussen intensiveringen en concrete resultaten
JenV	Sociale advocatuur	Coalitieakkoord aanvullende post	30	Geen verantwoording over de besteding van de extra gelden uit het coalitieakkoord
Defensie	Defensie intensiveringen	Coalitieakkoord aanvullende post	1.900	Op basis van de informatievoorziening van de minister van Defensie aan het parlement is niet vast te stellen hoeveel van het extra geld voor nieuw materieel is uitgegeven of is verplicht
OCW	Leraren/schoolleiders	Coalitieakkoord aanvullende post	1.600	Het is nog te vroeg voor zichtbare resultaten
EZK	Tegemoetkoming energieprijzen kleinverbruikers	Crisis – Energie-maatregelen	3.163	Geen rapportage over de resultaten

Wij hebben de betrouwbaarheid van deze rapportages niet onderzocht. De inhoud van deze tabel komt uit de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de betreffende begrotingshoofdstukken.

1.4 Extra geld – welke resultaten rapporteren ministers?

We hebben gekeken wat de ministers zelf rapporteren over de resultaten van extra geld (zowel uit het regeerakkoord van Rutte IV als voor crises) in bijvoorbeeld financiële verantwoordingsstukken aan het parlement. Daarbij richtten we ons op de belangrijkste investeringen voor het jaar 2022 en 2023. We hebben de betrouwbaarheid van deze rapportages niet onderzocht.

Wat opvalt is dat ministers met name bij extra geld voor crises goed rapporteren over het resultaat, zoals bij het extra geld voor Oekraïenmaatregelen. Andere goede voorbeelden zijn te zien in figuur 11. Zo rapporteert UWV, waarvoor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk is, over het aantal uitkeringen voor betaald ouderschapsverlof en de minister van EZK over de omvang van de gasopslag in Bergermeer. In een flink aantal gevallen wordt er niet over resultaten gerapporteerd, zie figuur 12. Dit heeft veelal te maken met de looptijd van maatregelen. Maar ook zien we vaak dat er simpelweg geen concrete doelen zijn gesteld. Een andere reden is dat het extra geld niet meer te traceren is, omdat het geld niet is geormerkt en is verdeeld over bestaande begrotingsartikelen. Het resultaat van extra geld is dan niet meer afzonderlijk te meten. Als dat het geval is, vinden wij het belangrijk dat de minister over de totale maatregel of het begrotingsartikel de resultaten meldt. In meerdere gevallen zien we dat dit ook niet gebeurt.

Figuur 13 Onderzochte beleidsonderwerpen VO 2023 met oordeel

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

Beleidsonderwerp / doel	Extra geld	Resultaten VO2023	Oordeel	Beleidsonderwerp / doel	Extra geld	Resultaten VO2023	Oordeel
Caribisch Nederland-envelop Extra impuls om de levensstandaard van de inwoners van CN te verbeteren	Structureel € 30 miljoen extra	Het is aannemelijk dat de CN-envelop bijdraagt aan het doel, maar het effect van het geld is niet vast te stellen	Matig	ISDE Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing	€ 511 miljoen in 2023	Meer warmtepompen, maar geen inzicht in de behaalde CO ₂ -reductie	Matig
Terugdringen drugssmokkel via logistieke knooppunten	€ 40 miljoen in 2023	Er zijn veel activiteiten uitgevoerd, maar het effect is niet te evalueren	Matig	TEK Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb	Subsidieregeling uit 2023; € 1,4 miljard begroot	Maatregel sloot niet aan op de behoefte van ondernemers, dus minder aanvragen	Matig
Regio Deals Samenwerking tussen overheden verbeteren om brede welvaart te bevorderen	€ 900 miljoen extra	Niet duidelijk of het geld kwetsbare regio's bereikt en of het maatschappelijke problemen oplost	Matig	Sanering varkenshouderijen Reductie stikstofuitstoot, subsidie voor het beëindigen varkenshouderijen	Subsidieregeling uit 2019; € 273 miljoen	De subsidieregeling heeft geuroverlast en stikstofuitstoot verminderd	Toereikend
Nieuwkomersonderwijs Onderwijs voor kinderen uit Oekraïne bekostigen	€ 330 miljoen in 2023	Meeste nieuwkomers hebben toegang tot onderwijs, maar kwaliteit van onderwijs daalt	Matig	Arbeidsinspectie Veilige en gezonde arbeidsomstandigheden, naleving wet- en regelgeving door inspectie	N.v.t.	Inspectie voert taken naar behoren uit, maar handhavinginstrumenten tegen recidiverende bedrijven blijken minder krachtig	Matig
Rol IRF Financiën Toetsing door Financiën bij het toekennen van extra geld	N.v.t.	Voorstellen worden getoetst, maar naderhand vaak slecht zicht op resultaten van extra geld	Matig	Aanpak wachttijden ggz Toegankelijke ggz door aanpak van wachttijden	Verhoging budget met € 30 miljoen in 2023 en € 30 miljoen in 2024	Aannemelijk dat ggz toegankelijker is geworden voor mensen met complexe problematiek, maar prikkels om 'lichte' ggz aan te bieden niet verdwenen	Matig
Bodemkwaliteit Hergebruik van afval als bouwstoffen en het gevolg voor bodemkwaliteit	N.v.t.	Niet bekend of het beleid voor het beschermen van de bodem voldoet	Zorgelijk	Opvang in regio Opvang van vluchtelingen in de regio van herkomst	€ 60 miljoen in 2022 tot € 120 miljoen structureel vanaf 2025	Er is niet bekend of het opvang-in-de-regiobeleid effect heeft op irreguliere migratie naar de EU	Matig
Instandhoudingsuitgaven Infrastructuur (spoor en weg) om Nederland bereikbaar te houden	2022: € 75 miljoen 2023: € 350 miljoen Stapsgewijs naar structureel € 1,25 miljard extra	De minister heeft onvoldoende inzicht in problemen met het hoofdwegennet. Voor spoorwegen heeft de minister dit inzicht wel	Spoor (ProRail) Toereikend Weg (RWS) Zorgelijk				

1.5 Extra geld – overzicht onderzochte beleidsonderwerpen

We hebben van 13 beleidsonderwerpen de resultaten onderzocht en daarover een oordeel gegeven, zie figuur 13. Bij 10 van de 13 ging het om extra geld. We hebben helaas vaak het oordeel ‘matig’ moeten geven. Bijvoorbeeld bij de aanpak van de wachttijden in de geestelijke gezondheidszorg of bij de regeling voor warmtepompen. We constateren dat de doelen en resultaten onbekend zijn of vaag omschreven. We zien ook in veel gevallen dat geld over verschillende begrotingsartikelen is verdeeld en effecten niet meer te volgen zijn. Concrete doelen stellen en de resultaten meten is een samenspel van ministeries, toezichthouders en de politiek. De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) zou hierbij een prominentere rol kunnen vervullen.

We zien gelukkig ook gevallen waar geld en resultaten scherp door ons kunnen worden gemeten. Dit is het geval bij de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (€ 273 miljoen). We geven daaraan het oordeel ‘toereikend’, zie § 1.10. Ook bij de tegemoetkoming energiekosten zijn het geld en de resultaten ervan goed bijgehouden (€ 1,4 miljard begroot, in 2023 is ruim € 150 miljoen uitbetaald). Het oordeel ‘matig’ hierbij komt doordat de maatregel niet aansloot op de vraag. Maar de resultaten konden wel goed worden gemeten. Hierdoor kan er van worden geleerd voor toekomstige, soortgelijke regelingen. Zie ook § 1.11 en § 1.12.

1.6 Extra geld – onderzochte beleidsonderwerpen en brede welvaart

We hebben de onderzochte beleidsonderwerpen gekoppeld aan indicatoren die horen bij de dimensies van brede welvaart ‘hier en nu’, ‘later’ en ‘elders’ uit de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2024. In figuur 14 staan de uitkomsten van de monitor, die het CBS op Verantwoordingsdag publiceert. Net als bij de macro-ontwikkelingen kun je geen directe link leggen tussen de resultaten van beleid en trends bij de bredewelvaarts-indicatoren. Wanneer we kijken naar de indicatoren die raakvlak hebben met onze beleidsonderzoeken, valt op dat veel indicatoren stabiel zijn en nauwelijks veranderen. We zien wel een negatieve jaarlijkse ontwikkeling bij ‘hoogopgeleide bevolking’ en ‘milieuproblemen’. Hoopvol stemmend is vervolgens weer de trend voor de middellange termijn bij materiële welvaart.

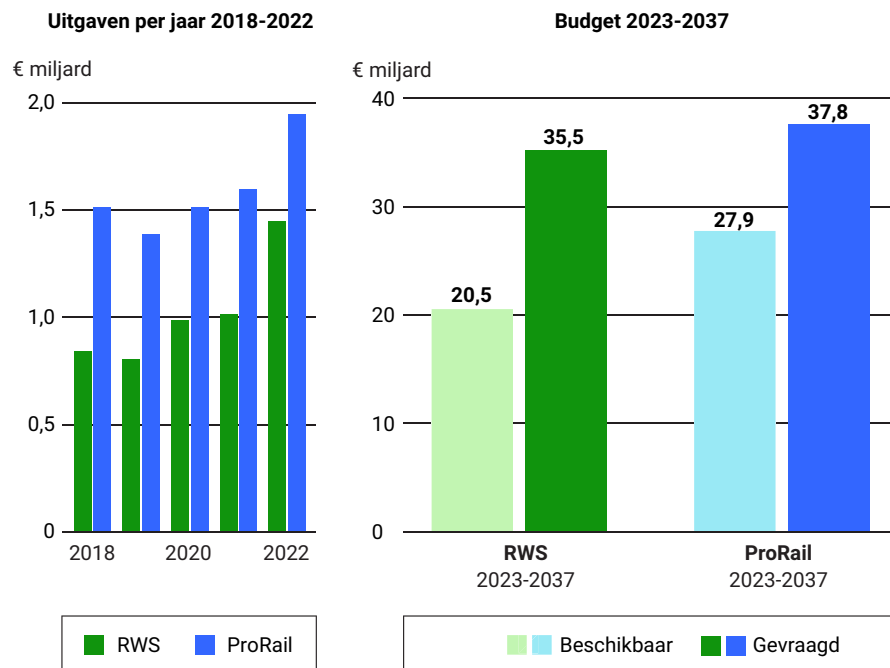
Figuur 14 *Beleidsonderwerpen en indicatoren Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2024*

Onze onderzoeken hebben raakvlak met de Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2024

Beleidsonderwerp / doel	Relevant thema brede welvaart ('hier en nu' CBS)	Relevante indicatoren brede welvaart (CBS)	Middellange-termijntrend 2016-2023 (CBS)	Laatste jaarlijkse ontwikkeling (CBS)
Terugdringen drugssmokkel via logistieke knooppunten	Veiligheid	Vaak onveilig voelen in de buurt		
Nieuwkomersonderwijs Onderwijs voor kinderen uit Oekraïne bekostigen	Arbeid en vrije tijd	Hoogopgeleide bevolking	Stijgend	Dalend
Bodemkwaliteit Hergebruik van afval als bouwstoffen en het gevolg voor bodemkwaliteit	Milieu	Milieuproblemen		Dalend
Instandhoudingsuitgaven Infrastructuur (spoor en weg) om Nederland bereikbaar te houden	Arbeid en vrije tijd	Tijdverlies door files en vertraging		
ISDE Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing	Milieu	Milieuproblemen		Dalend
TEK Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb	Materiële welvaart	Mediaan besteedbaar inkomen	Stijgend	
Sanering varkenshouderijen Reductie stikstofuitstoot, subsidie voor het beëindigen varkenshouderijen	Milieu	Stikstofpositie en landnatuur		
Aanpak wachttijden ggz Toegankelijke ggz door aanpak van wachttijden	Gezondheid	Gezonde levensverwachting vrouwen en mannen		

Figuur 15 Gerealiseerde uitgaven aan instandhouding van het hoofdwegennet en spoorwegennet (2018 t/m 2022) en benodigde versus beschikbare budgetten (2023 t/m 2037)

Uitgaven zijn toegenomen in afgelopen 5 jaar maar er is voor de komende 15 jaar minder geld beschikbaar dan volgens de beheerders nodig is



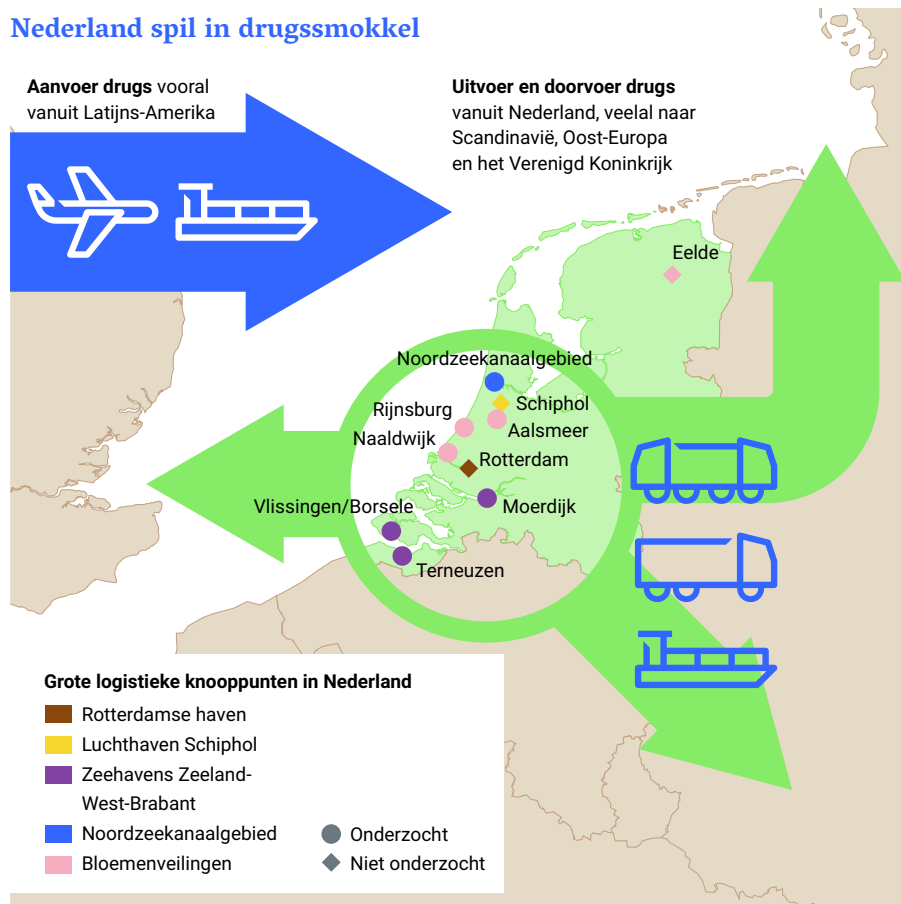
De bedragen zijn exclusief middelen op de aanvullende post en risicoreservering die nog niet zijn toegewezen. De minister laat de bedragen die de beheerders hebben opgegeven valideren door een extern bureau.

1.7 Instandhouding infrastructuur – verschil budgetbehoefte

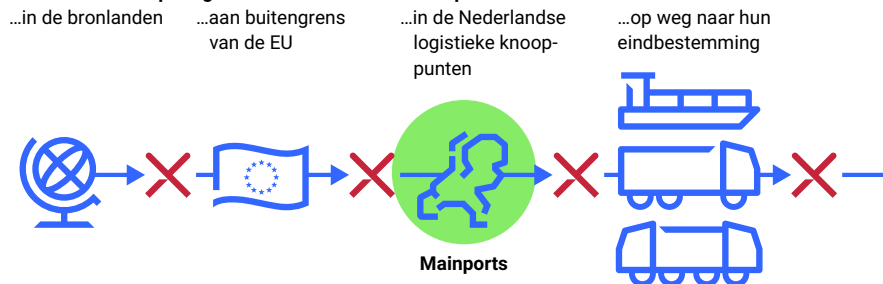
We lichten enkele onderwerpen uit, om te beginnen de instandhouding van de infrastructuur. Volgens Rijkswaterstaat en ProRail is er in de toekomst meer geld nodig voor instandhouding van het hoofdwegen- en spoorwegennet. Wij constateren dat er een substantieel verschil is tussen het budget waaraan de beheerders behoefte hebben en de begroting van de minister. Met een beperkt budget moet de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) scherpe keuzes maken om Nederland bereikbaar te houden. Bijvoorbeeld om de wegen en het spoor in goede conditie te brengen en houden. We zien nu veel uitgesteld onderhoud aan bruggen, tunnels en viaducten. Door de veroudering van de infrastructuur mag er regelmatig minder verkeer over een brug rijden, gelden er snelheidsbeperkingen en zijn er storingen op het spoor. We stellen vast dat de minister onvoldoende inzicht heeft in deze beperkingen op het hoofdwegennet. Inzicht is te verkrijgen: voor het spoorwegennet heeft de minister het wel. Met betere informatie kan de minister geld effectiever inzetten om de bereikbaarheid op de weg en het spoor op peil te houden.

Figuur 16 Drugssmokkel van en naar Nederland en de verschillende momenten waarop drugs kunnen worden onderschept

Nederland spil in drugssmokkel



Momenten waarop drugs kunnen worden onderschept:



1.8 Nog geen inzicht of aanpak werkt bij terugdringen drugssmokkel

We lichten nog een onderwerp uit. De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft geen inzicht in de effecten van extra geld voor de aanpak van drugssmokkel. Havens en bloemenveilingen zijn voor criminelen interessante plekken om drugs Nederland in en uit te smokkelen. Criminele organisaties misbruiken onder meer de efficiënte logistiek en uitstekende verbindingen van Nederland met het buitenland. De drugs die via logistieke knooppunten zoals (lucht)havens Nederland binnenkomen, vinden via wegen, het spoor en de binnenvaart hun weg naar diverse (Europese) eindbestemmingen. Om dit soort ondermijnende criminaliteit tegen te gaan, is er extra geld uitgetrokken voor logistieke knooppunten. 3 mainports hebben in 2022 en 2023 bij elkaar € 9,3 miljoen gekregen. De 3 mainports zijn de Mainport Zeehavens Zeeland–West-Brabant, de havens in het Noordzeekanaalgebied en de sierteeltsector.

Hoewel er met het extra geld veel activiteiten zijn uitgevoerd, kan de minister niet vaststellen of deze effect hebben gehad. De minister heeft namelijk geen meetbare doelen geformuleerd en geen nulmeting uitgevoerd. Cruciale informatie om bij te sturen en om te leren van beleid ontbreekt daardoor. We bevelen de minister van JenV dan ook aan om concrete maatregelen te formuleren die leiden tot tussendoelen, waarvan verondersteld wordt dat die drugssmokkel via de logistieke knooppunten terugdringen. Een soortgelijke aanbeveling kunnen we bij vrijwel elk beleidsonderwerp doen.

Figuur 17 Doelstellingen nieuwkomersonderwijs en risico's uit de praktijk

Inrichting voortgezet nieuwkomersonderwijs kent risico's voor doelstellingen

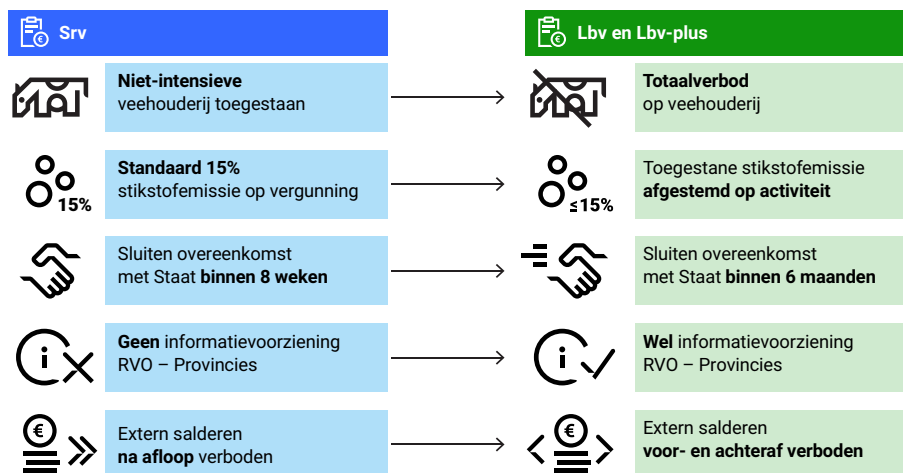


1.9 Nieuwkomersonderwijs is kwetsbaar bij hoge instroom

Nog een actueel onderwerp is onderwijs voor nieuwkomers, zoals Oekraïners. In 2023 heeft de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) meer geld uitgegeven aan het voortgezet nieuwkomersonderwijs. Deels is dat besteed aan leerlingenvoer en schoolgebouwen, nodig door de toestroom van Oekraïense ontheemden. Maar er is ook meer geld naartoe gegaan omdat er sowieso meer nieuwkomers waren. De inrichting van het nieuwkomersonderwijs sluit niet altijd aan bij de praktijk. De huidige opzet van het onderwijs werkt niet altijd goed voor analfabeten en nieuwkomers die veel moeten verhuizen. Als de instroom van nieuwkomers groot is, krijgen niet alle leerlingen (tijdig) toegang tot (kwalitatief) onderwijs. Daardoor stromen nieuwkomersleerlingen niet altijd goed voorbereid door naar gewoon onderwijs. Daarom beoordelen we het beleid als matig.

Figuur 18 Verbeteringen Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties (Lbv en Lbv-plus) na Subsidiereregeling sanering varkenshouderijen (Srv)

Lbv en Lbv-plus in opzet doeltreffender dan Srv



1.10 Leren van sanering varkenshouderijen

Een mooi voorbeeld van een lerende overheid is de Subsidiereregeling sanering varkenshouderijen. Deze is in het leven geroepen om boeren te laten stoppen met hun bedrijf en zo de geuroverlast en stikstofuitstoot te verminderen. Wij deden onderzoek naar de resultaten. We zien veel verschillende herbestemmingen voor varkenshouderijen. De subsidiereregeling heeft ervoor gezorgd dat de geuroverlast en stikstofuitstoot zijn verminderd, het resultaat had wel groter kunnen zijn. Het mooie is dat de minister voor Natuur en Stikstof van de subsidiereregeling leerde. In 2023 zijn er 2 nieuwe beëindigingsregelingen opengesteld: de Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties (Lbv en Lbv-plus). Hierbij heeft de minister een aantal belangrijke punten anders aangepakt. De verbeteringen staan in figuur 18. Ook heeft de minister eerdere aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer overgenomen. Zo wordt beter gecontroleerd of aanvragers aan de voorwaarden voldoen.

