VERANTWOORDINGSONDERZOEK

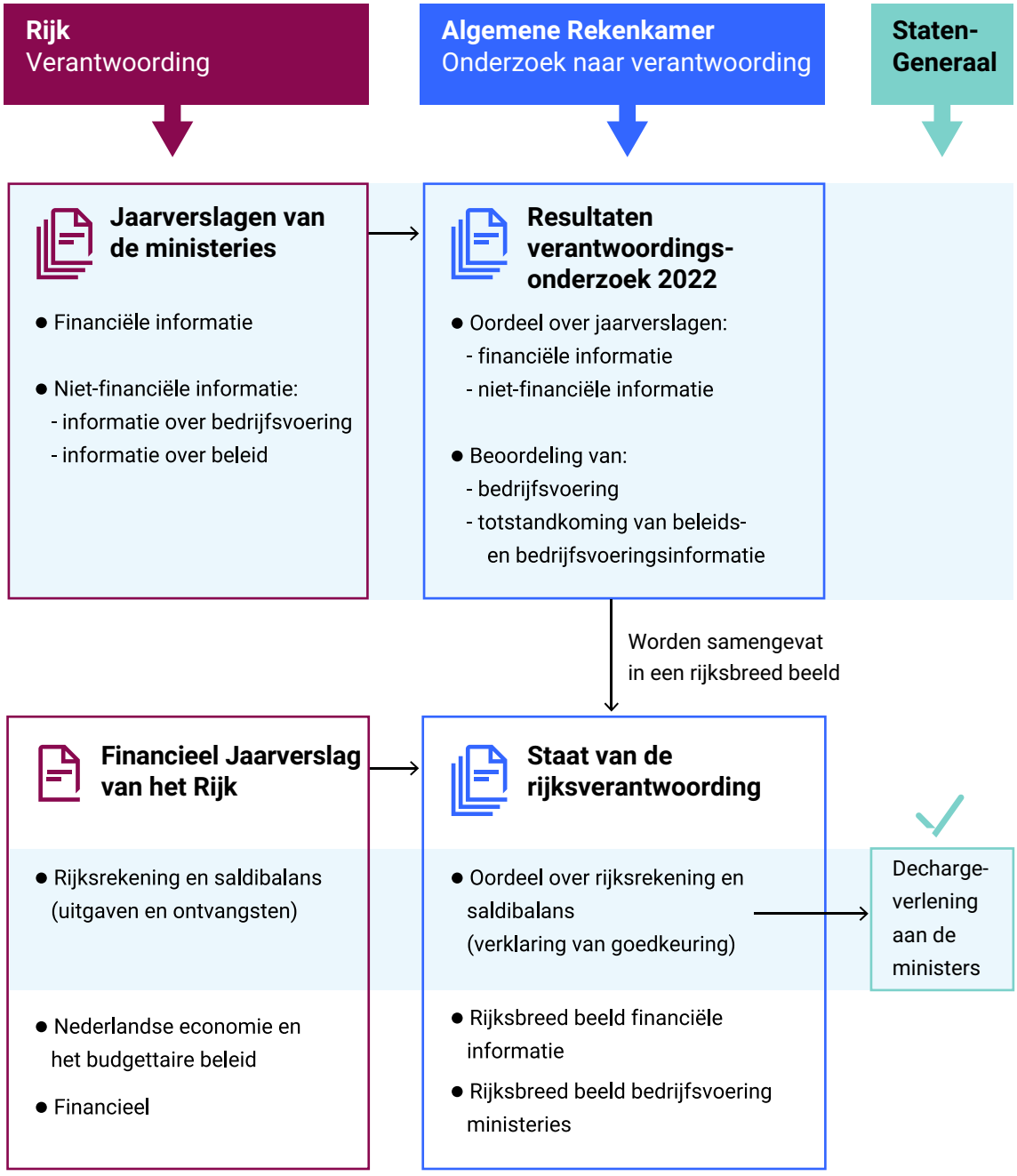
Staat van de rijksverantwoording 2022

Van de dingen die niet voorbijgaan

2023

Algemene Rekenkamer

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



Ten geleide: van de dingen die niet voorbijgaan

Een van de bekendste werken van de Haagse schrijver Louis Couperus is *Van oude mensen, de dingen die voorbijgaan*. Het gaat over een groot familiegeheim van twee stokoude mensen, dat hen blijft achtervolgen. In de publieke verantwoording is er juist geen sprake van een geheim maar van een streven naar openheid over 'de dingen' die niet goed gingen. Maar net als in de roman van Couperus is hier sprake van een last uit het verleden die het kabinet blijft achtervolgen.