1.11 Actief en beheerst opgetreden in de energiecrisis

Sinds de Russische inval in Oekraïne, begin 2022, is de energiemarkt onzeker. Dit heeft geleid tot hoge energiekosten voor burgers en bedrijven. De ministers van EZK en voor Klimaat en Energie (KenE) hebben daarom een aantal noodmaatregelen getroffen om hen tegemoet te komen, waaronder vier regelingen:

1. Eind 2022 ontvingen huishoudens 2 keer € 190 uit de Tijdelijke overbruggingsregeling tegemoetkoming energieprijzen kleinverbruikers 2022 (CEK22).
2. De opvolger van deze regeling is de Subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers 2023 (CEK23). In 2023 heeft het Rijk bijna € 3,7 miljard als voorschot verstrekt aan energieleveranciers.
3. Omdat huishoudens met een blokaansluiting buiten deze subsidie-regeling vallen, is er voor hen een noodmaatregel getroffen. Dit is de Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluitingen (TTB). In 2023 heeft het Rijk bijna € 500 miljoen uitbetaald aan contracthouders van een blokaansluiting.
4. Een deel van het midden- en kleinbedrijf kon in 2023 een compensatie ontvangen voor de gestegen energieprijzen met de Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK). In 2023 is ruim € 150 miljoen aan deze bedrijven uitbetaald. Zie § 1.12 voor meer informatie hierover.

Bovenstaande energiemaatregelen hebben veel van de betrokken partijen gevraagd. Dit komt door de omvang en door de tijdsdruk waaronder ze tot stand zijn gekomen. Gezien deze omstandigheden vinden wij dat de minister van EZK en de minister voor KenE actief naar oplossingen hebben gezocht tijdens de energiecrisis. Er is meestal gekozen voor generieke maatregelen, maar ondanks de tijdsdruk zijn de regelingen over het algemeen beheerst uitgevoerd en is de rechtmatigheid op orde. Naast onze onderzoeken hebben het CBS, het CPB en de ACM onderzoek gedaan naar energiemaatregelen. Onder andere naar de effectiviteit van deze maatregelen en de effecten op energiebedrijven. In ons rapport over EZK staat een samenvattend overzicht (Algemene Rekenkamer, 2024e).

Figuur 19 Financieel overzicht 2023 van de energiemaatregelen van EZK (x miljoen €)

Maatregel	Verplichtingen	Uitgaven
CEK23	6.756	3.668
CEK22*	8	9
TTB	497	497
TEK	331	156

* De bedragen in 2023 bij CEK22 zijn relatief laag, omdat dit het 'staartje' van de regeling uit 2022 betreft.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2024e

1.12 Tegemoetkoming energiekosten voor mkb'ers – veel terugvorderingen

Nederland telt veel kleine bedrijven die veel energie verbruiken. Denk bijvoorbeeld aan bakkers. Door de energiecrisis in 2022 kregen zij enorm hoge energierekeningen en kwamen veel van hen in geldproblemen. De minister van EZK kwam daarom met een subsidie, de Tegemoetkoming energiekosten voor mkb-bedrijven (TEK). Maar op het moment dat bedrijven deze konden aanvragen, waren de energieprijzen alweer veel lager. De regeling sloot onvoldoende aan bij de behoeften van bedrijven. Dit is een van de redenen dat minder bedrijven dan verwacht subsidie hebben aangevraagd. Bedrijven die wel subsidie hebben gekregen, bleken daar achteraf door de lagere energieprijzen vaak niet voor in aanmerking te komen. Zij moeten geld

Figuur 20 Redenen waarom de TEK niet aansloot bij de behoefte van ondernemers

Ingewikkelde en onzekere regeling energiekosten schrok ondernemers af

Heb ik recht op de TEK?

- Mijn energiekosten moeten meer dan 7% van mijn omzet zijn



Hoeveel voorschot krijg ik dan?

- 35% van het maximumbedrag
- Maximumbedrag berekend met € 2,00 voor gas
€ 0,60 voor stroom

Wat is mijn definitieve subsidie? Moet ik straks terugbetalen?

- Hangt af van de prijs die ik nu nog niet weet
- Inmiddels is bekend dat:
€ 0,17 voor gas
€ 0,01 voor stroom

terugbetalen. Inmiddels is bekend dat 95% van de ondernemers (een deel van) het ontvangen voorschot zal moeten terugbetalen. De verwachting is dat de overheid in totaal ongeveer € 100 miljoen aan uitbetaald voorschot zal moeten terugvorderen. We zien dat terugvorderen van subsidies problematisch kan zijn, bijvoorbeeld bij de coronabelastingsschulden (zie § 3.2). Gelukkig wordt de deelname aan de TEK goed gemeten, zodat er geleerd kan worden voor toekomstige soortgelijke regelingen.

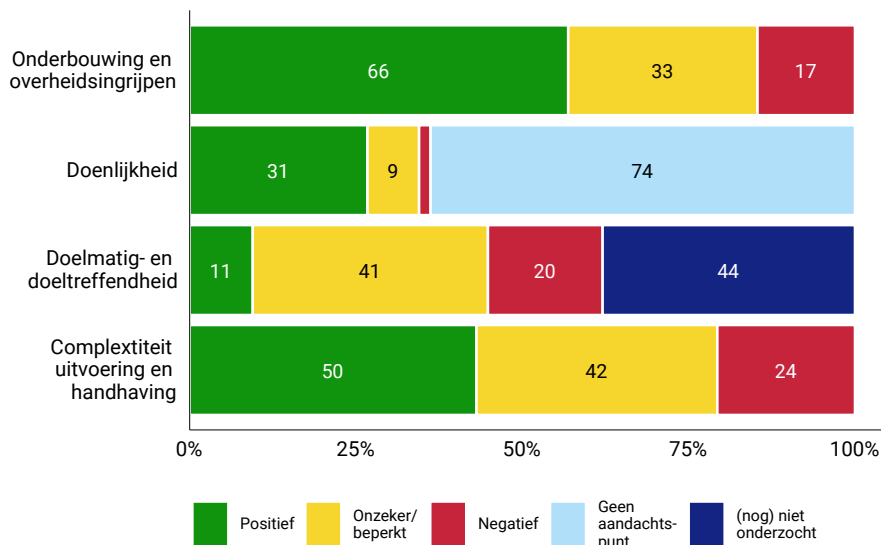
1.13 Evaluaties ministeries onderbenut

Volgens een opgave van het Ministerie van Financiën zijn er 358 evaluaties afgerond in 2023. Hiervan zijn er 295 naar het parlement gezonden. Deze evaluaties zijn uitgevoerd in het kader van de zogeheten Strategische Evaluatie Agenda's van de departementen (SEA). Een overzicht van de evaluaties is opgenomen in de jaarverslagen van de departementen. Er wordt geen integraal overzicht bijgehouden of en hoe de evaluaties in het parlement zijn behandeld. Er is veel informatie beschikbaar, maar de informatie wordt niet ten volle benut, zo bleek uit eerder onderzoek.

Inzichten in werking en uitkomsten van beleid kunnen op verschillende manieren worden gebruikt. Een bewindspersoon kan beleid aanpassen of beëindigen. In ons rapport *Inzicht in kwaliteit* uit 2021 lieten we zien hoe 'leren' een concreet resultaat kan opleveren bij een ministerie. Bij een aantal initiatieven had de minister gekeken of er aanpassingen mogelijk waren binnen het beleidskader. Maar uit ons onderzoek bleek vrijwel nergens dat 'leren' ook betekent dat je vragen stelt over de wenselijkheid van beleid zelf. Eén evaluatie lichten we eruit. Dat is namelijk een goed voorbeeld, dat hopelijk doet volgen. Eind juni 2023 publiceerde staatssecretaris Van Rij een evaluatie

Figuur 21 Beoordeling van 116 fiscale regelingen

Beoordeling 116 fiscale regelingen: de meeste zijn niet doeltreffend

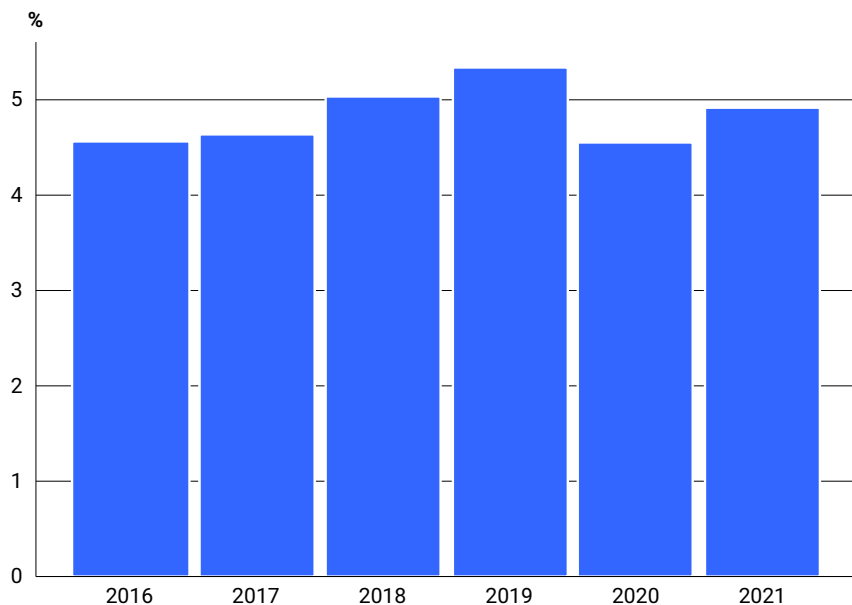


Bron: Financiën, 2023d

van fiscale regelingen. Fiscale regelingen zijn uitzonderingen binnen het belastingstelsel – zoals aftrekposten, vrijstellingen of kortingen – die als gevolg hebben dat belastingplichtigen minder belasting betalen. Deze regelingen zijn niet gratis. De onderzoekers kwamen op een totaal van 116 fiscale regelingen die de schatkist in 2023 circa 150 miljard euro kostten. Dit is circa 40% van de totale belasting- en premieopbrengsten. Van de 116 regelingen waren er volgens de minister van Financiën maar 11 zeker doelmatig of doeltreffend. 20 waren volgens deze minister zeker niet doelmatig of doeltreffend, zie ook figuur 21. In de startnota van kabinet-Rutte IV stond de afspraak: *indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling af te schaffen* (Kabinet-Rutte IV, 2022). Bij verschijning van de evaluatie was het kabinet demissionair geworden. Toch biedt de evaluatie de politiek nog steeds handvatten om regelingen af te schaffen, te veranderen of te continueren. De motie over *spending reviews* van december 2023 die de Tweede Kamer bijna unaniem heeft aangenomen laat zien dat de politiek gestructureerder met evaluaties aan de slag wil (Tweede Kamer, 2023a). Het is – zeker met de uitdagingen en druk op de overheidsfinanciën – een goed voornemen om periodiek en stapsgewijs de zin en onzin van specifieke inkomsten en uitgaven tegen het licht te houden. We denken dat de begrotingsregel van het kabinet-Rutte IV om negatief geëvalueerde regelingen aan te passen of af te schaffen, ook voor het nieuwe kabinet goed zou zijn om toe te passen.

Figuur 22 Het percentage studenten dat voortijdig het mbo verlaat (jaren 2016 t/m 2021)

Het percentage studenten dat voortijdig het mbo verlaat is ongeveer gelijk gebleven*



*Alleen studenten in de leeftijd van 14 tot 23 jaar die een leerweg (bbl of bol) doorliepen (en dus geen eindexamenkandidaat waren), zijn meegenomen in de grafiek.

Bron: DUO-data

1.14 Coronavaccins en opslag CO₂ doeltreffend, kansengelijkheid mbo niet

In onze doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoeken zien we soms wel effect, soms niet. We zien bijvoorbeeld duidelijke resultaten en doeltreffendheid bij de inkoop van coronavaccins (kosten € 1,8 miljard) (Algemene Rekenkamer, 2024a) en de opslag van CO₂ (kosten € 2,1 miljard) (Algemene Rekenkamer, 2024b). Bij deze laatste kwamen we ook tot de conclusie dat deze ruimschoots doelmatig is. Maar we zien ook dat € 1,6 miljard is uitgegeven om onder andere gelijke kansen in het mbo te creëren. Of dat voldoende oplevert weten we niet, onder meer doordat de doelen niet duidelijk zijn (Algemene Rekenkamer, 2024c).

In ons onderzoek hebben wij met data van DUO analyses kunnen uitvoeren. Hiermee hebben we inzichtelijk gemaakt dat achtergrond en thuissituatie nog steeds invloed lijken te hebben op de resultaten die mbo-studenten halen. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft toegezegd om mede op basis van ons onderzoek nu zelf aan de slag te gaan met deze wijze van meten van kansengelijkheid voor mbo- en hbo-studenten. Onder meer om zo inzicht te krijgen in welke maatregelen wel en niet werken. Daardoor kan de minister meer inzicht krijgen in wat extra publiek geld oplevert. Al is het niet altijd makkelijk, het kan dus wel: resultaten van beleid zijn in beeld te brengen. Wij stellen: publiek geld vraagt om publieke verantwoording en publiek extra geld zeker ook.

1.15 Aanbevelingen

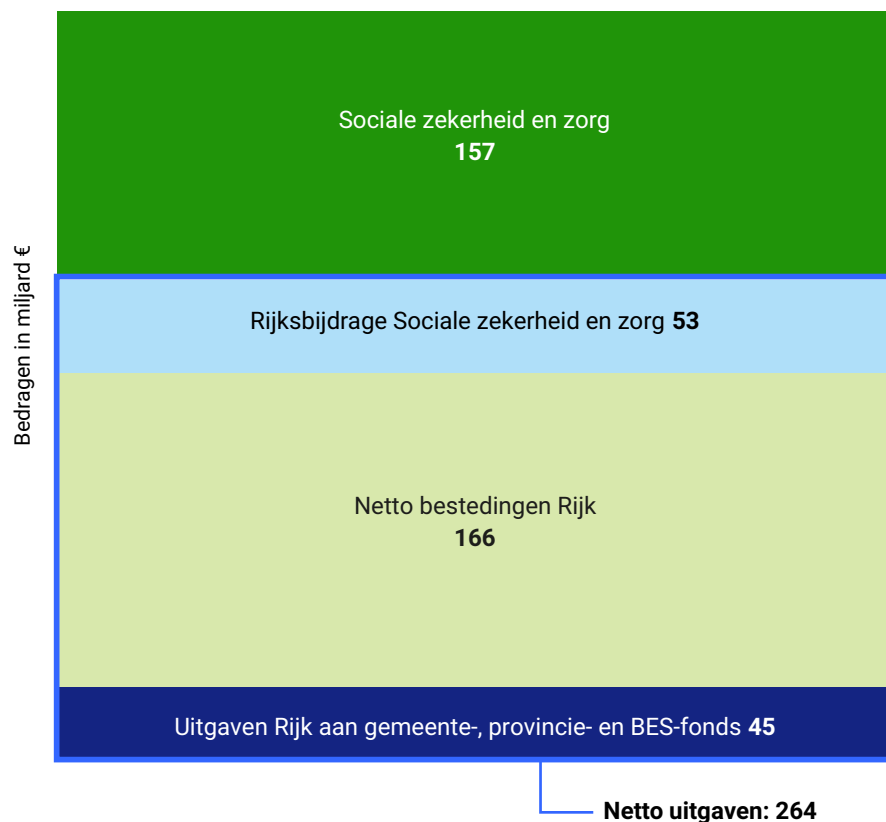
Wij bevelen het kabinet en het parlement aan om:

- bij een nieuw regeerakkoord (programma) de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zo vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren;
- de motie over *spending reviews* (Tweede Kamer, 2023a) uit te werken tot een structurele evaluatieagenda waarmee het parlement de inkomsten en uitgaven periodiek en stapsgewijs doorlicht. Handhaaf hierbij de stelregel dat bij negatieve evaluaties beleid wordt aangepast of afgeschaft;
- de verantwoording te vervroegen zodat er ruim voor de opstelling van de begroting sturingsinformatie is over de tussentijdse resultaten en bedragen.

2. Voortgang bedrijfsvoering, uitvoering loopt vast

Figuur 23 Rijksoverheidsuitgaven 2023

Het Rijk gaf in 2023 € 421 miljard uit (€ 390 miljard EMU), we onderzoeken de bedrijfsvoering van specifiek het Rijk



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. Bij de uitvoering van taken gaat het grotendeels over de dienstverlening van het Rijk, maar ook over toezicht op de uitvoering van taken. Denk daarbij aan het onderhoud van wegen, bruggen en sluizen, de uitvoering van de werknemersverzekeringen, de inning van belasting, het verstrekken van subsidies en studiefinanciering. Belangrijke context hierbij is de financiële afwikkeling van de coronacrisis, de energiecrisis naar aanleiding van de Oekraïne-oorlog en de compensatie- en hersteloperaties. Deze hebben onze bijzondere aandacht omdat hiermee de afgelopen 4 jaar grote bedragen gemoeid waren. De bijbehorende processen vereisten bijzondere inspanning van de ambtenaren die werken bij uitvoeringsorganisaties.

Bij de bedrijfsvoering is de scope van ons onderzoek het inzetten van het personeel, materieel en systemen ter ondersteuning van beleid en taken bij het Rijk, exclusief de premie gefinancierde sectoren zorg en sociale zekerheid.

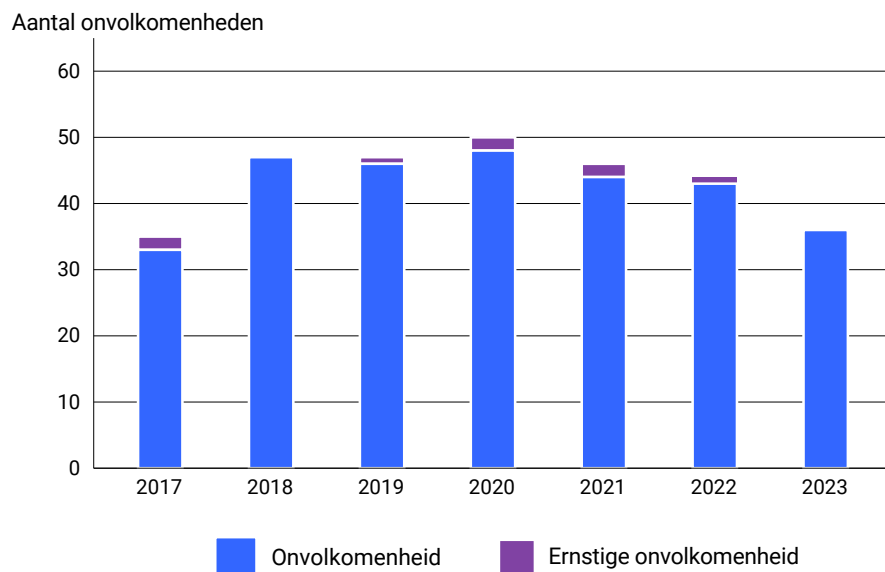
Het EMU-relevante bedrag voor rijksuitgaven is € 390 miljard. Dit bedrag is lager door mutaties zoals uitgelegd in bijlage 1.

2.1 Voortgang bedrijfsvoering: minder 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.

Figuur 24 Aantal (ernstige) onvolkomenheden van de afgelopen jaren

Het aantal (ernstige) onvolkomenheden daalt sinds 2021

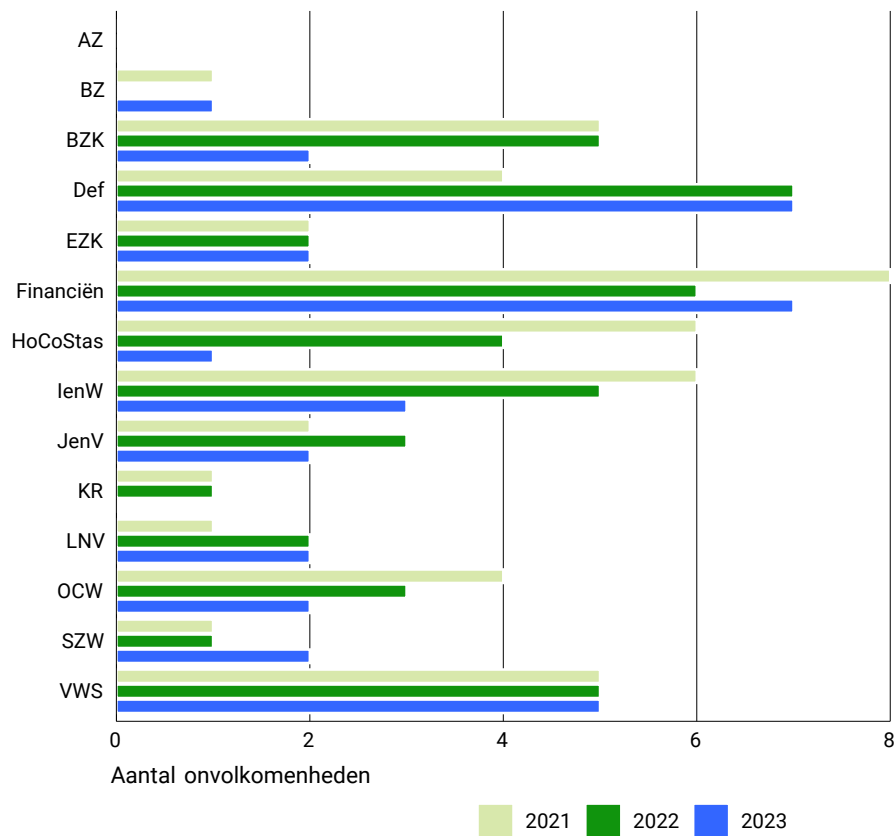


Het totaal aan onvolkomenheden is gedaald. Zie figuur 24: het aantal onvolkomenheden is in 2023 gedaald naar 36. Er zijn 15 onvolkomenheden opgelost en 7 nieuwe bijgekomen. In 2022 waren dit er nog 44, waarvan 1 ernstige bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Bij het Ministerie van VWS is duidelijk voortgang geboekt. Vorig jaar waren wij nog zeer kritisch over de staat van en interesse voor financieel beheer bij dit ministerie. In dat financieel beheer lijkt een kentering te zijn gekomen: de ernstige onvolkomenheid is deels opgelost en is nu een onvolkomenheid. Het Ministerie van BZK heeft in 3 jaar tijd het aantal onvolkomenheden teruggebracht van 10 (2020) naar 2 (2023). Het ministerie zette ook in 2023 duidelijke verbeteringen in gang en monitort de voortgang hiervan. Zie ook figuur 25. Het kost vaak enkele jaren voordat onvolkomenheden worden opgelost, zie figuur 26.

In ons vorige verantwoordingsonderzoek, over het jaar 2022, constateerden wij dat de kas beter op orde was, maar het financieel beheer niet. Vooral bij inkoop en informatiebeheer zaten veel zwakheden. Wij waarschuwden toen dat de overheid opnieuw fouten met publiek geld zou kunnen maken als zich weer een crisis zoals corona aandient. Een van de aanbevelingen was om het Ministerie van Financiën een sterkere coördinerende rol te geven met een taskforce financieel beheer.

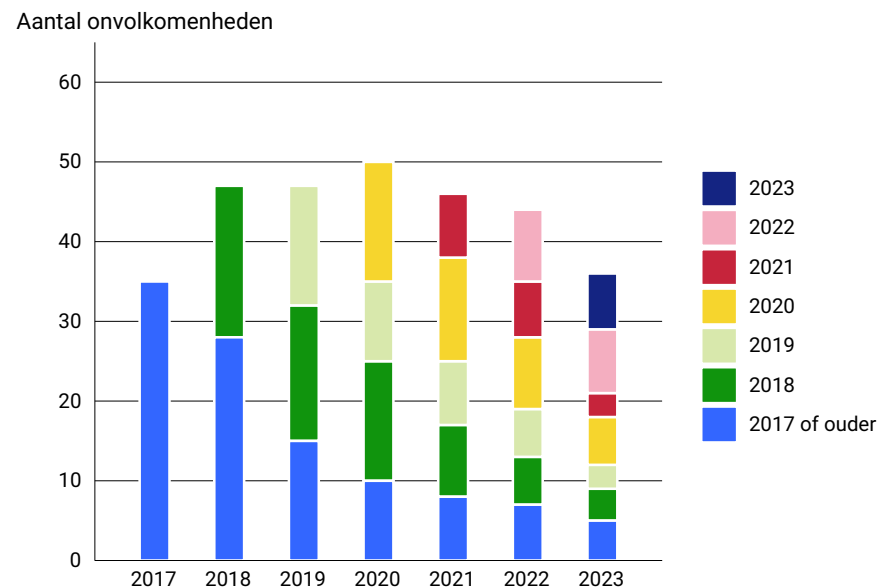
Figuur 25 Driejaarsoverzicht van het aantal onvolkomenheden per begrotingshoofdstuk

Enkele ministeries brachten het aantal onvolkomenheden terug

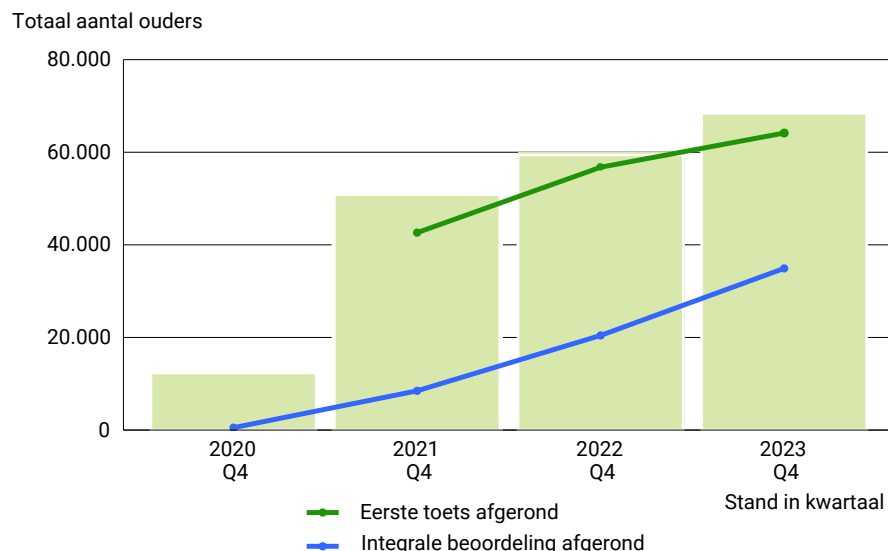


Figuur 26 Het jaar van oorsprong van onvolkomenheden

Het kost vaak enkele jaren om onvolkomenheden op te lossen



Figuur 27 Aantallen aangemelde ouders en beoordelingen voor de UHT
 De helft van de ouders is nog in afwachting van hun integrale beoordeling



Bron: Algemene Rekenkamer, 2024d

2.2 Betere invulling rol minister van Financiën met Taskforce Verbetering Financieel beheer

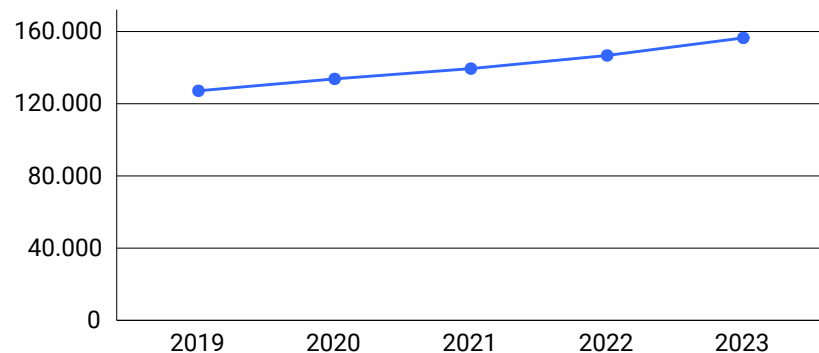
We zien al langere tijd problemen in het financieel beheer van het Rijk. In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 hebben we die onder de aandacht gebracht bij de minister van Financiën. Die minister coördineert het begrotingsbeheer van het Rijk en moet de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk bevorderen. De minister van Financiën kondigde in het Kamerdebat van juni 2022 de oprichting aan van de Taskforce Verbetering Financieel beheer om het financieel beheer rijksbreed te verbeteren.

We zien dat de taskforce zich er in 2023 vooral op heeft gericht bewustwording te creëren en kennisdeling te stimuleren. Zo organiseerde de taskforce congressen en gesprekken met de ambtelijke top van ministeries. De taskforce heeft zijn activiteiten grotendeels volgens zijn actieplan uitgevoerd. Wij hebben vastgesteld dat de minister van Financiën met de taskforce invulling geeft aan de wettelijke taak om het financieel beheer van het Rijk te bevorderen. De taskforce heeft zijn rol ook in 2023 voortvarend opgepakt en heeft vakdepartementen met raad en daad ondersteund. Uit ons onderzoek blijkt dat de ervaringen van de ministeries van IenW en VWS met de taskforce positief zijn. Zij hebben meerwaarde ervaren van de activiteiten die erop waren gericht bewustwording, expertise- en kennisdeling en informatie-uitwisseling te vergroten. We vinden het belangrijk dat de minister proactief invulling blijft geven aan deze wettelijke taak en ook – in het licht van de vele onvolkomenheden – aandacht geeft aan inkoopbeheer (zie § 2.5).

Figuur 28 Aantal medewerkers bij het Rijk van 2019 t/m 2023

Het aantal medewerkers bij het Rijk stijgt

Aantal medewerkers bij het Rijk

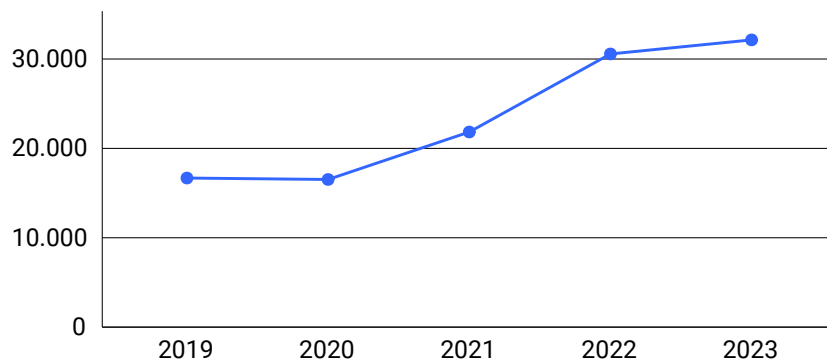


Bron: BZK (2024a)

Figuur 29 Aantal vacatures bij het Rijk van 2019 t/m 2023

Het aantal vacatures bij het Rijk is sinds 2020 verdubbeld

Aantal vacatures bij het Rijk



Bron: BZK (2024a)

De minister van Financiën brengt de activiteiten van de taskforce na Verantwoordingsdag 2024 onder in de reguliere organisatie. Daar ligt ook de taak om één financieel ecosysteem voor het Rijk in te voeren, met het programma Toekomst Financiële Administratie (TFA). Wij zien TFA als een veelbelovende manier om de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk te vergroten en ook om bij te dragen aan het verbeteren van het inzicht in de besteding van publiek geld.

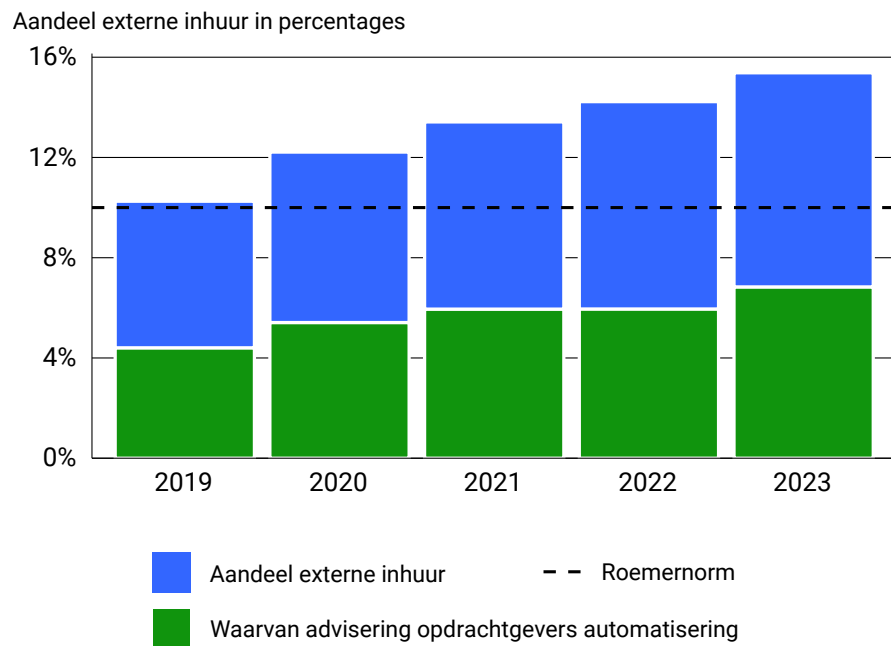
2.3 Hersteloperatie toeslagen moeizaam

Het financiële herstel van door de toeslagenaffaire gedupeerde ouders is in 2023 verder op gang gekomen. Tegelijkertijd duurt de afhandeling van de complete beoordeling, van verzoeken om aanvullende werkelijke schade en van bezwaarschriften nog steeds erg lang.

Net als in 2021 en 2022 verloopt de uitvoering van de eerste toets voortvarend. Hierdoor krijgen gedupeerde ouders relatief snel duidelijkheid en een tegemoetkoming van € 30.000. Na de eerste toets hebben alle ouders recht op een 'integrale beoordeling'. Hierbij lukt het Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) niet om de wettelijke termijn van 1 jaar te halen. Voor ongeveer de helft van de ouders is de integrale beoordeling eind 2023 afgerond, zie figuur 27. We zien bij de integrale beoordeling wel een versnelling ten opzichte van eerdere jaren. Eind 2023 bedroegen de verwachte kosten van de hersteloperatie toeslagen ongeveer € 8 miljard.

Figuur 30 Aandeel van externe inhuur op totale personeelskosten van het Rijk met onderverdeling automatisering

Het aandeel externe inhuur neemt gestaag toe



Bron: BZK (2024a)

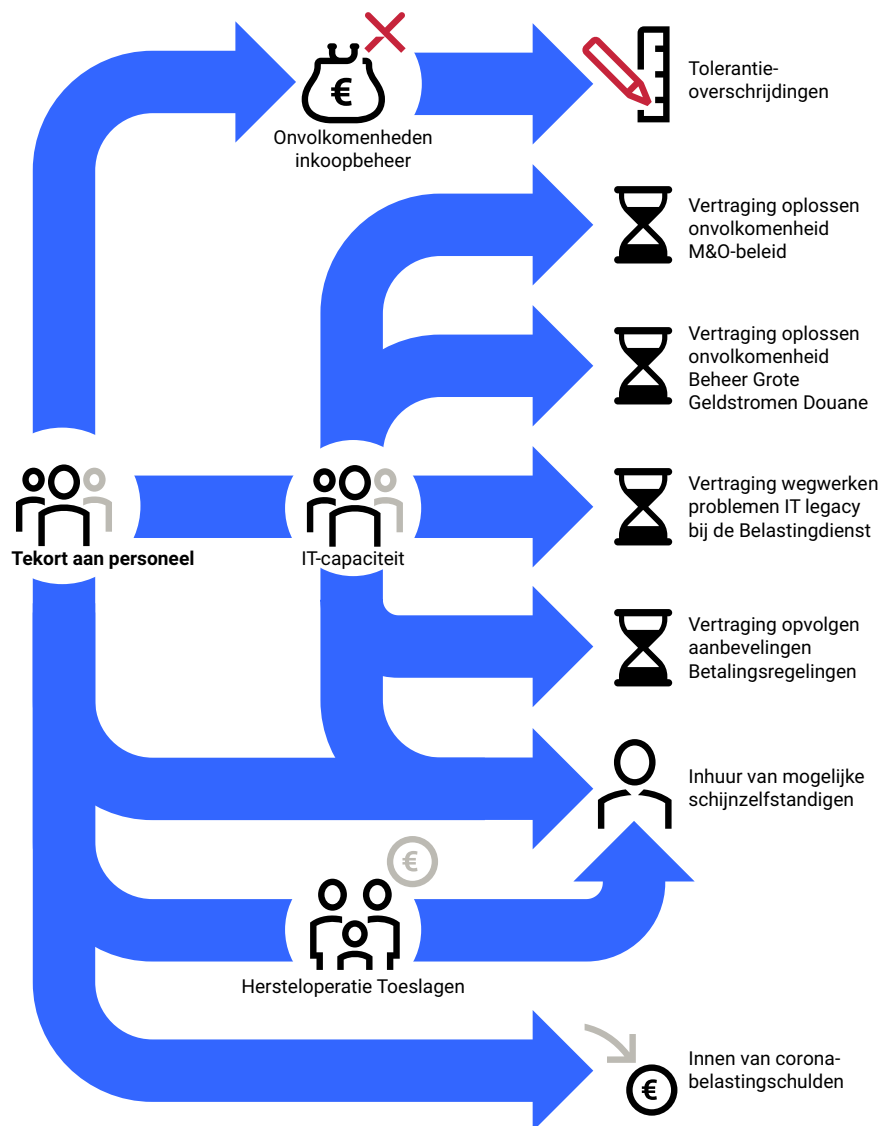
2.4 Personeelstekorten – een bottleneck voor de uitvoering

Dat er meer gevraagd wordt van de uitvoering, zie je terug in het aantal personeelsleden en in het aantal vacatures. Het aantal vacatures bij het Rijk is sinds 2020 verdubbeld naar 32.139 in 2023. 3.456 (ruim 10%) daarvan zijn vacatures voor IT'ers (BZK, 2024a). Daarnaast loopt het percentage extern ingehuurd personeel geleidelijk op (zie figuur 30). Bij SSC-ICT (agentschap van BZK) is bijvoorbeeld 35% van het personeel externe inhuur en bij Logius (ook een agentschap van BZK) is dit zelfs 52%.

De uitvoering heeft te lijden onder de personeelstekorten. Vooral bij de Belastingdienst is dit een groot probleem. Daar neemt het personeelstekort – en daarmee het gebrek aan kennis – de komende jaren verder toe. Ook in ons onderzoek Focus op Coronabelastingsschulden hebben we dit vastgesteld. Een van de oorzaken is dat de Belastingdienst een grote uitstroom verwacht van personeel dat met pensioen gaat. Tot en met 2028 moet de dienst daarom ongeveer 12.000 fte werven (Algemene Rekenkamer, 2024f). Een groot deel van de uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst wordt hierdoor veroorzaakt, zie figuur 31.

Figuur 31 Gevolgen personeelstekort voor het Ministerie van Financiën

Tekort aan personeel heeft allerlei gevolgen voor het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst



Bron: Algemene Rekenkamer, 2024d

2.5 Inkoop kan en moet eenvoudiger – coördinatie nodig

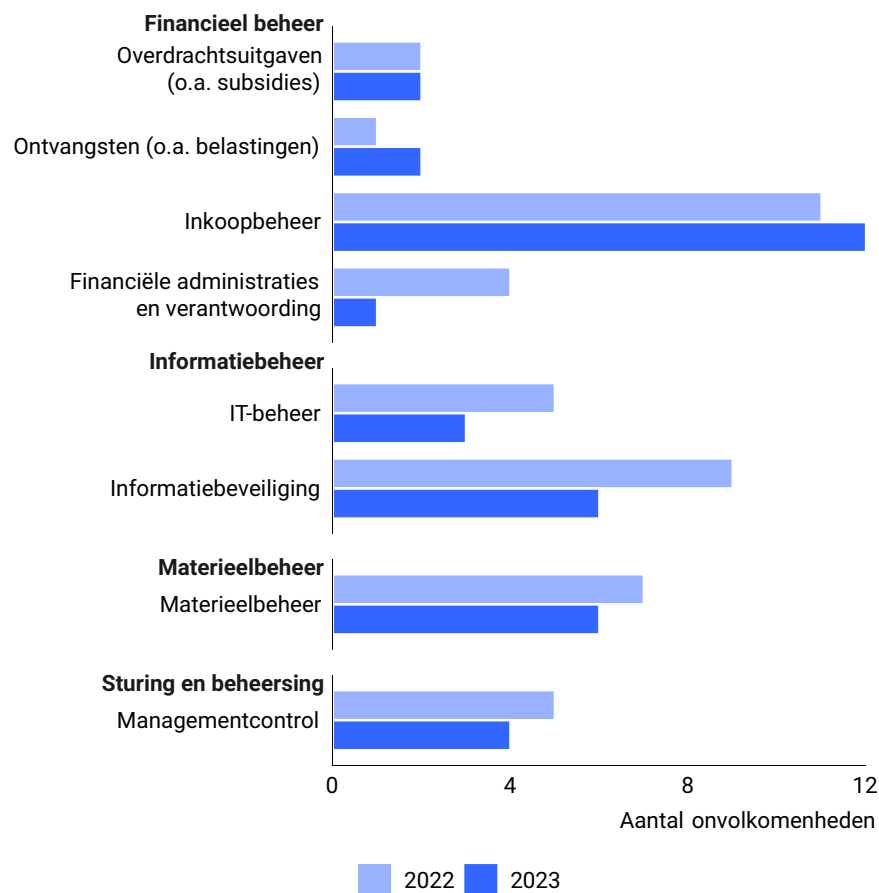
De overheid heeft zich voor inkopen gecommitteerd aan strenge regels. Deze regels beogen dat verschillende partijen dezelfde kansen hebben om een opdracht voor de overheid te kunnen uitvoeren. Voor zowel potentiële leveranciers als de overheid is vastgelegd hoe het inkoopproces moet verlopen. De regels maken concurrentie mogelijk, met als doel dat de overheid niet te veel betaalt. Als de overheid aanbestedingsregels niet of niet goed toepast, zet ze de deur open voor vriendjespolitiek, producten en diensten die niet aan de behoefte voldoen en (te) hoge marges. Dat is (nog) geen fraude, maar raakt wel aan het belangrijke principe dat de overheid haar geld zinvol, zorgvuldig en zuinig moet uitgeven.

Rijksbreed zijn de onvolkomenheden op het gebied van financieel beheer en in het bijzonder inkoopbeheer hardnekkig. Ze zijn verder gestegen naar 12, een derde van het totaal aantal onvolkomenheden, zie figuur 32. De problemen spelen bij meerdere departementen en ook al meerdere jaren. Dat betekent dat administraties (inkoopdossiers) niet op orde zijn, medewerkers onvoldoende ondersteund worden door IT-systemen of dat kennis ontbreekt. Daardoor is de kans groot dat er volgend jaar opnieuw onrechtmatigheden ontstaan.

Fouten doen zich voor op het moment dat er sprake is van aanbestedingen waarvoor specifieke kennis en deskundigheid nodig zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om uitzonderingen in wet- en regelgeving en wijzigingen in langdurige projecten. Het is van belang dat kennis over jurisprudentie goed wordt bijgehouden en wordt toegepast. Ministeries moeten transparant handelen en de gemaakte keuzes motiveren en vastleggen. Dit voorkomt rechtszaken en onrechtmatigheden.

Figuur 32 Tweejaarsoverzicht van het aantal onvolkomenheden per beheerdomein

Het totaal aantal onvolkomenheden daalt, maar voor inkoopbeheer stijgt het aantal



Het inkoopproces¹ bij de ministeries verdient versterking en aandacht. Wij roepen de ministers van BZK en EZK op hun verantwoordelijkheid te nemen als coördinator van rijksbrede inkoop en kadersteller. Als het gaat om de inkoop van het Rijk constateren we dat:

1. de aanbestedingswetgeving complex is;
2. de beheersing van het inkoopproces bij de ministeries beter kan;
3. de ondersteunende systemen van het inkoopproces bij de ministeries niet altijd voldoen;
4. centrale regie hierop ontbreekt.

Gegeven het feit dat de aanbestedingswetgeving complex is, zou er binnen de grenzen van de EU-regelgeving gekeken moeten worden naar vereenvoudiging. De complexiteit van aanbestedingen heeft er ook mee te maken dat de wet soms uitzonderingen mogelijk maakt. Voorbeelden van situaties waarin dat mogelijk kan zijn, zijn de oorlog in Oekraïne en wanneer er veiligheidsrisico's optreden bij de aanleg van infrastructuur of spoedsituaties. Bij dwingende spoed mag de minister onder strikte voorwaarden een opdracht direct gunnen aan een leverancier. De minister van Defensie kan een beroep doen op specifieke uitzonderingsbepalingen. Soms heeft de minister van Defensie geen gebruik gemaakt van deze bepalingen, maar is zij bewust afgeweken van de regels via een interne escalatieprocedure. Het ministerie staat dit toe als er volgens het ministerie sprake is van 'onontkoombare noodzaak'. In 2023 was dat 32 keer het geval: de operationele noodzaak of veiligheid was in het geding en om die reden is de minister bewust afgeweken van de aanbestedingsregels. In die gevallen heeft de minister van Defensie gebruikgemaakt van deze escalatieprocedure. Het ging om een bedrag van € 108 miljoen. De aanbesteding is dan wel onrechtmatig.