Dit stellen we vast in ons onderzoek naar de verantwoording van het kabinet over het jaar 2022. Gelukkig werd er in het afgelopen jaar veel meer publiek geld rechtmatig uitgegeven en goed verantwoord. Weliswaar zijn bij de nieuwe verplichtingen de percentages onrechtmatig of onzeker nog steeds te hoog, maar de foutenmarge bij de uitgaven in 2022 is acceptabel. Gelukkig maar. Daar staat wel tegenover dat bij maar liefst 10 van de 12 ministeries problemen zijn met het financieel beheer. De financiële administratie op orde hebben en je daar helder over kunnen verantwoorden is meer dan een papieren kwestie, meer dan het cliché 'niet alle bonnetjes bewaard'. Netjes kunnen uitleggen hoe belastinggeld door ministers is besteed, is de basis voor vertrouwen van burgers in hun politiek bestuur.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2022 zien we rijksbreed 23 tekortkomingen in het financieel beheer. Dat zijn er niet minder maar méér dan het jaar ervoor. Het meest in het oog springend daarbij is het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dat voor het derde jaar op een rij niet tijdig zijn financiële jaarcijfers kon overleggen. Er waren last minute aanzienlijke correcties in de administratie nodig. En dan moet de Algemene Rekenkamer voor miljarden euro's afrekeningen van voorschotten, uitgaven en verplichtingen bij dit ministerie als onrechtmatig of onzeker bestempelen. Het tempo om bij het Ministerie van VWS het financieel beheer op orde te brengen ligt te laag, zo hebben wij de minister van VWS op 5 april 2023 laten weten. Dat komt door structurele problemen, zoals een gebrek aan financieel specialisten. Maar ook door de cultuur op dit ministerie. In gewone-mensentaal: het is niet belangrijk genoeg.. De minister van VWS heeft de Tweede Kamer op 12 april 2023 bericht: "Om echt te komen tot een duurzaam en robuust ingericht beheer is de komende periode blijvende aandacht en actie nodig."

Vanwege onze zorgen over het financieel beheer bij het ministerie van VWS hebben we op 5 april ook een brief aan de minister van Financiën gestuurd. Zij is volgens de Comptabiliteitswet verantwoordelijk voor de coördinatie van

het begrotingsbeheer bij de rijksoverheid en voor het bevorderen van de doelmatigheid van het financieel beheer bij het Rijk. Ook al is in ons staatsbestel elke minister verantwoordelijk voor het presteren van zijn departement, de minister van Financiën kan een collega een helpende hand toe steken als daar reden toe is. Zij kan met raad en daad bijstaan.
De taskforce Verbetering Financieel Beheer die de minister van Financiën in de zomer van 2022 heeft ingesteld zou daar het nodige aan bijdragen. Bij de oprichting van de taskforce kondigde de minister van Financiën aan dat het voor een jaar zou zijn. Wij vinden het positief dat de minister inmiddels heeft aangekondigd dat de taskforce zijn werk voortzet. Dat is hard nodig, omdat er rijksbreed nog veel te doen is. Onze oproep is: geef die rol van aanjager voor een goed financieel beheer meer invulling. We weten immers dat het ook in een crisis wel goed kan lopen: zie het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat andermaal bewijst de financiële zaken op orde te hebben.

Ondanks het feit dat de cijfers over de rijksverantwoording op 17 mei 2023 beter zijn dan een jaar geleden, is het nog steeds alle hens aan dek. De kas is beter op orde, het kasbeheer niet. Anders dan in de roman van Couperus wordt in de rijksverantwoording geen verschrikkelijk geheim, laat staan een moord, verzwegen. Maar er zijn wel oude dingen die niet zomaar voorbijgaan. Daar is dus voor de betreffende ministers nog werk aan de winkel.

Inhoud

1. Inleiding | 7

1.1 De twee gezichten van 2022 | 7
1.2 De lei is niet schoon | 8
1.3 Paradox? Kas beter op orde, kasbeheer niet | 9
1.4 Hoe ver reikt onze blik | 10

2. Financiële informatie: is het geld volgens de regels geïnd en besteed? | 12

2.1 Rechtmatigheid – goed nieuws en slecht nieuws | 13
2.2 Begroten is vooruitzien | 16
2.3 Oorzaken overschrijding tolerantiegrenzen | 21
2.4 Modernisering controlebestel | 26
2.5 Controle onder druk | 26
2.6 Verklaring van goedkeuring | 27

3. Bedrijfsvoering: zijn de zaken goed geregeld? | 30

3.1 Goed beheer is het halve werk | 30
3.2 Onvolkomenheden: beheer is het halve werk | 33
3.3 Digitalisering vereist goed informatiebeheer | 39