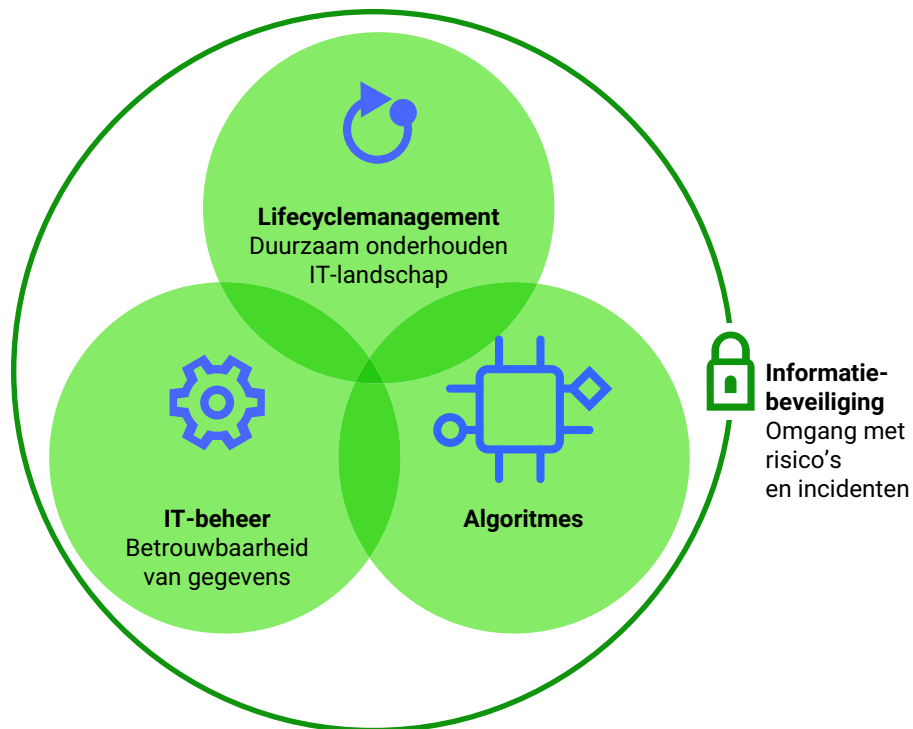
Wat ook regelmatig voorkomt is dat er tussentijdse wijzigingen nodig zijn in contracten doordat ze lang doorlopen: van 8 tot 10 jaar. Het kan bijvoorbeeld om een grootschalig infrastructuurproject gaan, zoals het vervangen van een brug of sluis. Tussentijdse wijzigingen kunnen ook nodig zijn als vooraf niet duidelijk genoeg de inkoopbehoefte is aangegeven. Ook kan het voorkomen dat een minister snel moet handelen en daarom regels niet naleeft.

Ministeries starten vaak te laat met een nieuwe aanbesteding. In zo'n geval is een verlengings- of overbruggingsovereenkomst nodig om de oude, verlopen overeenkomst te verlengen. Dit is veelal onrechtmatig. Zo heeft Rijkswaterstaat in 2023 onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten met een waarde van € 134 miljoen afgesloten om te waarborgen dat onze wegen toegankelijk bleven.

Daarnaast is het bij inkopen soms onduidelijk of de goederen of diensten ook daadwerkelijk zijn geleverd. Voordat een factuur wordt betaald, moet vastgesteld worden of de goederen en diensten die op de factuur staan, daadwerkelijk en volgens bestelling zijn geleverd. Medewerkers van ministeries moeten er meer discipline in krijgen om te onderbouwen dat dit inderdaad het geval is voordat zij een factuur goedkeuren voor betaling. Kunnen zij dit niet, dan leidt dit tot onzekerheden of de factuur wel terecht betaald is. Wij hebben sterk de indruk dat met de inbreng van inkoop-expertise aan het begin van inkoopproces, fouten worden voorkomen bij de betaling van de factuur.

Ten slotte hebben de ministeries veelal 'eigen' processen en systemen voor inkoop. De huidige systemen ondersteunen het inkoopproces niet altijd voldoende. Meerdere ministeries zijn, afzonderlijk van elkaar, begonnen met een project voor een nieuw inkoopstelsel. De minister van BZK zou een centrale rol kunnen pakken in deze ontwikkeling.

Figuur 33 De verschillende onderdelen van informatiebeheer in samenhang
De Algemene Rekenkamer kijkt met een integrale blik naar IT



2.6 Informatiebeheer is verbeterd en is nooit klaar – coördinatie nodig

De bedrijfsvoering van het Rijk is grotendeels gedigitaliseerd. Activiteiten zoals de inkoop van defensiematerieel, de personeelsadministratie van rijksambtenaren en de communicatie met burgers en bedrijven zijn afhankelijk van goed functionerende IT-systemen. Belangrijk voor goed functionerende IT is planmatig onderhoud, beveiliging van informatie, adequate algoritmes en IT-beheer, zie voor de verschillende elementen figuur 33. Dit geheel noemen wij informatiebeheer. Ministers zijn hiervoor verantwoordelijk. Het is positief dat in 2023 het aantal onvolkomenheden bij informatiebeheer is gedaald naar 9 (ten opzichte van 14 in 2022). We zien wel dat ministers vaak meerdere jaren nodig hebben om deze onvolkomenheden op te lossen.

IT-systemen moeten goed worden beheerd, zodat ze blijven werken. IT-beheer is erop gericht om storingen te voorkomen en om te zorgen dat systemen beschikbaar zijn. In onze controle van de financiële informatie onderzoeken we onder andere het IT-beheer van de financiële systemen. Hoewel dit een beperkte verzameling van IT-systemen binnen de overheid is, zien wij dat de kwaliteit van het IT-beheer daarvan verbeterd is. Als we breder kijken naar IT-beheer bij het Rijk, constateren we dat er voor IT-beheer geen duidelijke kaders bestaan. Ook ontbreekt toezicht op naleving van de bestaande kaders. We vragen de minister van BZK om zijn rijksbrede rol in het CIO-stelsel steviger in te vullen en we vragen het nieuwe kabinet het CIO-stelsel verder te versterken. Het is van belang dat de minister van BZK rijksbrede kaders stelt voor onder meer IT-beheer die niet vrijblijvend zijn en dat de minister daarop toezicht houdt. Vergelijk dit met de rol van de minister van Financiën bij de rijksbegrotingsvoorschriften.

Informatiebeveiliging wordt steeds belangrijker, omdat de rol van IT in de bedrijfsvoering steeds groter wordt. De rijksoverheid beschikt over veel informatie van burgers en bedrijven. Het is zaak dat ministers ervoor zorgen dat deze gegevens zo goed mogelijk worden beschermd. We constateren de afgelopen jaren onvolkomenheden bij autorisatiebeheer. Autorisatiebeheer gaat over het toekennen en controleren van rechten van gebruikers in IT-systemen. Een groot risico hierbij is dat grote groepen mensen met ruime autorisatierechten in systemen kunnen. Bij verschillende ministeries zien wij dat medewerkers meer gegevens in de systemen kunnen raadplegen en veranderen dan volgens hun functie nodig is. Ook worden er geen periodieke controles uitgevoerd op gewijzigde rechten van medewerkers.

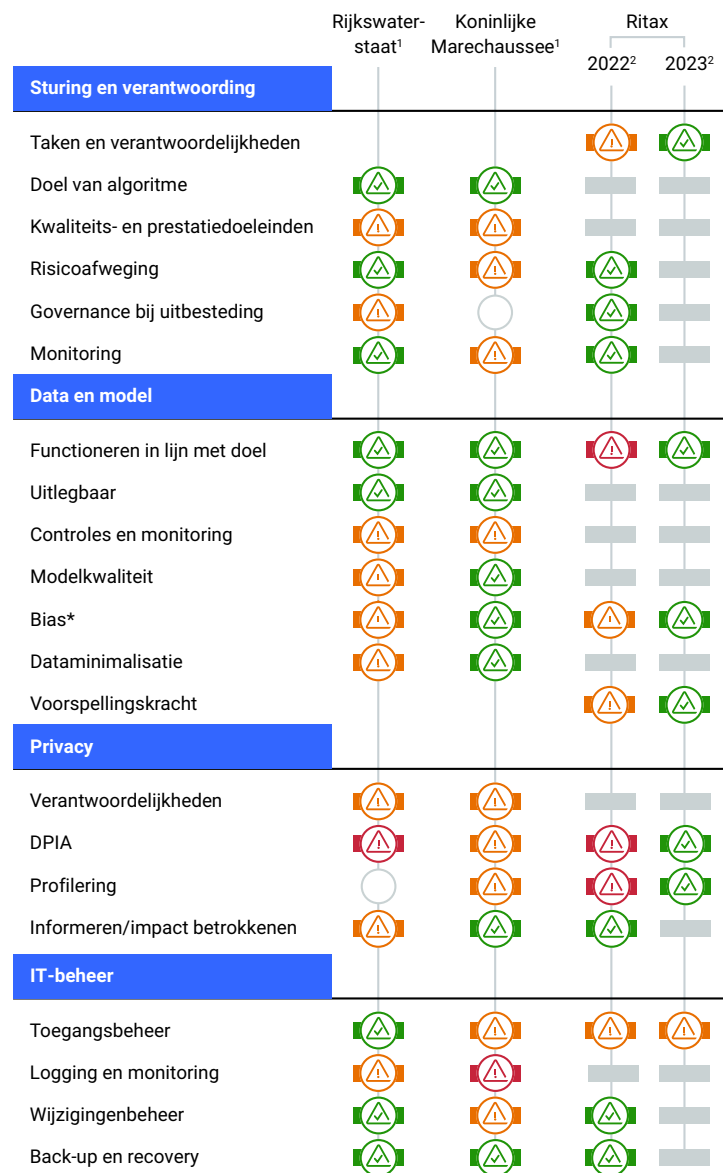
Het risico op ongeautoriseerde toegang tot gegevens of het ongeautoriseerd veranderen van gegevens is hiermee niet voldoende beperkt. Opvallend hierbij is dat deze problemen hardnekkig zijn; ministeries doen er lang over om het autorisatiebeheer op orde te brengen en te houden.

In onze onderzoeken toetsen we of ministeries aan belangrijke basisvereisten voor informatiebeveiliging voldoen. We zien dat deze basis steeds beter op orde komt. Dat is goed nieuws. Toch is er nog veel werk te doen, want de eisen aan digitale weerbaarheid gaan voortdurend omhoog. Wat gisteren voldoende was, kan morgen alweer te weinig zijn. Dat vraagt dus voortdurende inspanning.

We hebben het afgelopen jaar 3 ambassades bezocht om te toetsen in hoeverre zij aan de beveiligingsregels – voor bijvoorbeeld toegang tot bepaalde ruimtes – voldeden van hun ministerie. Het voldoen aan de beveiligingsregels bleek in de praktijk lastig; het goed navolgen van die regels vraagt veel tijd van medewerkers en het hangt erg van individuen af hoe goed de regels worden nageleefd.

Figuur 34 Uitkomsten van toetsing van 3 algoritmes

Bij de onderzochte algoritmes is met name IT-beheer niet op orde



Algoritmes zijn onmisbaar geworden in de processen van de overheid. De toepassing van algoritmes biedt veel kansen (zeker in deze tijden van krapte op de arbeidsmarkt). Het is belangrijk dat algoritmes op een verantwoorde manier worden ingezet, zo zijn er bijvoorbeeld risico's op discriminatie en kan het onduidelijk zijn hoe de algoritmes precies werken. We hebben dit jaar 3 algoritmes onderzocht: voor jeugdzorg, verkeersmanagement en grenscontroles. We hebben verschillende aandachtsgebieden beoordeeld, de uitkomsten ervan ziet u in figuur 34. We zien hier dat met name het IT-beheer nog niet geheel op orde is. Zonder goed IT-beheer bestaat bijvoorbeeld het risico dat data worden gewijzigd, beschadigd of verloren raken.

- ⚠️ Het resterende risico met betrekking tot dit element is hoog
- ⚠️ Het resterende risico met betrekking tot dit element is midden
- ✅ Het resterende risico met betrekking tot dit element is laag
- Niet onderzocht
- ⊖ Element uit toetsingskader niet van toepassing op algoritme

¹ Getoetst op basis van toetsingskader algoritmes Algemene Rekenkamer versie 2.0
² Getoetst op basis van toetsingskader algoritmes Algemene Rekenkamer versie 1.0
 * Norm getoetst op basis van toetsingskader 1.0, Bias Model

2.7 Risico's voor continuïteit IT-systemen grote belastingstromen

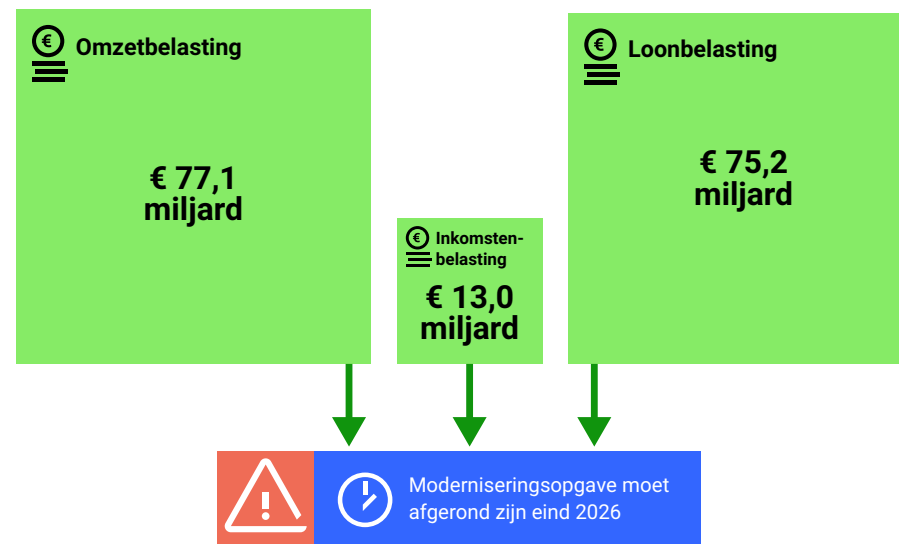
In ons verantwoordingsonderzoek over 2022 bleek al dat modernisering van systemen voor de belangrijkste belastingmiddelen een groot risico is. Het gaat om systemen voor de omzetbelasting, loonbelasting en inkomstenbelasting. Voor de omzetbelasting bijvoorbeeld gebruikt de Belastingdienst een systeem dat dateert uit 1982. Samen leverden deze belastingmiddelen in 2023 € 165 miljard aan ontvangsten op. Door de verouderde IT-systemen bij de Belastingdienst loopt de inning van die ontvangsten risico's. Dat geldt ook voor de continuïteit van de dienstverlening van het Rijk aan burgers en bedrijven.

We constateren dat de Belastingdienst in 2023 voortuitgang heeft geboekt maar niet het gewenste resultaat heeft bereikt. Positief is dat de dienst maatregelen heeft genomen om de risico's op verstoringen te verkleinen voor de grote belastingen: omzetbelasting, loonbelasting en inkomstenbelasting. Daar staat tegenover dat het niet is gelukt om in 2023 de tussentijdse doelstellingen voor de vernieuwing van de IT-systemen te behalen. Daardoor komt de Belastingdienst de komende jaren nog meer onder druk te staan. Om de risico's te beperken moet de dienst doorgaan prioriteit te geven aan de modernisering van de IT-systemen. Dat is niet vanzelfsprekend: de Belastingdienst heeft onder meer te maken met politieke wensen voor nieuw of aangepast beleid dat consequenties heeft voor de IT-systemen. Dat vinden we zorgelijk.

De dienst probeert de situatie stabiel te houden door geen ingrijpende systeemwijzigingen door te voeren. Ook neemt de Belastingdienst maatregelen om de noodzakelijke, nog beperkt beschikbare kennis over deze oude systemen te behouden. Dat wordt steeds moeilijker omdat de mensen die deze kennis hebben met pensioen gaan. De personele IT-capaciteit is in de afgelopen jaren wel toegenomen maar het kost tijd om nieuwe medewerkers in te werken, waardoor ze niet direct volledig productief zijn.

Figuur 35 Verouderde systemen belastingmiddelen met ontvangstbedragen 2023

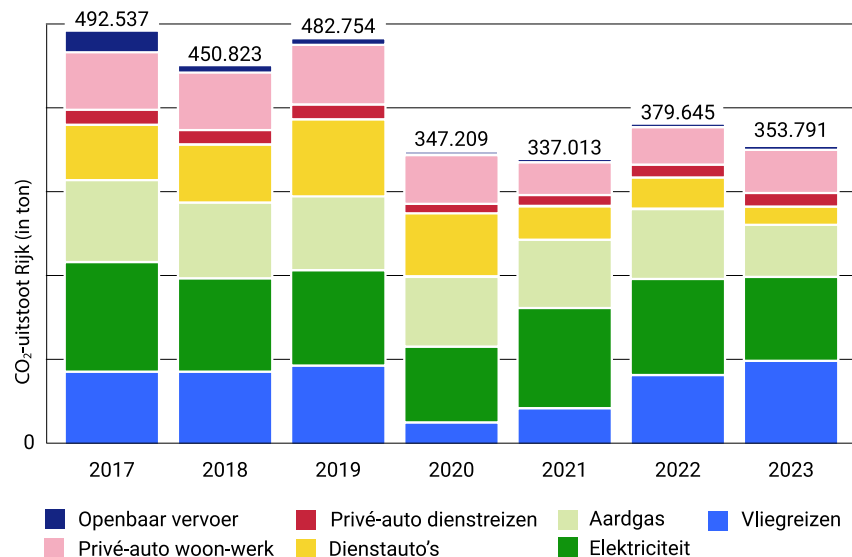
Verouderde systemen bij 3 belastingmiddelen verantwoordelijk voor grote ontvangsten



Bron: Algemene Rekenkamer, 2024d

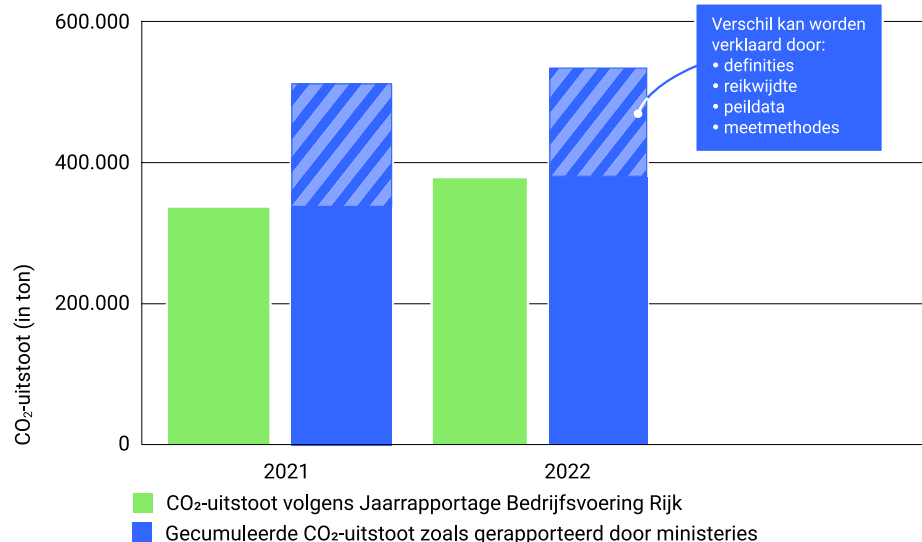
Figuur 36 CO₂-uitstoot door het Rijk naar categorie sinds 2017

CO₂-uitstoot van het Rijk komt met name door vliegen en elektriciteitsgebruik



Figuur 37 Gerapporteerde uitstoot volgens ministeries en volgens JBR

Gerapporteerde CO₂-uitstoot door ministeries roept vragen op



2.8 CO₂-uitstoot Rijk: doel helder, de weg ernaartoe niet

In de Klimaatwet is vastgelegd dat Nederland in 2050 klimaatneutraal wil zijn. Voor 2030 is het doel om ten minste 55% minder CO₂ uit te stoten dan in 1990. De bijdrage die de rijksoverheid aan deze doelstelling wil leveren is: de eigen bedrijfsvoering verduurzamen. Het Rijk werkt toe naar een klimaatneutrale bedrijfsvoering in 2030, ambitieuzer dan het doel voor Nederland. Het kabinet wil de klimaatneutrale bedrijfsvoering op 3 manieren bereiken:

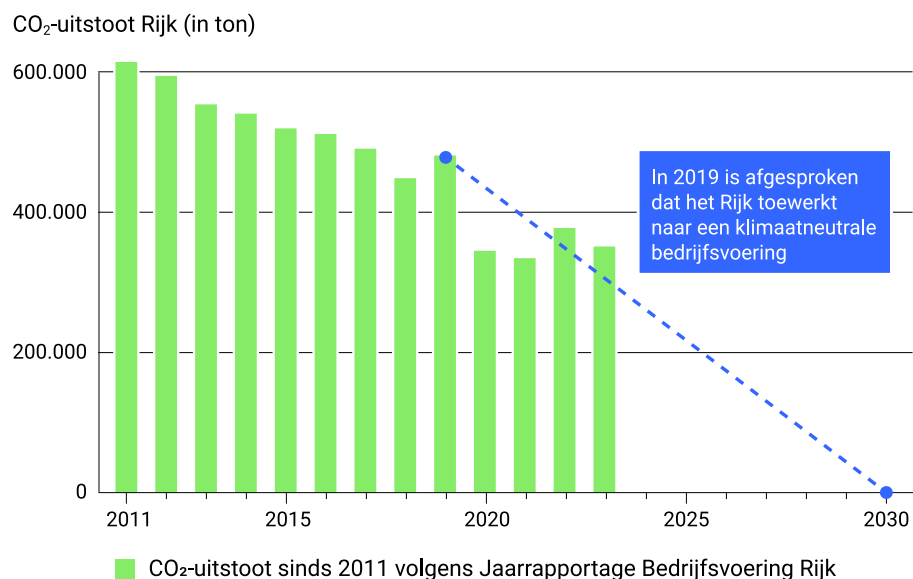
- door de CO₂-uitstoot te verlagen;
- door over te gaan op hernieuwbare energie;
- door de overgebleven uitstoot te compenseren.

Het kabinet rapporteert over de CO₂-uitstoot in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR), over de reductie zelf wordt niet gerapporteerd. Dit jaar onderzochten we hoe de informatie over CO₂-uitstoot in de JBR tot stand komt.

Het einddoel voor 2030, namelijk een klimaatneutrale bedrijfsvoering voor de rijksoverheid, lijkt nog ver weg. Het was al lastig om dit vast te stellen. De rijksoverheid heeft geen tussendoelen opgesteld. Daardoor valt niet te beoordelen of het Rijk op schema ligt. Er zijn grote verschillen tussen departementale rapportages en de rijksrapportage. De CO₂-uitstoot van de rijksbedrijfsvoering zoals die is vastgelegd in de JBR, is niet in lijn te brengen met de afzonderlijke departementen. De verschillende uitkomsten zijn te wijten aan een verschil in de definities, scope, peildata en meetmethodes. Veel data komen van externe leveranciers. Het is moeilijk te beoordelen hoe betrouwbaar deze gegevens zijn omdat niet altijd duidelijk is welke berekeningen en grondslagen worden gebruikt.

Figuur 38 CO₂-uitstoot van het Rijk t/m 2023 in relatie tot het doel in 2030

CO₂-uitstoot door het Rijk: doel helder, de weg ernaartoe nog niet



Ter illustratie bij dit onderzoek hebben we in het rapport bij het Jaarverslag JenV 2023 onderzocht hoe de Dienst Justitiële Inrichtingen toewerkt naar een klimaatneutrale bedrijfsvoering. In het rapport bij het Jaarverslag BZK 2023 gaan we in op de (voortgang van) verduurzaming van rijkskantoren van het Rijksvastgoedbedrijf.

Compensatie van de overgebleven CO₂-uitstoot is kostbaar. Het Rijk houdt daar nog geen rekening mee in de begrotingen.

Wij zien dat ministers veel initiatieven nemen om de voortgang van de verduurzaming van de bedrijfsvoering te verbeteren én om de data transparanter en toegankelijker te krijgen. Zo heeft de minister van BZK het programma Denk Doe Duurzaam (DDD) opgezet om departementen en uitvoeringsorganisaties te ondersteunen en te stimuleren bij hun verduurzamingsacties. Ook hebben de ministeries samen besloten dat elk ministerie een duurzaamheidscoördinator heeft. Doel is om van elkaar te leren, te verbinden en om nieuwe initiatieven te signaleren.

De minister van BZK heeft de ambitie uitgesproken om alle rijksoverheidsinstellingen te laten rapporteren volgens de standaarden van het *Global Reporting Initiative*. Wij onderschrijven het belang van uniforme rapportage. Met zo'n standaard kunnen de overheidsinstellingen alvast eenvoudiger aansluiten op toekomstige verantwoordingsverplichtingen, zoals die nu al gelden in de private sector. De minister van BZK is gestart om de kwaliteit en verzameling te verbeteren van alle informatiestromen met data over duurzaamheidsonderwerpen. Wij vinden het van groot belang dat die basis op orde is; we zien inzicht in data als noodzakelijk uitgangspunt voor een klimaatneutrale bedrijfsvoering van de rijksoverheid in 2030.

2.9 Problemen bedrijfsvoering Defensie groter, risico voor slagkracht

Met oorlogen en geweld aan de grenzen van het NAVO-grondgebied geeft de minister van Defensie leiding aan een organisatie die onder druk een transitie ondergaat. Er is een noodzaak om verder te investeren in materieel en wapens en het verbeteren van de operationele gereedheid van de krijgsmacht. Voldoende personeel en het adequaat functioneren van ondersteunende diensten zijn cruciaal bij het verbeteren van deze gereedheid. Deze zijn namelijk nodig om groot materieel te verwerven en optimaal in te kunnen zetten.

Geld, materieel, wapens, munitie en personeel vormen samen de basisvoorzieningen voor de minister van Defensie. Het extra geld voor de krijgsmacht leidt niet direct tot meer slagkracht of verhoogde operationele gereedheid. Bovendien kampt Defensie met een aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Defensie besteedt daar al meerdere jaren aandacht aan, toch zijn de zaken nog steeds niet op orde: bij 5 van de 7 onvolkomenheden heeft Defensie in 2023 te weinig vooruitgang geboekt. Alle onvolkomenheden hebben betrekking op de materiële bedrijfsvoering. Daarmee beïnvloeden ze direct hoe Defensie functioneert en presteert.

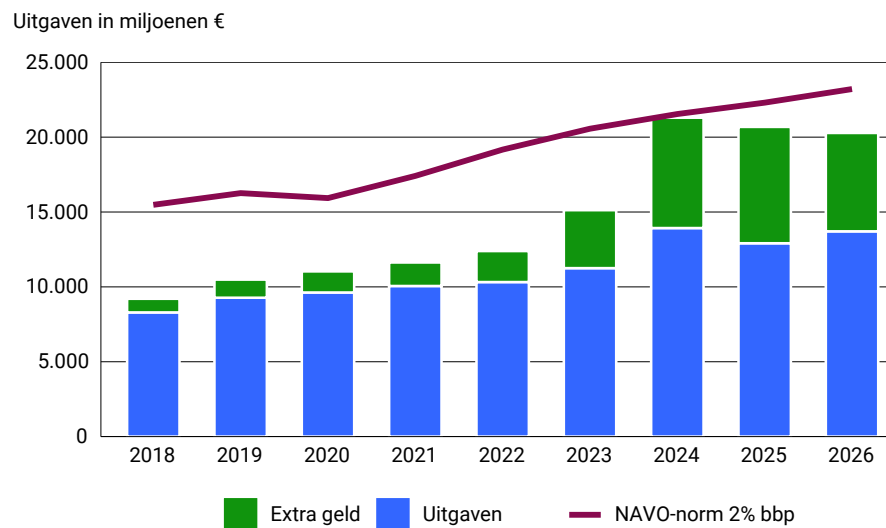
Adequaat inkoopbeheer, munitiebeheer en een goed inventarisatieproces zijn bijvoorbeeld cruciaal om op de juiste plaats en tijd over defensiematerieel te beschikken. De beveiliging van militaire objecten en de geheime communicatie tussen wapensystemen (cryptografiemiddelen) zijn essentieel om de veiligheidsbelangen van Nederland en de NAVO te beschermen en om militaire operaties te kunnen uitvoeren. En regie op Defensievastgoed

is een randvoorwaarde om personeel veilig en goed onder te brengen en te kunnen laten trainen.

Defensie heeft geld om te investeren. Het extra geld voor de krijgsmacht ging van € 15 miljard (begroting 2023) naar € 21 miljard (begroting 2024). Een deel daarvan gaat naar investeringen die pas op termijn bijdragen aan de slagkracht van de krijgsmacht (zie figuur 39). Defensie zal dan de NAVO-norm van 2% bijna aanstippen. In 2023 is een bedrag van € 5,5 miljard bijgedragen aan het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Dat fonds is gericht op financiering en bekostiging van investeringen in en instandhouding van het materieel, de infrastructuur en de IT-middelen van Defensie. In 2023 zijn de extra investeringen met name zichtbaar doordat de verplichtingen zijn toegenomen tot € 8,8 miljard.

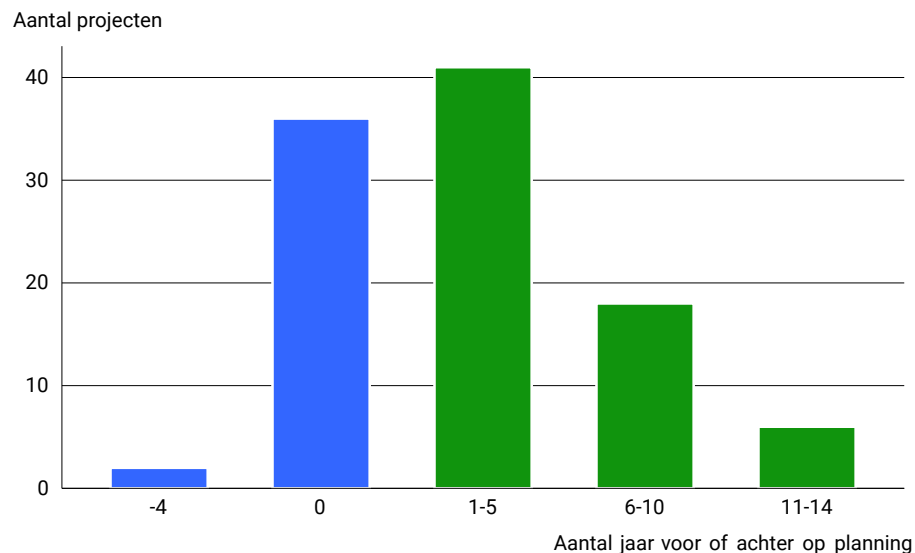
Figuur 39 Defensie-uitgaven 2018 t/m 2026 en NAVO-norm

Defensie stipt de NAVO-norm in 2024 bijna aan



Figuur 40 Ontwikkeling looptijd Defensiematerieelprojecten ten opzichte van de planning

63% van de projecten loopt uit planning



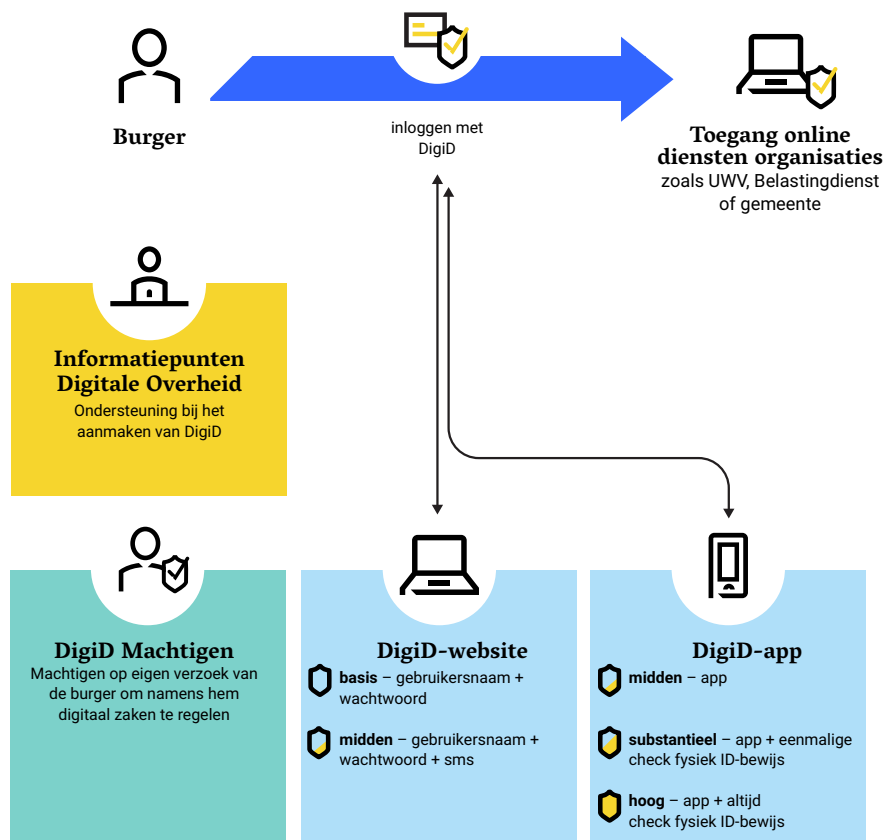
We constateren echter ook dat 63% van de investeringsprojecten vertraagd is. De verplichte evaluatiefase van grote investeringsprojecten in het Defensie Materieel Proces, de E-fase, wordt nauwelijks uitgevoerd. Toch kan deze fase belangrijke lessen opleveren voor toekomstige verwervingstrajecten voor defensiematerieel.

Oplossingen bestaan niet alleen uit extra geld, maar ook uit het managen van de materiële bedrijfsvoering. Het is zaak dat de minister van Defensie niet alleen de focus legt op geld uitgeven om materieel te kopen, ook al is de druk hierop groot. De minister moet ook aandacht hebben voor een toekomstbestendige bedrijfsvoering om materieel, wapens, munitie, en vastgoed te beheren. Dit is nodig om de krijgsmacht te kunnen laten oefenen in een veilige omgeving en inzetbaar te laten zijn op het moment dat het nodig is. Het ministerie heeft beheersmaatregelen in de materiële bedrijfsvoering ingevoerd. Toch bestaan er door de tekortkomingen risico's dat materieel wordt onttrokken of dat er toegang is door onbevoegden.

Wij concluderen dat de tekortkomingen die duidelijk worden in de materiële bedrijfsvoering deels zijn te wijten aan een belangrijk nieuw aandachtspunt: sturing en beheersing van de Defensieorganisatie. De inrichting van en sturing op de bedrijfsvoering schieten tekort. In sommige gevallen zijn ze zelfs niet georganiseerd. Dit heeft direct invloed op de mate waarin het ministerie in staat is om onvolkomenheden zoals het cryptobeheer, het inventarisatieproces en de beveiliging van militaire objecten op te lossen. In combinatie met een tekort aan logistiek, technisch en IT-personeel vraagt dit om urgentie. In ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Defensie hebben wij onze verwachtingen en aanbevelingen voor de minister toegelicht.

Figuur 41 Burgers kunnen via DigiD toegang krijgen tot online diensten van de overheid

Positieve maatschappelijke baten door online toegangsmogelijkheden



Bron: Algemene Rekenkamer, 2023a

2.10 Knelpunten bij uitvoeringsorganisaties

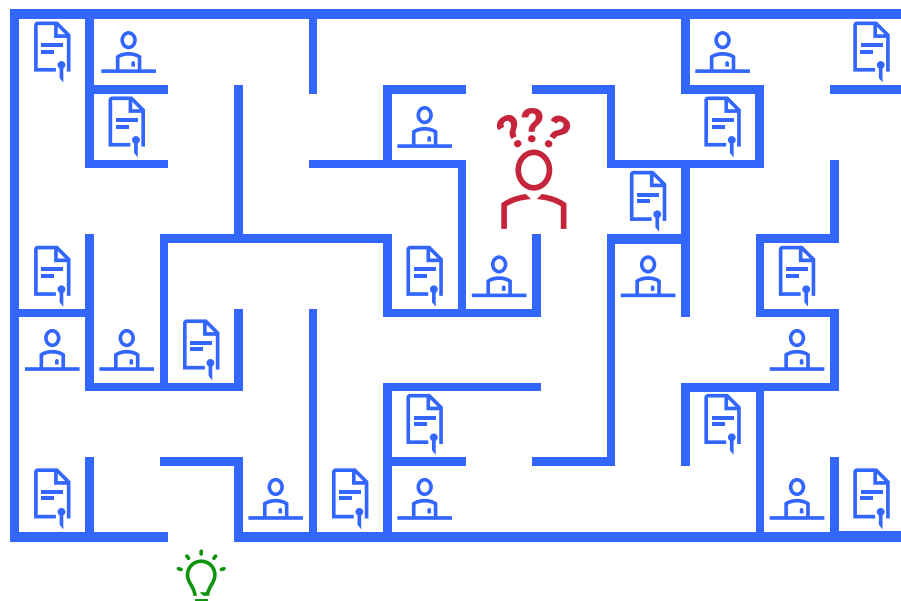
Vooropgesteld: in de uitvoering gaat veel goed. Zie bijvoorbeeld het onderzoek dat we deden naar DigiD, het middel voor burgers om toegang te krijgen tot digitale (overheids)diensten (Algemene Rekenkamer, 2023a). Uit dit onderzoek komt naar voren dat de baten van DigiD en eHerkenning op lijken te wegen tegen de kosten. Met name door de tijdswinst die ze de maatschappij opleveren. Maar alles wat goed gaat ten spijt: al jarenlang weten we dat uitvoeringsorganisaties vastlopen op de uitvoering van hun taken. Opeenvolgende rapporten schetsen hiervan het beeld. De uitvoeringsorganisaties zelf geven het aan.

We zien dat burgers hierdoor in de knel komen. De Ombudsman ontvangt jaarlijks circa 24.000 signalen en klachten (Nationale ombudsman, 2023). De Staat van de Uitvoering (2022) stelde vast dat ‘burgers en ondernemers door de complexe regels en omvangrijke beleidsproductie, die grotendeels vorm wordt gegeven in de kokers, door de bomen het bos niet meer zien.’ Het jaarverslag van de Raad van State, de knelpuntenbrief van het UWV van juni 2023, vrijwel elk onderzoek naar de uitvoeringspraktijk herhaalt het probleem van de complexiteit en verkoking als een kernprobleem.

Ook als Algemene Rekenkamer zien we in ons onderzoek dat de overheid het wel heel ingewikkeld heeft gemaakt. Het toeslagenstelsel en de hersteloperatie die voortvloeide uit het toeslagenschandaal illustreren dit op pijnlijke wijze. Hoe ingewikkelder het beleid en de regels, hoe gevoeliger voor fouten in de uitvoering, zo zien wij in ons werk.

Figuur 42 Visualisatie van de ingewikkelde overheid voor de burger

Burgers vinden de overheid ingewikkeld

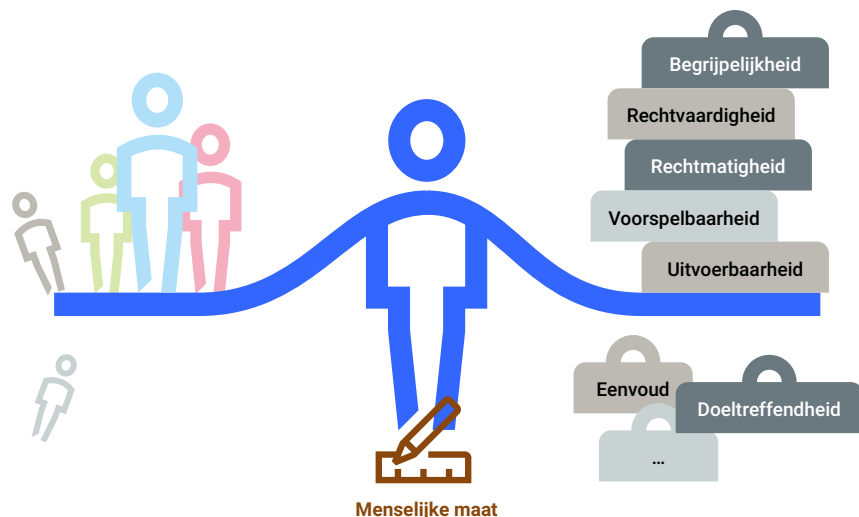


In 2020 onderzocht de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer (de commissie-Bosman) de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties. De Algemene Rekenkamer stelde voor deze commissie een beknopt overzicht samen met aandachtspunten uit 20 jaar Rekenkameronderzoek (in totaal 40 rapporten) naar de uitvoering van beleid. Wat stelden we, alles overziend, vast? We deden 3 observaties:

1. Er is een sterke scheiding tussen beleid en uitvoering waardoor problemen niet tijdig aan het licht komen; er is een gebrek aan informatie over de resultaten van de uitvoering.
2. Uitvoering is mensenwerk: kabinet en parlement moeten veel meer naar uitvoeringsorganisaties luisteren.
3. Hardnekkige uitvoeringspraktijk:
 - Vrijwel alle parlementaire enquêtes sinds WOII zijn uitvoeringsvraagstukken.
 - Uitvoering van beleid kost tijd maar krijgt geen tijd.
 - Het vermogen te leren van het verleden ontbreekt.
 - Rapporten leiden niet tot cultuuromslag in de praktijk.

Figuur 43 Menselijke maat en het afwegen van publieke waarden

Menselijke maat is het afwegen van publieke waarden



2.11 Menselijke maat: maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid

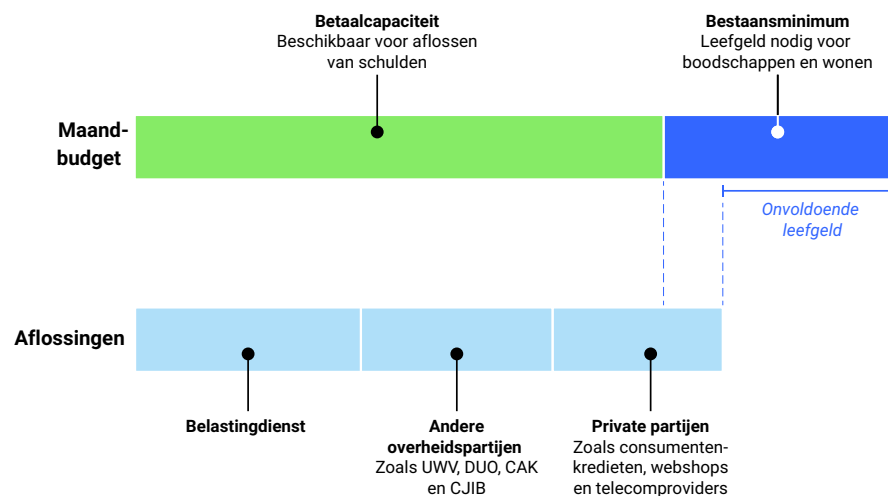
Signalen dat de uitvoering vastloopt hebben we ook bevestigd gezien in ons recente rapport Grip op menselijke maat, een onderzoek naar de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) en de gevolgen voor werknemers (Algemene Rekenkamer, 2024g). Medewerkers bij UWV kunnen in alle fasen van de uitvoering tegen belemmeringen aan lopen. Daardoor kunnen zij geen recht doen aan de problemen van individuele ontvangers van een WIA-uitkering. Dat heeft er bijvoorbeeld mee te maken dat beoordelingen ingewikkeld en tijdrovend zijn. Ook zijn er regels die het moeilijk maken informatie te controleren, bijvoorbeeld privacyregels. Dat kan leiden tot fouten en vertragingen. Eerder constateerden we al dat een tekort aan verzekeringsartsen de beoordeling van uitkeringsaanvragen vertraagt. Beoordelingen zijn voor een deel gestandaardiseerd. In zijn algemeenheid zijn beoordelingen ingewikkeld en daardoor tijdrovend.

Om recht te doen aan ontvangers van een WIA-uitkering is maatwerk soms een oplossing. In zo'n geval kan de uitkeringsinstantie afwijken van de standaardprocedure. Maar maatwerk heeft keerzijden. Het is arbeidsintensief en dus relatief duur. Bovendien is het een noodgreep. Het biedt geen oplossing voor structurele problemen die het onbedoelde gevolg zijn van gebrekkige wet- en regelgeving.

UWV-medewerkers geven aan dat de benodigde tijd en capaciteit lang niet altijd beschikbaar zijn. Daardoor bestaat het risico van willekeur: sommige mensen krijgen een maatwerkoplossing, andere niet.

Figuur 44 Inzicht in redenen waarom budget toch onder bestaansminimum kan uitkomen

Burgers met betalingsregeling bij de Belastingdienst kunnen door de combinatie met andere schulden onder bestaansminimum terecht komen



Ook ons onderzoek *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk* (Algemene Rekenkamer, 2023b) liet zien dat het bij maatwerk kan misgaan en dat burgers in de problemen komen. Die maatwerkregelingen zijn nodig voor burgers met grotere financiële problemen die meer tijd nodig hebben om hun schuld af te betalen. Ons onderzoek liet zien dat de Belastingdienst, het CAK en het CJIB schulden nog niet altijd op een maatschappelijk verantwoorde wijze innen. Maatwerkregelingen zijn niet transparant en niet goed toegankelijk. Uitvoeringsorganisaties beschermen het bestaansminimum van aanvragers onvoldoende. Daarom constateren we dat maatwerkregelingen onvoldoende effectief zijn. We vinden dit zorgelijk, omdat juist kwetsbare burgers van deze regelingen gebruik moeten kunnen maken. Bij de Belastingdienst hebben we onderzocht of er inmiddels al verbetering te zien is. Deels is dat het geval. Maar we concluderen ook dat de Belastingdienst het bestaansminimum van burgers nog steeds onvoldoende beschermt. Zie ook ons rapport bij het jaarverslag van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2024d)

Bij ons rapport uit april 2024 over de menselijke maat hebben we een leidraad geschreven om te komen tot meer menselijke maat in beleid en uitvoering van de sociale zekerheid. De leidraad hebben we gebaseerd op onze inzichten uit de praktijk van de WIA. We hopen dat deze leidraad het parlement, de regering, ministeries en uitvoeringsorganisaties helpt de menselijke maat toe te passen en te toetsen. Daarmee willen we bijdragen aan een beter functionerende, presterende én lerende overheid. Ook zullen we regelmatig de knelpunten in de uitvoering en de knelpunten die burgers en bedrijven ervaren blijven onderzoeken. Samen met de Raad van State en de Nationale ombudsman nemen we ons daarbij voor om onze bevindingen regelmatig te bundelen, rode draden te signaleren en er aandacht voor te vragen.

2.12 Aanbevelingen

Wij bevelen het kabinet en het parlement aan om:

- sterkere agendering, regie en voortgang te bewerkstelligen op inkoop, IT-beheer en verduurzaming van de rijksbedrijfsvoering, inclusief rapportering hierover, door de coördinerend minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK);
- een rijksbrede vereenvoudigingsoperatie in te zetten, aansluitend bij onder andere onze onderzoeksbevindingen, de knelpuntenbrief van UWV en de Staat van de Uitvoering. Wij bevelen het kabinet ook aan grote terughoudendheid te betrachten bij nieuwe regelingen die de uitvoering verder compliceren en capaciteit vragen;
- periodieke analyse en evaluatie uit te voeren van rode draden in signalen van burgers en bedrijven in de knel, en deze expliciet te betrekken bij de verantwoording over resultaten van beleid.

3. Rechtmatigheid en budgetrecht zijn verbeterd

Figuur 45 Rijksoverheidsuitgaven 2023

Het Rijk gaf in 2023 € 421 miljard uit (€ 390 miljard EMU), we geven een financieel oordeel bij de uitgaven van het Rijk, exclusief premies sociale zekerheid en zorg



Het EMU-relevante bedrag voor rijksuitgaven

is € 390 miljard. Dit bedrag is lager door mutaties zoals uitgelegd in bijlage 1.

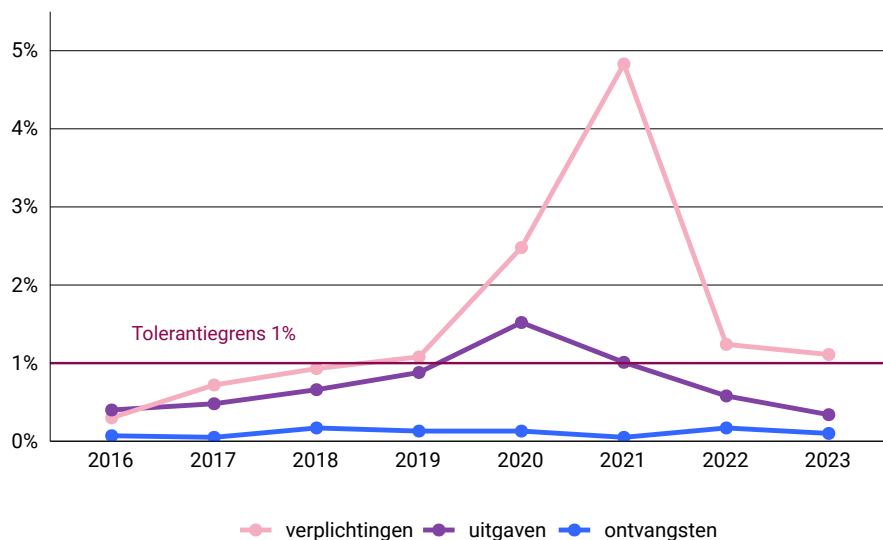
In ons jaarlijkse onderzoek naar de rechtmatigheid kijken wij naar alle inkomsten en uitgaven in de rijksrekening. De zorg en de sociale zekerheid worden grotendeels gefinancierd uit premiegelden. De besteding van deze premiegelden valt buiten ons jaarlijkse oordeel over de rechtmatigheid. De minister van Financiën verantwoordt in het Financieel jaarverslag van het Rijk een totaal van € 421 miljard aan netto-uitgaven. De in de rijksrekening verantwoorde kasuitgaven (€ 370 miljard) en kasontvangsten (€ 374 miljard) zijn verwerkt in de totaal netto uitgaven Rijk exclusief de premiegefinancierde uitgaven (€ 157 miljard). De netto-uitgaven van het Rijk die wij onderzoeken zijn € 264 miljard.

De centrale vraag bij rechtmatigheid is of de ministers geld uit de rijksbegroting volgens de wet- en regelgeving innen en besteden. Waar dat niet zo is, is bijvoorbeeld sprake van inkopen of subsidies die onrechtmatig of onzeker zijn. Daardoor staat de rechtmatigheid van de uitgaven of verplichtingen niet vast. Of het gaat om uitgaven en verplichtingen zonder dat het parlement daarvoor toestemming heeft gegeven. We beseffen dat de rechtmatigheid nooit de volle 100% zal zijn. Waar gewerkt wordt, worden ook fouten gemaakt. Daarom hanteren we een tolerantiegrens van 1%, die nu ook de norm van de Tweede Kamer is – zie de motie-Sneller (Tweede Kamer, 2022). Als het om rechtmatigheid gaat, hebben de

financiële afwikkeling van de coronacrisis, de energiecrisis naar aanleiding van de Oekraïne-oorlog, de compensaties en hersteloperaties onze bijzondere aandacht. Het gaat daar namelijk niet om reguliere uitgaven. Deze gebeurtenissen veroorzaken druk op de organisatie en processen van de overheid.

Figuur 46 Percentage onrechtmatigheid over de jaren in relatie tot tolerantiegrens

Rechtmatigheid is verbeterd



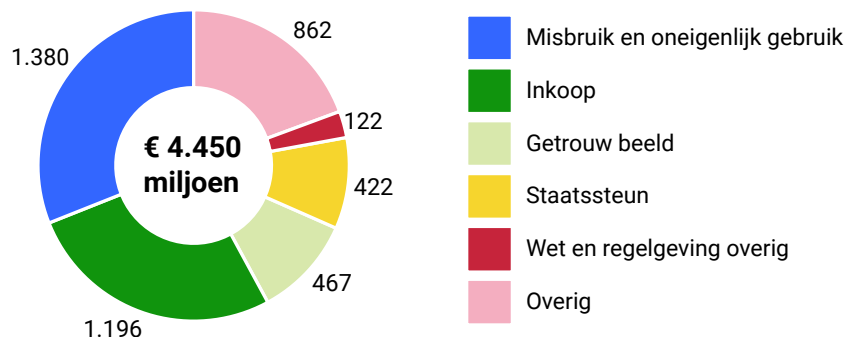
3.1 Rechtmatigheid is verbeterd

We zien dat minder geld niet rechtmatig is uitgegeven. Zowel bij de uitgaven als de verplichtingen verbetert de rechtmatigheid. Bij de uitgaven is de rechtmatigheid op orde: het percentage waarvan de rechtmatigheid niet vaststaat ligt onder de 1. Bij de verplichtingen (dit zijn verplichtingen die tot uitgaven leiden, nu of in toekomstige jaren) ligt het percentage waarvan de rechtmatigheid niet vaststaat net boven de 1. De tolerantiegrens is € 4,01 miljard, de niet rechtmatige verplichtingen zijn € 4,45 miljard (zie bijlage 2).

Het Ministerie van VWS heeft een belangrijk aandeel hierin. Dit ministerie voerde in 2023 verbeteringen in processen door, onder andere om meer grip op de financiële administratie te krijgen. Het jaarverslag, inclusief controleverklaring, was – in tegenstelling tot de 3 voorgaande jaren – op tijd gereed. We hebben duidelijk minder fouten geconstateerd dan vorig jaar. Wel zijn er nog onzekerheden bij de afgerekende voorschotten van € 2,1 miljard (in 2022 nog € 5,1 miljard). Van deze bedragen is niet aangetoond dat ze rechtmatig zijn besteed. De oorzaak hiervan ligt veelal in het verleden. Een voorbeeld is een bijdrage aan de Stichting Landelijke Coördinatie COVID-19 Bestrijding (€ 529,1 miljoen), die de bestrijding van de coronapandemie coördineert. Deze stichting gunde diverse contracten aan bedrijven, bijvoorbeeld voor klantcontactdiensten bij vaccinatie. Vooraf heeft de minister onvoldoende rekening gehouden met mogelijke risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Ook heeft de minister niet vooraf gevraagd om inzicht in de naleving van de aanbestedingsregels. De minister heeft hier weliswaar in 2023 achteraf energie in gestoken, toch kon de rechtmatigheid van € 529,1 miljoen niet worden aangetoond.

Figuur 47 Fouten en onzekerheden bij verplichtingen ingedeeld in categorieën

Veel fouten en onzekerheden bij inkoop en misbruik en oneigenlijk gebruik



Aandachtspunt rijksbreed blijft het inkoopbeheer, waardoor de rechtmatigheid van veel geld niet vaststaat (zie § 2.5). Een voorbeeld in 2023 is het specificeren van de opties voor verlenging van contracten voor inhuurmedewerkers (bijvoorbeeld inhuurkrachten voor de Belastingtelefoon). Het is onduidelijk of deze verlengingen voldoen aan wet- en regelgeving.

Om te garanderen dat subsidiegeld wordt uitgegeven volgens de voorwaarden en de subsidie dus terecht wordt uitgekeerd, is het van belang om maatregelen te treffen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Op dit vlak hebben we diverse bevindingen. Zo verstrekten de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor € 384,9 miljoen aan subsidies waarvan de rechtmatigheid niet vaststaat. Hetzelfde geldt voor een bedrag van € 330,0 miljoen voor de aanvullende bekostiging van het nieuwkomersonderwijs. De ministers hebben wel belangrijke stappen gezet in het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik bij subsidies te voorkomen. We hebben ook fouten en onzekerheden gevonden bij de uitvoering van de subsidieregeling Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluiting (TTB). De minister voor KenE heeft de TTB ingesteld omdat huishoudens met een blokaansluiting niet profiteerden van het prijsplafond voor de hoge energieprijzen. De minister heeft de Belastingdienst belast met de uitvoering van de regeling en deze heeft hiervoor een tijdelijke organisatie ingericht. De TTB voldoet niet aan het Uniform Subsidiekader. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of de subsidie wordt gebruikt waarvoor die bedoeld is. Het gevolg is dat alle verplichtingen van deze regeling onzeker zijn. Bij het aanvraagproces van deze subsidie zijn ook fouten geconstateerd, waardoor een deel van de verplichtingen (€ 28,6 miljoen) niet onzeker, maar onrechtmatig is. Het restant van de TTB-verplichtingen (€ 468,3 miljoen) is onzeker.

Figuur 48 Bedragen van verschillende speciale regelingen

In 2023 was er circa € 16,4 miljard gemoeid met speciale regelingen

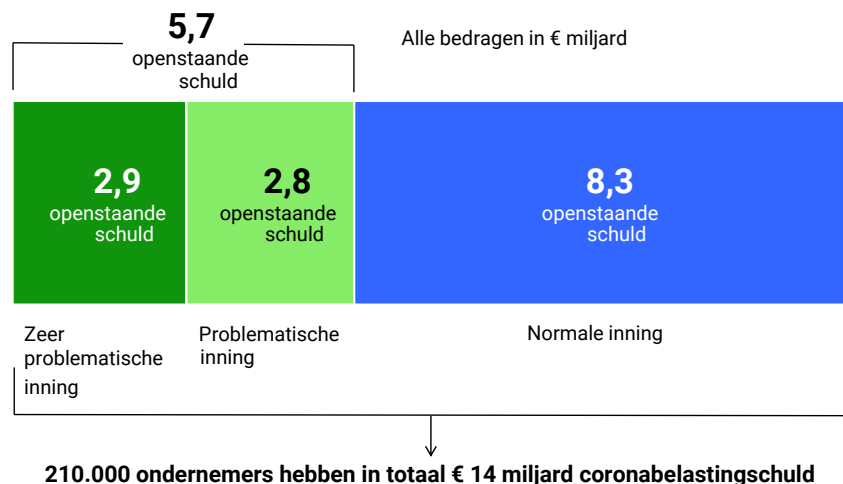
Regeling	Realisatie 2023 in miljarden euro's
NOW (SZW) Vastgesteld door UWV over 2023	6,1
Herstel toeslagen UHT (FIN) Schadevergoedingen via Financiën (exclusief apparaatskosten)	0,9
Energiemaatregelen (EZK) Het CEK23 prijsplafond en de tegemoetkoming aan het MKB (TEK)	3,9
Herstel Groningen (EZK) Schadevergoedingen, versterkingsopgave, Nationaal Programma Groningen, bestuurlijke afspraken en vergoeding van het Norg akkoord	2,3
Coronagerelateerde voorschotten (VWS) Afrekenen van eerder verstrekte voorschotten	3,2

3.2 Dilemma: snel en ruimhartig versus zorgvuldig

Bijzonder in de afgelopen jaren – en dus ook in 2023 – zijn de uitgaven, verplichtingen en afrekeningen van verstrekte voorschotten voor speciale regelingen. Denk daarbij aan het herstel toeslagen, Groningen, energimaatregelen en de afwikkeling van maatregelen die te maken hadden met corona. Bij elkaar was hier in 2023 circa € 16,4 miljard mee gemoeid (zie figuur 48). Bij deze regelingen is op verschillende manieren en in meerdere of mindere mate gekozen voor principes als ruimhartigheid, eenvoud en snelheid van uitvoering. Ook in andere situaties kunnen zulke afwegingen een rol spelen. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij het Ministerie van Defensie. Zie daarvoor § 2.5, waar we de uitzonderingssituatie beschreven voor de inkoop van defensiematerieel. Iets dergelijks gebeurde bij de inkoop van gezondheidsmaterialen in de coronacrisis.

Figuur 49 Coronabelastingschulden

De inning van € 5,7 miljard verloopt problematisch



3.2.1 Ruimhartigheid bij hersteloperatie toeslagen

Bij maatregelen om burgers te helpen in moeilijke omstandigheden kozen het kabinet en het parlement de afgelopen jaren vaak voor ruimhartigheid. Bij onze controles en onderzoeken zien we dat door de ruimhartigheid van de rijksoverheid fouten en onzekerheden ontstaan in de rechtmatigheid van verstrekte bedragen. We zien dat bij herstel toeslagen. Conform de Wet hersteloperatie toeslagen en op nadrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer gaat ruimhartigheid daar boven precisie en doelmatigheid wanneer deze onverenigbaar zijn. Met de € 30.000-regeling en de schuldenregelingen zijn veel gedupeerden snel geholpen. Maar ruimhartige toekenning kan er ook toe leiden dat mensen te veel compensatie ontvangen. Dit speelt vooral bij de compensatieregeling: de ruimhartigheid bij de integrale beoordeling van

dossiers heeft daar geleid tot fouten en onzekerheden. De fouten en onzekerheden door tekortkomingen in de hersteloperatie toeslagen bedragen € 113,5 miljoen. Dat is 13% van de totaal uitgekeerde schadevergoedingen in 2023 van € 862,1 miljoen.

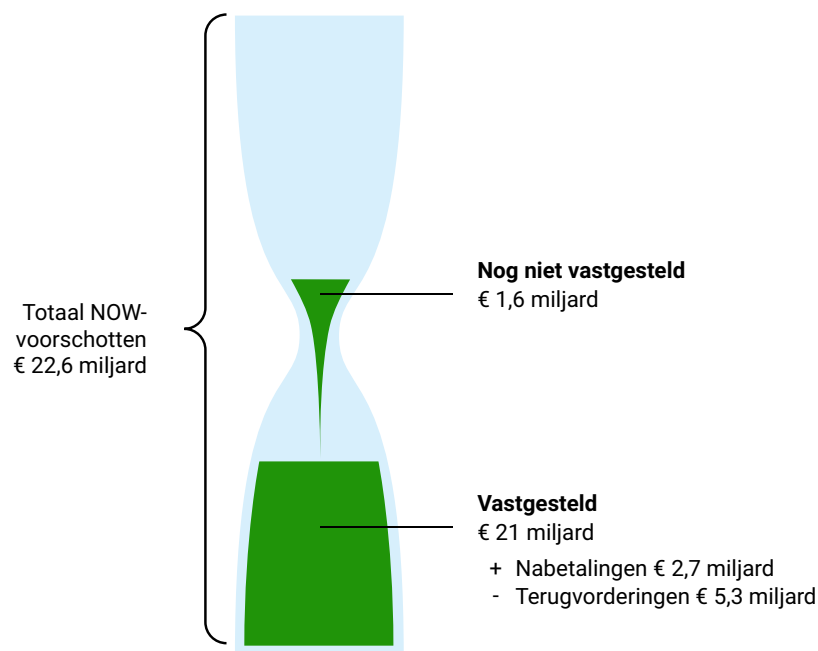
Daarbovenop komt dat een deel van de ouders ten onrechte is aangemerkt als gedupeerde. Zij ontvangen daardoor ook ten onrechte betalingen uit andere herstelregelingen. Voorbeelden daarvan zijn kwijtschelding van overige schulden en compensatie via de kindregeling. In onze controles zien wij regelmatig dat de informatie over de historie van de gedupeerde ontbreekt of te onduidelijk is om verhalen van mensen te verifiëren.

3.2.2 Compensatie energiekosten

Na de Russische inval in Oekraïne, begin 2022, is de energiemarkt verstoord. Dit heeft geleid tot hoge energiekosten voor burgers en bedrijven. Goede voorbeelden van actief naar oplossingen zoeken zijn de energiemaatregelen die de minister voor KenE en de minister van EZK hebben genomen om die kosten te compenseren. Het gaat om het prijsplafond (CEK2023) en de Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK). Huishoudens betaalden door de regeling CEK2023 in 2023 maximaal € 1,45 per m³ gas en € 0,75 per kWh elektriciteit, inclusief btw en energiebelasting. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), onderdeel van het Ministerie van EZK, is belast met de uitvoering van de regeling. De dienst gebruikt daarvoor de energieleveranciers als intermediair. De energieleveranciers berekenen de subsidie en betalen die door aan de huishoudens. In 2023 is met de energieleveranciers voor € 6,7 miljard aan verplichtingen aangegaan en is € 3,7 miljard als voorschot uitbetaald. Niet alleen huishoudens en bewoners met blokaansluiting konden compensatie krijgen voor hoge energiekosten, maar ook mkb-ondernemingen die minimaal 7% van hun omzet in 2022 aan energiekosten kwijt waren.

Figuur 50 Vastgestelde NOW-subsidies

Van de voorschotten NOW-subsidies voor bedrijven is 95% vastgesteld



3.2.3 Overige regelingen

Andere voorbeelden van regelingen zijn de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW), Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) en het uitstel van de terugbetaling van belastingsschuld ten gevolge van corona. Deze regelingen zijn effectief geweest om bedrijven in de coronaperiode overeind te houden. Voor de coronabelastingsschulden staan er nog bedragen uit van 5,7 miljard (zie figuur 49), waarvan onzeker is of ze worden terugbetaald.

Eind 2023 had UWV 95% van de voorschotten voor de NOW definitief vastgesteld. Het gaat om ongeveer € 21 miljard van in totaal € 22,6 miljard aan subsidies (zie figuur 50). Van werkgevers die een hoger voorschot hebben ontvangen dan waar zij recht op hadden, heeft UWV circa € 5,3 miljard terugontvangen. Daarnaast heeft UWV voor ongeveer € 2,7 miljard nabetaald aan werkgevers die minder voorschot ontvingen dan de vastgestelde subsidie. Eind 2023 moesten werkgevers nog € 2,4 miljard aan te veel ontvangen voorschotten terugbetalen. UWV heeft eind 2023 ingeschat dat werkgevers van het bedrag van € 2,4 miljard € 769 miljoen niet zullen terugbetalen. Op basis van informatie uit het conceptjaarverslag UWV 2023 hebben wij vastgesteld dat de totale geschatte kosten voor het Rijk van de NOW – opgeteld over meerdere jaren – € 18,7 miljard zijn.

In een aantal jaarverslagen heeft de verantwoordelijke minister het dilemma snel en ruimhartig versus zorgvuldig toegelicht. We bevelen de Tweede Kamer aan dit bij de behandeling expliciet te bespreken. De afweging of de ruimhartigheid de doorslag moet geven, is aan het parlement.

3.3 Zicht op bestuurskosten en registers

In ons onderzoek over 2023 hebben we, zoals ieder jaar, de bestuurskosten – kosten die bewindslieden maken voor hun functie – onderzocht. De schijn van niet-integer handelen is een risico voor het vertrouwen in de overheid. De conclusie is positief: er zijn geen ontoelaatbare, niet-functionele uitgaven gedeclareerd. Niet alle ministeries waren op tijd met hun maandelijkse publicatie van de bestuurskosten. De afgesproken termijn is niet gehaald bij de ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ), BZK, Financiën, EZK en SZW. Het Ministerie van Financiën heeft naar aanleiding van ons onderzoek de interne controle aangescherpt op de volledigheid van de kostenoverzichten.

Dit jaar hebben wij naast de reguliere bestuurskosten aandacht besteed aan het register nevenfuncties en het geschenkenregister bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Wij zijn nagegaan hoe de juistheid en volledigheid van deze registers wordt gewaarborgd. Ook zijn we nagegaan of de aanbevelingen voor Tweede Kamerleden die GRECO² heeft gedaan – voor zover relevant voor de beide registers – zijn opgevolgd. Het Reglement van Orde, de gedragscode voor Kamerleden, de integriteitsregels, de openbare registers en het toezicht daarop door het College van onderzoek integriteit Tweede Kamer vormen een samenhangend geheel. De procedures voor het beheer en onderhoud van het register nevenfuncties en het geschenkenregister vinden wij toereikend. Hierbij gaan we er wel van uit dat de Kamerleden zich gedragen volgens de integriteitsregels. Uiteindelijk is de juistheid en volledigheid van deze registers niet gewaarborgd. Deze zijn namelijk voor een belangrijk deel afhankelijk van de bereidwilligheid van de afzonderlijke Kamerleden om geschenken, nevenactiviteiten en belangen te laten registeren. Wij hebben geen controles uitgevoerd om vast te stellen of de registers compleet zijn.

Dat zou integraal of steekproefsgewijs kunnen aan de hand van externe bronnen. De aanbevelingen van GRECO om gedragscodes op te stellen om belangenverstremgeling te voorkomen (hoe om te gaan met contacten met derden, zoals lobbyisten) komen niet terug in het openbaar register nevenfuncties.

3.4 Controlebestel knelt

De afgelopen paar jaar constateren we dat het controlebestel knelt. Sinds de invoering van de Operatie Comptabel Bestel halverwege de jaren '80, baseren wij als Algemene Rekenkamer onze werkzaamheden en goedkeuring op de voorcontrole van de interne auditor (ADR). De afgelopen jaren zijn de wettelijke controle-eisen strenger geworden. Daarnaast is het aantal thema's voor de wettelijke controle sterk uitgebreid (IT, beheer en in de toekomst mogelijk ook brede welvaart). Hierdoor is steeds meer capaciteit nodig om de kwaliteit van de (accountants)controles te waarborgen.

Wij zien niet alleen dat de complexiteit toeneemt, maar ook dat de tijdsdruk toeneemt waaronder verantwoording wordt afgelegd. Ook ons oordeel over de rechtmatigheid en onze goedkeurende verklaring aan het parlement komen onder grotere tijdsdruk tot stand. Bovendien zien we dat bij een deel van de departementen de financiële administratie en de verantwoording daarover kwetsbaar zijn. De departementen doen dan veelal een beroep op de interne auditor om te zorgen dat (de uitvoering van) de administratie op orde komt. Maar de ADR heeft ook een controlerende functie, die soms ten koste gaat van het adviserende en ondersteunende werk. De leiding van de financiële functie van departementen geeft aan zelf steeds meer controles in te richten. Zij ervaart dat de interne auditor meer op afstand is komen te staan en dat

zij minder ondersteuning krijgt. Ook is voor haar het verschil tussen de ADR als interne auditor en de Algemene Rekenkamer als extern controleur onduidelijk en leidt deze situatie soms tot dubbel werk. De verschillende verantwoordelijkheden bij de rijksoverheid van zowel controle als advies lopen op die manier door elkaar en de invulling van controles is niet altijd 'rolzuiver'.

In internationaal verband is deze situatie uniek: Nederland handelt niet in lijn met internationale standaarden voor rekenkamers, Supreme Audit Institutions. Daaruit volgt dat de onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer niet voldoende is geborgd. Uit een internationale evaluatie in 2019 heeft Nederland dit als risico en aandachtspunt meegekregen. Het steunen op de interne auditor leidt bovendien tot een dubbele controlelast en de genoemde tijdsdruk.

Op 25 januari 2021 stuurden wij een brief aan de Commissie Rijksuitgaven van de Tweede Kamer. Daarin lieten wij al weten de dubbelfunctie van de ADR als interne auditor en certificerende (accountants)instantie problematisch te vinden. In het verantwoordingsonderzoek over 2022 hebben wij beschreven wat de gevolgen zijn van het controlebestel in de huidige vorm. Ook de Raad van State heeft in 2021 kritische opmerkingen gemaakt over de staat van het comptabel bestel. Parlement en Raad van State hebben er bij de minister van Financiën op aangedrongen snel te besluiten in welke richting de modernisering van de Comptabiliteitswet (CW) moet gaan. Een onafhankelijke externe controle in het staatsbestel was wederom onderwerp van een brief op 30 mei 2022 van rapporteurs van de Eerste en Tweede Kamer. Het verzoek in deze brief van 30 mei 2022 was om denkrichtingen te onderzoeken die een oplossing kunnen bieden voor de afhankelijkheid van

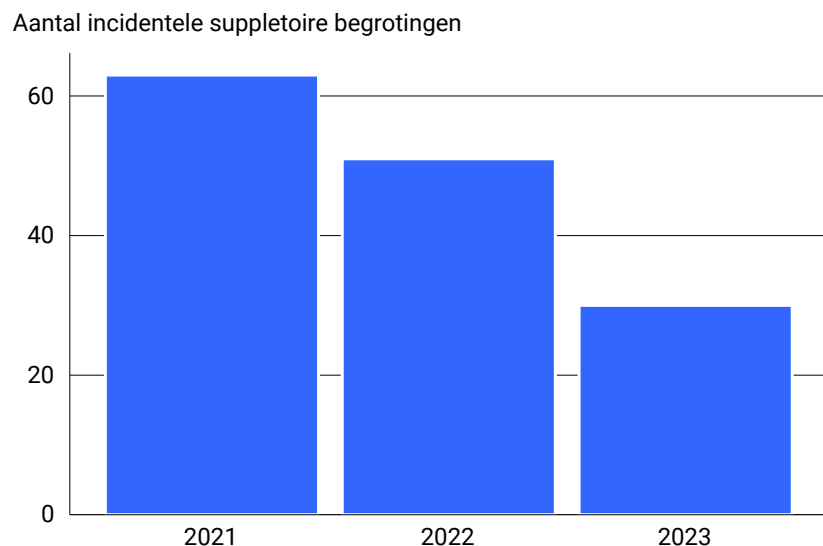
de Algemene Rekenkamer van de ADR. Een gezamenlijke werkgroep van het Ministerie van Financiën, de Algemene Rekenkamer en de ADR heeft deze denkrichtingen uitgewerkt. De werkgroep heeft 2 varianten geadviseerd.

De eerste variant (met zogenoemde 'trekkingsrechten') komt – door aanvullende afspraken en werkzaamheden door de Algemene Rekenkamer en de ADR – deels tegemoet aan de bevindingen uit de internationale evaluatie. Ook blijft het controlebestel met dubbelfunctie van de ADR in deze variant in stand. Bovendien is hiervoor een uitbreiding nodig van (schaars accountants) personeel bij de Algemene Rekenkamer. Kortom, deze variant is geen oplossing om de externe controleur onafhankelijker te maken van het werk van de ADR, is ondoelmatig vanwege het dubbele werk en extra personeel en zal ook meer werk vragen van departementen. Omdat de dubbelfunctie van de ADR in stand blijft, blijft deze oplossing in onze ogen te kwetsbaar waar het om de onafhankelijkheid van de externe accountantscontrole gaat. Daarmee vinden wij deze variant ook niet toekomstbestendig.

Bij de andere variant (overheveling certificerende taak) zijn er veel verbeteringen mogelijk voor de inrichting van controles. Nadeel van de variant op korte termijn is de grote impact op departementen en (het personeel van) de ADR en de Algemene Rekenkamer in de overgangsfase. Maar de dubbele controlelast valt in deze variant weg. En er kan personeel worden vrijgespeeld, bijvoorbeeld voor versterking van de 1e en 2e lijn bij de departementen. Deze oplossing maakt ook versnelling van de verantwoording mogelijk, wat past binnen de bredere ontwikkeling van het begrotings- en verantwoordingsproces.

Figuur 51 Aantal ISB's in 2021, 2022 en 2023

Over 2023 is er sprake van een verdere daling van het aantal incidentele suppletoire begrotingen (ISBs)



3.5 Budgetrecht: het parlement heeft het laatste woord

Een minister mag pas geld uitgeven of verplichtingen aangaan, nadat het parlement daarvoor toestemming heeft gegeven. De begroting heeft de vorm van een wet waarin maximumbedragen staan. Geeft een minister meer geld uit dan in de begroting staat, dan overtreedt hij de wet en dat is onrechtmatig.

Over 2023 zien we een verdere daling van het aantal incidentele suppletoire begrotingen (ISB's). Dit zijn tussentijdse voorstellen van ministers aan de Tweede Kamer om meer geld uit te geven dan eerder begroot. Van 63 (2021) is dit aantal gegaan naar 51 (2022) en naar 30 (2023), zie figuur 51. Van de 30 zijn er 22 op Prinsjesdag gepubliceerd en 8 op andere momenten in het jaar.

Wat bij de daling heeft geholpen is de grotere aandacht van de Tweede Kamer voor dit onderwerp. Ook hielp dat het kabinet op Prinsjesdag 2023 voor vrijwel alle ministeries een ISB indiende. Hierdoor werden belangrijke begrotingsmutaties eerder gemeld die anders pas in de Najaarsnota zouden worden opgenomen. Ook de Slotwet kent weinig beleidsmatige mutaties die niet aan het parlement zijn gemeld.

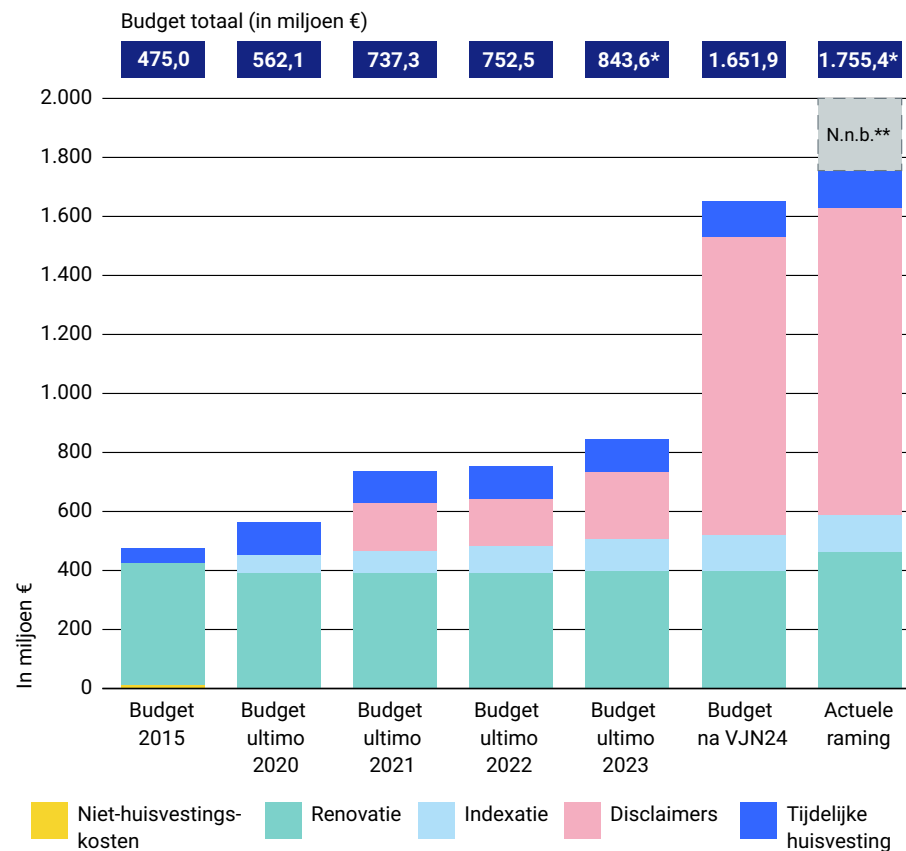
'Het parlement heeft het laatste woord' is met het amendement-Heinen (CW 2.27) een stuk steviger neergezet, ook in spoedsituaties (Tweede Kamer, 2023b). De nieuwe procedure is van toepassing per 26 september 2023. Als het parlement zich niet voldoende geïnformeerd acht, kan de minister voorgenomen beleid niet uitvoeren. Het is belangrijk dat er duidelijkheid

komt over de praktische uitwerking van het amendement. Zo is bijvoorbeeld in de Comptabiliteitswet niet uitgewerkt binnen welke termijn en hoe de Staten-Generaal moeten laten weten of zij vinden dat zij voldoende zijn geïnformeerd. Lopend beleid mogen de ministers, met terughoudendheid, al wel in uitvoering nemen voordat de Staten-Generaal de begrotingen hebben aangenomen. In de praktijk komt de vraag op wat terughoudend precies inhoudt. Ook het onderscheid tussen lopend beleid en nieuw beleid is niet altijd duidelijk. Het gaat bijvoorbeeld over de vraag of intensiveringen van bestaand beleid moeten worden gezien als nieuw beleid of niet. Soms verzoekt de Tweede Kamer de minister via een motie om nieuw beleid snel uit te voeren. Dan is het belangrijk dat de minister, conform CW 2.27, ook de Eerste Kamer daarover (tijdig) informeert. Zo heeft bijvoorbeeld de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) nieuw beleid in de vorm van gratis schoolmaaltijden met urgentie geregeld naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer. Maar de minister heeft de Eerste Kamer niet tijdig geïnformeerd. Daarmee zijn de gratis schoolmaaltijden goed bedoeld maar formeel onrechtmatig.

Wat ons verder opvalt is dat de parlementaire behandeling van begrotingswijzigingen regelmatig lange tijd in beslag neemt. Het is belangrijk dat het parlement tijdigheid meeneemt in de afweging bij begrotingswijzigingen zodat ministers voorgenomen beleid voortvarend ter hand kunnen nemen en rechtmatig uitvoeren.

Figuur 52 Kosten renovatie Binnenhof

Budget sinds 2015 fors gestegen



* Totaalbedrag wijkt af door afrondingsverschil

** In een kamerbrief (BZK, 2024b) kondigt de minister van BZK i.h.k.v. transparantie aan dat voor de renovatie wordt gerekend op een bedrag van circa € 2 miljard.

3.6 Realistisch over risico's

Financiële verrassingen zijn slecht voor het vertrouwen. Daarom moeten deze zoveel mogelijk worden voorkomen. De Tweede Kamer trekt het budgetrecht meer naar zich toe met het amendement-Heinen en de aangenomen motie over *spending reviews*. Toch wordt de Tweede Kamer als controlerende en wetgevende macht regelmatig verrast door berichten over uitgaven, inkomsten of resultaten die substantieel anders uitpakken dan was verwacht. Bijvoorbeeld de duurder geworden renovatie van het Binnenhof, zie figuur 52. Dit leidt tot de vraag of het budgetrecht geen gebrekkig roer is: een roer dat pas heel laat en onverwacht 'met een ruk' in staat stelt om bij te sturen. Vanzelfsprekend horen onzekerheden bij grote opgaven, langjarige transitie's en projecten. Als overheid, politiek en samenleving moet je dan wel tijdig informatie hebben om te leren en zo nodig bij te sturen. We doen hier 3 suggesties:

1. Verbeteren van de kwaliteit van ramingen.

Bij ons onderzoek naar de asielkosten bleek dat de ramingen in 21 van de afgelopen 23 jaar te laag waren (Algemene Rekenkamer, 2023b). De begroting moest worden bijgesteld en het zorgde voor problemen in de uitvoering. In ons onderzoek *Ruimte in ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* (Algemene Rekenkamer, 2021a) zagen we onder meer dat ramingen van het Ministerie van OCW waren gebaseerd op tijdschrijfgegevens uit 1984. We brengen *Eerste hulp bij ramingen* nog een keer nadrukkelijk onder de aandacht van de Tweede Kamer. (Algemene Rekenkamer, 2021b).

2. Eerder proactief en systematisch risico's signaleren.

Financiële verrassingen kunnen zich altijd voordoen. Dat is zeker het geval bij langjarige transitie met veel onzekerheid en bij zaken op onontgonnen terrein. Maar een verrassing kan ook het gevolg zijn van jarenlang vooruit-schuiven of niet realistisch ramen. In dat geval is de verrassing niet alleen ondermijnend voor het begrotingsproces, maar ook voor de uitvoering en uiteindelijk voor burgers en bedrijven. We verwijzen hier graag naar ons onderzoek *Risico's voor de overheidsfinanciën* (Algemene Rekenkamer, 2012). Wij bevelen toen aan om periodiek en integraal de risico's voor de overheidsfinanciën transparant in beeld te brengen, inclusief de mogelijkheden om de risico's te beheersen. Zo is actuele informatie hierover in ieder geval beschikbaar bij een kabinetsformatie. Verder bevelen we een stresstest voor de overheidsfinanciën aan.

3. Invoeren baten-lastenstelsel.

In een baten-lastenstelsel komen bezittingen, langjarige verplichtingen, onzekerheden en risico's jaarlijks, volgens gangbare standaarden en op betrouwbare wijze in beeld. Denk hierbij aan bruggen, wegen en defensiematerieel. Nederland is naast Duitsland het enige andere land in de EU dat op nationaal niveau nog geen baten-lastenstelsel hanteert. Provincies en gemeenten, zbo's, rwt's en agentschappen van ministeries hebben wel een baten-lastenstelsel; de rijksoverheid is dus ook binnen Nederland een uitzondering. Vanuit de één-overheid-gedachte zou het logisch zijn als ook de rijksoverheid overgaat tot dit stelsel. Deze gedachte is bevestigd in de *Evaluatie verslaggevingsstelsel rijksoverheid 2022*, maar de evaluatie zegt niet dat de overgang wenselijk is. Naar aanleiding van de evaluatie is een project gestart dat naar verwachting in 2024 wordt afgerond. Doel ervan is

verbetering van de verslaggeving over rijksbezit. De werkgroep zal daarvoorstellen voor doen. Daarmee wordt opvolging gegeven aan ons rapport *Zicht op rijksbezit* (Algemene Rekenkamer, 2021c).

3.7 Aanbevelingen

Wij bevelen het kabinet en het parlement aan om:

- de tekortkomingen op te lossen die de rapporteurs van de Eerste en Tweede Kamer in de brief van 30 mei 2022 hebben benoemd. Die betreffen afhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer van de Audit Dienst Rijk die zowel interne auditor als certificerende (accountants)instantie is;
- het budgetrecht pragmatisch in te vullen na amendement CW 2.27. Zo kan de Tweede Kamer er ook in spoedsituaties blij van geven goed geïnformeerd te zijn en worden spoedhandelingen niet onnodig vertraagd;
- proactiever risico's in beeld te brengen door aandacht voor de kwaliteit van ramingen, vroegtijdige signalering van financiële risico's en mogelijke mee- en tegenvallers; en het baten-lastenstelsel in te voeren.

3.8 Verklaring van goedkeuring

Het is de grondwettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om de rekening van het Rijk goed te keuren (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 99,66% en de ontvangsten voor 99,90% rechtmatig tot stand zijn gekomen. De verplichtingen zijn voor 98,89% rechtmatig tot stand gekomen. Dit is net iets minder dan de vereiste van 99%.

Wij verlenen goedkeuring aan de rijksrekening en -saldibalans die zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2023.

Van de € 369,7 miljard aan uitgaven is 99,66% rechtmatig en van de € 374,0 miljard aan ontvangsten 99,90%. Van de € 401,1 miljard aan verplichtingen is 98,89% rechtmatig.

Gegeven de overschrijding van de tolerantiegrens bij de verplichtingen en de omvang van de fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten, 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 2023 en de rijkssaldibalans op de saldi-balansen 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 een kanttekening bij onze verklaring van goedkeuring. Aanleiding hiervoor zijn de overschrijding van de tolerantiegrens bij de verplichtingen én de fouten en onzekerheden die wij aantreffen in de afgerekende voorschotten.

De overschrijding van de tolerantiegrens bij de verplichtingen komt doordat te veel overeenkomsten niet volgens de regels zijn afgesloten. Daardoor loopt het Rijk het risico dat geld niet wordt besteed zoals bedoeld of dat de overheid meer betaalt voor ingekochte diensten en goederen dan nodig. Daarom is het belangrijk dat het financieel beheer, en in het bijzonder het inkoopbeheer verbetert en het werk van de Taskforce Verbetering Financieel beheer wordt doorgezet, zie § 2.2 en 2.5.

De omvang van de afgerekende voorschotten over 2023 is € 84,7 miljard. Voor € 2,6 miljard hiervan staat de rechtmatigheid niet vast, ook dit is publiek geld. Van het bedrag van € 2,6 miljard heeft € 2,1 miljard betrekking op het Ministerie van VWS, zie § 3.1.

Reactie

De ministers van Financiën en BZK hebben op 26 april 2024 gereageerd op de bevindingen in ons conceptrapport *Staat van de rijksverantwoording*.³ Hun reacties geven wij hieronder verkort weer. De letterlijke reacties van beide ministers vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023.

De reactie van de ministers geeft ons geen aanleiding om een nawoord op te nemen. In grote lijnen onderschrijven de ministers onze conclusies en nemen zij onze aanbevelingen over. Wij zullen de toezeggingen en beschreven acties nauwlettend volgen.

Reactie van de minister van Financiën

De minister van Financiën laat weten dat de rijksoverheid er het afgelopen jaar hard aan heeft gewerkt het belastinggeld van burgers en bedrijven goed te beheren. Hij is daarom blij dat de Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de rechtmatigheid is verbeterd. De minister gaat in op onze aanbevelingen over de financiële informatie van het Rijk en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. Voor een reactie op het terrein van niet-financiële bedrijfsvoering, inkoop en uitvoeringsorganisaties verwijst hij naar de brief van de minister van BZK. Voor een reactie op onze conclusies per departement verwijst de minister naar de bestuurlijke reacties van de betreffende bewindspersonen.

Beleidsresultaten

De minister van Financiën schrijft dat het zittende kabinet het belang onderschrijft dat de Algemene Rekenkamer hecht aan inzicht in de resultaten van beleid. Hij wijst erop dat alle beleidsvoorstellen van € 20 miljoen of meer een kader met toelichting moeten bevatten, conform artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. Zo zouden de doelstellingen beschreven moeten zijn, net als de wijze van monitoren van de voortgang en resultaten. Het is aan een nieuw kabinet om onze aanbeveling op te volgen en de vorm hiervoor vast te leggen in een nieuw regeerakkoord (programma), aldus de minister.

De minister gaat in op onze aanbeveling een structurele evaluatieagenda in te voeren. Daarmee kan het parlement inkomsten en uitgaven van het Rijk periodiek en stapsgewijs doorlichten. Negatief beoordeeld beleid zou dan moeten worden aangepast of stopgezet. De Tweede Kamer heeft de motie van Vroonhoven en Vermeer aangenomen (Tweede Kamer, 2023a). De minister is bereid het evaluatiestelsel van het Rijk te versterken volgens dat voorstel.

De minister heeft begrip voor de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de verantwoording te vervroegen. Verantwoording is een basis om te leren en lessen toe te passen bij nieuwe besluiten, schrijft de minister. Hij werkt naar aanleiding van de evaluatie van de Comptabiliteitswet aan een Kamerbrief waarin hij het vervroegen van de verantwoording meeneemt.

Rijksbrede financiële bedrijfsvoering

Hoewel de minister blij is met een daling van het aantal onvolkomenheden op het gebied van financieel beheer, ziet hij dat blijvende aandacht nodig is voor inkoopbeheer. Oplossing van de problematiek is complex en verbetering van het inkoopbeheer vraagt om een gezamenlijke aanpak.

De minister onderschrijft het belang van structurele aandacht voor financieel beheer. Die aandacht borgt hij door de activiteiten van de Taskforce Verbetering Financieel beheer in te bedden in de reguliere processen en te beleggen in een programma op zijn departement: Toekomst Financiële Administratie. Dit programma heeft als doel departementale financiële administraties toekomstbestendig te maken en rijksbrede financiële informatie eenduidiger te maken.

Rechtmatigheid en budgetrecht

De minister schrijft dat medewerkers van zijn ministerie, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer het afgelopen jaar denkrichtingen hebben uitgewerkt over de inrichting van de rol van de Algemene Rekenkamer als extern controleur. Hij heeft daarover een brief aan de Tweede Kamer gestuurd en blijft graag met de Algemene Rekenkamer in gesprek.

De minister schrijft te hechten aan het budgetrecht van het parlement. Hij wijst erop dat het aantal incidentele suppletoire begrotingen in 2023 is gedaald. De minister vindt met de Algemene Rekenkamer dat blijvende aandacht nodig is voor de toepassing van het amendement-Heinen over het budgetrecht van het parlement.

Ten slotte onderkent de minister dat het Rijk 'in den brede' meer aandacht kan besteden aan de risico's bij de uitvoering van beleid en aan de financiële gevolgen daarvan. Het Rijk streeft onder meer naar verbetering van de informatievoorziening op het gebied van bezittingen van het Rijk. Zo wil het meer grip houden op kosten voor onderhoud, instandhouding en vervanging van rijksbezit. Daarvoor lopen nu projecten bij Defensie en Rijkswaterstaat. Rapportage hierover volgt naar verwachting in de loop van 2024.

Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van BZK gaat in zijn reactie in op enkele onderwerpen uit de *Staat van de rijksverantwoording* die onder zijn verantwoordelijkheid vallen.

Personeelstekorten rijksoverheid

De minister van BZK herkent het beeld dat de Algemene Rekenkamer schetst dat personeelstekorten knelpunten opleveren bij uitvoeringsorganisaties. Dat is nadrukkelijk het geval bij ICT-personeel, schrijft de minister. De staatssecretaris van BZK heeft maatregelen ingezet om instroom te verhogen en externe inhuur te verlagen. Zij laat hiernaar ook een verkenning uitvoeren. De minister verwacht deze verkenning inclusief aanbevelingen in het tweede kwartaal van 2024.

Rijksbrede inkoop

Ook kan de minister zich vinden in onze constatering dat de onvolkomenheden bij het inkoopbeheer hardnekkig zijn. De Chief Procurement Officer Rijk van het Ministerie van BZK bekijkt daartoe onder meer samen met de ministeries hoe deze sturen op maatregelen om de situatie te verbeteren.

In 2023 is een programma van start gegaan om te kijken hoe bureaucratie en regeldruk bij inkoop kunnen worden verminderd. De minister schrijft dat hij met zijn collega van EZK zal bespreken waar de regels voor aanbesteding eenvoudiger kunnen worden gemaakt. Ook stuurt de minister op opleiding van de inkopers van het Rijk. Verder werkt de minister aan een aantal centrale voorzieningen om processen simpeler te maken, met de mogelijkheid voor ministeries voor eigen systemen te kiezen.

Informatiebeheer

De sturing op het digitale domein moet worden versterkt, dat erkent de minister. De staatssecretaris van BZK werkt daarom aan een herziening van het CIO-stelsel. Doel is het volwassenheidsniveau van de sturing op het digitale domein bij alle ministeries te verhogen. De minister verwacht besluitvorming over de herziening na verschijning van een evaluatierapport in het tweede kwartaal van 2024. Ook werkt BZK samen met 4 departementen aan een normenkader voor rijksbreed IT-beheer. Op basis daarvan wordt toezicht op naleving vormgegeven. Verder wordt het algoritmekader doorontwikkeld. Departementale projectleiders krijgen op dit terrein ondersteuning vanuit BZK.

CO₂-uitstoot Rijk

De minister schrijft dat betrouwbare verslaggeving over duurzaamheid van de bedrijfsvoering cruciaal is. Hij erkent dat zowel in de sturing als de monitoring daarvan nog stappen te maken zijn. Het is de ambitie van het kabinet om voor de duurzaamheidsverslaggeving aan te sluiten op de Corporate Sustainability Reporting Directive. In de komende periode onderzoekt het kabinet welke stappen daarvoor moeten worden gezet.

Rijksbrede vereenvoudiging

De minister van BZK is het eens met onze aanbeveling voor een rijksbrede vereenvoudigingsoperatie. Hij zegt toe een voorstel te ontwikkelen voor een programma om onnodige interne regels en procedures te verminderen. De minister wijst ook op de Herijking Werk aan Uitvoering, in februari gepresenteerd door de minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen. De herijking is in een nieuwe fase beland en heeft tot doel stap voor stap de dienstverlening van de rijksoverheid te verbeteren. Vanuit verschillende invalshoeken werkt het Rijk voor het thema vereenvoudiging versneld aan oplossingen. Het gaat om een thematische invalshoek (bijvoorbeeld bestaanszekerheid), een invalshoek doelgroep (bijvoorbeeld ondernemersperspectief) en een invalshoek wetgevingstechniek.

Toekomst

We staan op een bijzonder moment in de tijd. De vorming van een nieuw (program)kabinet is in volle gang en maatschappelijke spanningen, transities en geopolitieke ontwikkelingen vragen om een overheid die er staat. Om een betrouwbare en lerende overheid. Om politiek en ambtelijk leiderschap, integriteit en een overheid die altijd handelt vanuit het perspectief van burgers en bedrijven.

In deze Staat van de rijksverantwoording geeft de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening. En we hebben onze voornaamste bevindingen en aanbevelingen op een rij gezet. We hebben de verplichtingen (€ 401 miljard), uitgaven (€ 370 miljard) en ontvangsten (€ 374 miljard) van het Rijk gecontroleerd en voor de netto-uitgaven van € 421 miljard (bedrag inclusief premies) onderzocht of het beleid was uitgevoerd zoals het was bedoeld. Daar gaan we ook dit jaar mee door. We hopen daarmee bij te dragen aan een overheid die plant, uitvoert, controleert en bijstuurt. Die inzicht geeft in publiek geld en wat ze ermee presteert. Een overheid die groot denkt en realistisch doet.

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-2023.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijksaldibalans uit het Financieel 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 rijksaldibalans 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 rijksaldibalans (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 2023*. 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-2023 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-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Voor figuren 1, 2, 4, 23 en 45

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 € 421 miljard aan netto-uitgaven van de Rijksoverheid in 2023 bestaat uit € 264 miljard begrotingsgefinancierde netto-uitgaven en € 157 miljard premiegefinancierde netto-uitgaven. Wij geven een financieel oordeel bij de genoemde € 264 miljard.

Vanuit de € 421 miljard aan netto-uitgaven komt de minister tot het EMU-netto-uitgavenbedrag van € 390 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.

Voor figuren 6 en 8

Figuren 6 en 8 rapporteren over het extra geld dat voorzien was tijdens het kabinet-Rutte IV. Het gaat hier om extra geld dat is toegezegd uit het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV en om extra geld dat het kabinet heeft uitgetrokken voor de bestrijding van crises.

Figuur 6 'grote voorziene extra gelden kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)' laat voor de belangrijkste posten zien hoeveel extra geld er voorzien was door het kabinet-Rutte IV. Voor de coalitieakkoordmiddelen toont de figuur de uitgaven die voorzien waren in de Startnota Rutte IV: Startnota Rutte IV

Bijlage 3 Tabel 31 aanvullende post (p. 54-57) en Bijlage 3 (p. (31-53, 58) Kabinet-Rutte IV (2022). Geld op de aanvullende post is toegeschreven aan het departement dat hoofdverantwoordelijk is voor het schrijven van het bestedingsplan. Het geld hoeft niet per se bij dat departement terecht te komen.

Voor de crisisgelden valt geen eenduidig startmoment aan te wijzen waarop de uitgaven gepland werden. Daarom laat figuur 6 voor de crisisgelden de laatste begrotingsstanden zien. Dit zijn:

- *Corona*: Najaarsnota 2022 Tabel 3.2 (p. 119) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 2.2 (p. 92) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 24.1 (p. 374) Financiën (2023b).
- *Oekraïne*: Najaarsnota 2022 Tabel 4.1 (p. 120) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 3.1 (p. 93) Financiën (2023c). Miljoenennota 2024 Tabel 23 (p. 372) Financiën (2023b).
- *Energiemaatregelen*: TEK – EZK 2e suppletoire 2023 art. 2 Tabel 8 EZK (2023a) en EZK meerjarige ontwerpbegroting 2024 art. 2 Tabel 18 EZK (2023b). *Tegemoetkoming energieprijzen 2022, tijdelijk prijsplafond 2023 en tegemoetkoming blokaansluitingen* – EZK 2e suppletoire 2022 art. 4 Tabel 18 EZK (2022), EZK 2e suppletoire 2023 art. 4 Tabel 18 EZK (2023a) en EZK meerjarige ontwerpbegroting 2024 art. 2 Tabel 37 EZK (2023b). *BMKB-groen en uitvoeringskosten TEK en prijsplafond* – Najaarsnota 2022 Bijlage 2 Tabel 1 Financiën (2022c).
- *Groningen: Reservering PEGA* – Voorjaarsnota 2023 Tabel 76 (p. 169) Financiën (2023a); *Norg akkoord* – EZK 2e suppletoire 2022 art. 5 Tabel 23 EZK (2022), EZK 2e suppletoire 2023 art. 5 Tabel 23 EZK (2023a) en EZK meerjarige ontwerpbegroting 2024 art. 2 Tabel 50 EZK (2023b).

- *Toeslagen*: Najaarsnota 2022 Tabel 7.1 (p. 130) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 6.1 (p. 100) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 22.1 (p. 368) Financiën (2023b).

Figuur 8 *'totalen van de coalitieakkoordmiddelen op de aanvullende post – stand na de najaarsnota 2023'* laat zien hoeveel coalitieakkoordmiddelen van de aanvullende post zijn overgeheveld naar departementale begrotingen en hoeveel coalitieakkoordmiddelen nog op de aanvullende post staan na de najaarsnota 2023.

De overhevelingen zijn bijgehouden in de bijlagen aanvullende post van voorjaarsnota's en miljoenennota's: Voorjaarsnota 2022 Tabel 80 (p. 150 -151) Financiën (2022a); Miljoenennota 2023 Tabel 13.1 (p. 154-155) Financiën (2022b); Voorjaarsnota 2023 Tabel 79 (p. 179-183); Financiën (2023a); Miljoenennota 2024 (p. 166-167) Financiën (2023b). De restmiddelen komen uit de Najaarsnota van 2023: Najaarsnota 2023 Tabel 5.2 (p. 98-99) Financiën (2023c). Voor de figuur is onderuitputting niet meegerekend.

Bijlage 2 Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening

In onderstaande overzichten tonen wij geconstateerde fouten en onzekerheden gesplitst naar *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid* op niveau van de rijksrekening. Door afronding kunnen totalen soms afwijken.

Tabel 1 *Uitgaven: fouten en onzekerheden blijven onder de tolerantiegrens in VO 2023 (x € miljoen)*

Uitgaven (x € miljoen)	2022 Bedrag	2022 %	2023 Bedrag	2023 %
Totaalbedrag rijksrekening	328.721,6	100	369.652,2	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	1.623,9	0,49	1.150,1	0,31
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	244,2	0,07	103,3	0,03
Totaal fouten en onzekerheden	1.868,1	0,56	1.253,4	0,34

Tabel 2 *Ontvangsten: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens (x € miljoen)*

Ontvangsten (x € miljoen)	2022 Bedrag	2022 %	2023 Bedrag	2023 %
Totaalbedrag rijksrekening	346.675,2	100	373.974,3	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	153,4	0,04	135,8	0,04
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	451,2	0,13	242,9	0,06
Totaal fouten en onzekerheden	604,6	0,17	378,7	0,10

Tabel 3 Verplichtingen: fouten en onzekerheden overschrijden de tolerantiegrens (x € miljoen)

Verplichtingen (x € miljoen)	2022 Bedrag	2022 %	2023 Bedrag	2023 %
Totaalbedrag rijksrekening	377.098,2	100	401.083,9	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	4.148,9	1,10	3.983,1	0,99
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	468,8	0,12	467,1	0,12
Totaal fouten en onzekerheden	4.617,7	1,22	4.450,2	1,11

Tabel 4 Omvangrijke fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten (x € miljoen)

Afgerekende voorschotten (x € miljoen)	2022 Bedrag	2022 %	2023 Bedrag	2023 %
Totaalbedrag rijksrekening	94.069,3	100	84.725,9	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	5.525,9	5,87	2.569,2	3,03
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	61,4	0,07	72,1	0,09
Totaal fouten en onzekerheden	5.587,3	5,94	2.641,2	3,12

Bijlage 3 Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden

Hoofdstuk	Stroom	Grondslag	Verantwoord bedrag	Fouten en onzekerheden	Tolerantiegrens
VI Justitie en Veiligheid	Baten-lastenagenschappen	rechtmatigheid	4.459,0	253,8	89,2
	Baten-lastenagenschappen	betrouwbaarheid en ordelijkheid	4.459,0	116,8	89,2
VII Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	Baten-lastenagenschappen	rechtmatigheid	3.066,0	90,9	61,3
IXB Financiën	Verplichtingen	rechtmatigheid	21.166,0	688,4	423,3
	Ontvangsten Belastingdienst	rechtmatigheid		Niet te kwantificeren (aanvullende) onzekerheid	1.000,0
XII Infrastructuur en Waterstaat	Baten-lastenagenschappen	rechtmatigheid	3.699,4	232,9	74,0
XIII Economische Zaken en Klimaat	Baten-lastenagenschappen	rechtmatigheid	1.575,8	60,0	31,5
	Verplichtingen	rechtmatigheid	26.066,8	634,4	521,3
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Afgerekende voorschotten	rechtmatigheid	623,9	47,4	31,2
	Verplichtingen	rechtmatigheid	2.024,0	32,9 *	40,5
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Afgerekende voorschotten	rechtmatigheid	12.705,3	2.139,4	635,3
	Baten-lastenagenschappen	rechtmatigheid	925,8	47,3	25,0
	Verplichtingen	rechtmatigheid	51.528,6	770,3 *	1.000,0
K Defensiematerieelbegrotingsfonds	Verplichtingen	rechtmatigheid	8.836,9	321,3	176,7

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

Bijlage 4 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2024a). *Uit de pandemie*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024b). *Opslag van CO₂ onder de Noordzee*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024c). *Op weg naar gelijke kansen in het middelbare beroepsonderwijs*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024d). *Verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX), Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024e). *Verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024f). *Focus op coronabelastingsschulden*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024g). *Grip op menselijke maat*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023a). *Digitale identiteit vraagt veel van DigiD en eHerkenning*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023b). *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties Rijk*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023c). *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021a). *Ruimte in ramingen? Meerjarenramingen onderzocht*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Eerste hulp bij ramingen*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021c). *Zicht op rijksbezit*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2012). *Risico's voor de overheidsfinanciën*. Den Haag: eigen beheer.

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

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

CBS (2024). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2024*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire.

Eerste Kamer (2022), te vinden in: *Verbetering verantwoording en begroting*, Vergaderjaar 2023-2024, 31 865

EZK (2022). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2022 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 250 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

EZK (2023a). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2023 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 470 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

EZK (2023b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2024), *Financieel Jaarverslag Rijk 2023*, Den Haag: Sdu.

Financiën (2023a), *Voorjaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023b), *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023c), *Najaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 470, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023d), *Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen*. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022a), *Voorjaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022b), *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022c), *Najaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 259, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Kabinet-Rutte IV (2022). *Startnota Kabinet-Rutte IV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925, nr. 143. Den Haag: Sdu.

Nationale ombudsman (2023). *Jaarverslag van de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman over 2022*. Den Haag: eigen beheer.

Rijksvastgoedbedrijf (2024). *11de Voortgangsrapportage Binnenhof renovatie*. Bijlage bij Kamerstuk 34 293, nr. 135. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

SCP (2024). *Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat: Hoe denken burgers over de democratische rechtsstaat?* Den Haag: eigen beheer.

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 (2023b). *Amendement van het lid Heinen. Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2022*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 360, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2022). *Motie van de leden Sneller c.s. over een rapporteringstolerantiegrens van 1% voor de rijksrekening. Financieel Jaarverslag van het Rijk 2021*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 100, nr.8. Den Haag: Sdu.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 2021-2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022.

Bijlage 5 Figurenlijst

- Figuur 1 - Rijksuitgaven inclusief premiegelden naar beleidsterrein (pagina 5)
- Figuur 2 - Rijksbelasting- en premieontvangsten (pagina 5)
- Figuur 3 - Verantwoordingsstukken van het Rijk en de Algemene Rekenkamer in samenhang (pagina 6)
- Figuur 4 - Rijksoverheidsuitgaven 2023 (pagina 8)
- Figuur 5 - Totaal van geplande extra uitgaven en lasten bij het begin van een kabinet in procenten van het bbp naar categorie (pagina 9)
- Figuur 6 - Grote voorziene extra gelden kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026) (pagina 9)
- Figuur 7 - Onderuitputting van het Rijk per jaar 2017-2023 (pagina 10)
- Figuur 8 - Totalen van de coalitieakkoordmiddelen op de aanvullende post – stand na de najaarsnota 2023 (pagina 11)
- Figuur 9 - Enkele indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2024 van het CBS - deel 1 (pagina 12)
- Figuur 10 - Enkele indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2024 van het CBS - deel 2 (pagina 13)
- Figuur 11 - Goede voorbeelden van rapportages over het resultaat van extra geld (pagina 14)
- Figuur 12 - Voorbeelden van niet (kunnen) rapporteren over het resultaat van extra geld (pagina 14)
- Figuur 13 - Onderzochte beleidsonderwerpen VO 2023 met oordeel (pagina 16)
- Figuur 14 - Beleidsonderwerpen en indicatoren Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2024 (pagina 18)
- Figuur 15 - Gerealiseerde uitgaven aan instandhouding van het hoofdwegennet en spoorwegennet (2018 t/m 2022) en benodigde versus beschikbare budgetten (2023 t/m 2037) (pagina 19)
- Figuur 16 - Drugssmokkel van en naar Nederland en de verschillende momenten waarop drugs kunnen worden onderschept (pagina 20)
- Figuur 17 - Doelstellingen nieuwkomersonderwijs en risico's uit de praktijk (pagina 21)
- Figuur 18 - Verbeteringen Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties (Lbv en Lbv-plus) na Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) (pagina 22)
- Figuur 19 - Financieel overzicht 2023 van de energiemaatregelen van EZK (x € 1.000) (pagina 23)
- Figuur 20 - Redenen waarom de TEK niet aansloot bij de behoefte van ondernemers (pagina 24)
- Figuur 21 - Beoordeling van 116 fiscale regelingen (pagina 25)
- Figuur 22 - Het percentage studenten dat voortijdig het mbo verlaat (jaren 2016 t/m 2021) (pagina 26)
- Figuur 23 - Rijksoverheidsuitgaven 2023 (pagina 28)
- Figuur 24 - Aantal (ernstige) onvolkomenheden van de afgelopen jaren (pagina 29)
- Figuur 25 - Driejaarsoverzicht van het aantal onvolkomenheden per begrotingshoofdstuk (pagina 30)
- Figuur 26 - Het jaar van oorsprong van onvolkomenheden (pagina 30)
- Figuur 27 - Aantallen aangemelde ouders en beoordelingen voor de UHT (pagina 31)

- Figuur 28 - Aantal medewerkers bij het Rijk van 2019 t/m 2023 (pagina 32)
- Figuur 29 - Aantal vacatures bij het Rijk van 2019 t/m 2023 (pagina 32)
- Figuur 30 - Aandeel van externe inhuur op totale personeelskosten van het Rijk met onderverdeling automatisering (pagina 33)
- Figuur 31 - Gevolgen personeelstekort voor het Ministerie van Financiën (pagina 34)
- Figuur 32 - Tweejaarsoverzicht van het aantal onvolkomenheden per beheerdomein (pagina 35)
- Figuur 33 - De verschillende onderdelen van informatiebeheer in samenhang (pagina 37)
- Figuur 34 - Uitkomsten van toetsing van 3 algoritmes (pagina 39)
- Figuur 35 - Verouderde systemen belastingmiddelen met ontvangstbedragen 2023 (pagina 40)
- Figuur 36 - CO₂-uitstoot door het Rijk naar categorie sinds 2017 (pagina 41)
- Figuur 37 - Gerapporteerde uitstoot volgens ministeries en volgens JBR (pagina 41)
- Figuur 38 - CO₂-uitstoot van het Rijk t/m 2023 in relatie tot het doel in 2030 (pagina 42)
- Figuur 39 - Defensie-uitgaven 2018 t/m 2026 en NAVO-norm (pagina 43)
- Figuur 40 - Ontwikkeling looptijd Defensiematerieelprojecten ten opzichte van de planning (pagina 44)
- Figuur 41 - Burgers kunnen via DigiD toegang krijgen tot online diensten van de overheid (pagina 45)
- Figuur 42 - Visualisatie van de ingewikkelde overheid voor de burger (pagina 46)
- Figuur 43 - Menselijke maat en het afwegen van publieke waarden (pagina 47)
- Figuur 44 - Inzicht in redenen waarom budget toch onder bestaansminimum kan uitkomen (pagina 48)
- Figuur 45 - Rijksoverheidsuitgaven 2023 (pagina 50)
- Figuur 46 - Percentage onrechtmatigheid over de jaren in relatie tot tolerantiegrens (pagina 51)
- Figuur 47 - Fouten en onzekerheden bij verplichtingen ingedeeld in categorieën (pagina 52)
- Figuur 48 - Bedragen van verschillende speciale regelingen (pagina 53)
- Figuur 49 - Coronabelastingenschulden (pagina 54)
- Figuur 50 - Vastgestelde NOW-subsidies (pagina 55)
- Figuur 51 - Aantal ISB's in 2021, 2022 en 2023 (pagina 58)
- Figuur 52 - Kosten renovatie Binnenhof (pagina 60)

Bijlage 6 Eindnoten

- 1 <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/over-dit-onderzoek/beoordelingskaders/beoordelingskader-inkoopbeheer>
- 2 De Group of States against Corruption (GRECO) werd in 1999 opgericht door de Raad van Europa om toezicht te houden op de naleving door staten van de anticorruptienormen van de organisatie.
- 3 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.



[Lees alle verantwoordingsonderzoeken](#)



[Bekijk de webapp 'Ons geld ontcijferd'](#)

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is vastgesteld op 10 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024 aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2024