4. Beleidsresultaten: krijgen we waar voor ons geld? | 42

4.1 Resultaten in perspectief | 44
4.2 Doelen voor duurzame ontwikkeling | 44
4.3 Monitor Brede Welvaart en de SDG's | 46
4.4 Een digitale kloof tussen burger en overheid | 55
4.5 Halve eeuw energiebesparing | 56
4.6 Andere kijk op mobiliteit komt nog niet uit verf | 57

5. Reactie en nawoord | 60

5.1 Reactie van de minister van Financiën | 60

5.2 Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 61

5.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer | 62

Bijlagen | 64

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek | 64

Bijlage 2 Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening | 70

Bijlage 3 Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden | 72

Bijlage 4 Eindnoten | 74

1. Inleiding



1.1 De twee gezichten van 2022

Begin 2022 kwam er een eind aan de coronacrisis. Op 10 januari gingen eerst de scholen open. En de winkels. Krap een week later volgden het beroepsonderwijs, de hogescholen en universiteiten. In crescendo ging het verder. Restaurants, theaters en concertzalen openden hun deuren. Bezoek thuis ontvangen mocht weer, al begon het met niet meer dan 4 gasten per dag. Sluitingstijden werden verruimd. Naar kantoor komen kon weer. Samen sporten. Evenementen bezoeken. Op 23 maart verviel de plicht om een mondkapje te dragen in het openbaar vervoer. En op 20 mei was alles weer zoals het was.

Was dat zo? Nee. Op 24 februari 2022 viel Rusland Oekraïne binnen. Het is oorlog in Europa. Terwijl de ene crisis tot een einde kwam, was de volgende al begonnen.

De coronacrisis tekende zich duidelijk af in onze verantwoordingsonderzoeken over 2020 en 2021. De grote spoed waarmee crisismaatregelen werden getroffen, bedoeld om de pandemie te bestrijden en de economie te ondersteunen, had zijn weerslag op de zorgvuldigheid van de uitvoering. Ministers konden van uitgaven en verplichtingen die zij waren aangegaan de rechtmatigheid niet steeds aantonen. Hiermee waren in

beide jaren grote bedragen gemoeid. In ons verantwoordingsonderzoek 2022, maar ook in de achtste editie van de Coronarekening die wij op Verantwoordingsdag 2023 publiceren, zien we de gevolgen van de coronacrisis wegebben. We sluiten het jaar beter af dan de 2 voorgaande jaren.

De norm bij onze controle op de rijksrekening en de jaarstukken van de ministeries is dat ál het geld volgens de wet- en regelgeving moet zijn geïnd en besteed. Maar waar mensen werken, kan altijd wel iets fout gaan. Daarvoor hanteren wij een tolerantiegrens. Van 99% van de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen (uitgaven in de toekomst, waarvoor een juridische verplichting is aangegaan) verwachten wij dat de rechtmatigheid niet ter discussie staat. Van de laatste 1% kan dat redelijkerwijs niet worden verwacht. De uitkomst van ons verantwoordingsonderzoek is dat de rijksoverheid zich in 2022 beter aan de regels heeft gehouden dan in 2020 en 2021. Deze ontwikkeling en de achtergronden ervan behandelen wij uitgebreid in hoofdstuk 2.
In die coronacrisisjaren constateerden wij forse overschrijdingen van de tolerantiegrens. Fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van de verplichtingen die de ministeries aangingen stapelden zich op, waardoor in 2021 van bijna 5% van de verplichtingen de rechtmatigheid niet vaststond. En ook bij de uitgaven ging het niet goed. Daarvan was in 2020 1,5% niet aantoonbaar rechtmatig, in 2021 1,1%.
In 2022 zien we deze percentages dalen. Bij de verplichtingen kwam 1,22% niet aantoonbaar rechtmatig tot stand, boven de tolerantiegrens. Bij de uitgaven was dat 0,56%, beneden de tolerantiegrens. Dat is goed nieuws. Maar toch kunnen we de vlag niet uitsteken.

1.2 De lei is niet schoon

In ons onderzoek over 2022 hebben we toch nog een aantal stevige tekortkomingen vastgesteld. Wij hebben geconstateerd dat we 2023 niet met een spreekwoordelijke schone lei kunnen beginnen.
Er is een nasleep van problemen, die samenhangt met de coronacrisismaatregelen die in 2020 en 2021 zijn getroffen. Niet alleen aan de inkomstenkant door uitstel van belastingafdrachten, maar vooral doordat steun aan ondernemingen, gericht op hun voortbestaan en behoud van werkgelegenheid, vaak in de vorm van een voorschot is verstrekt. Of dat rechtmatig is gebeurd, kan pas achteraf gecontroleerd worden.
Wij zien dat ministers de rechtmatigheid in diverse gevallen nu niet meer kunnen vaststellen. Regelmatig ontbreekt de informatie, bijvoorbeeld doordat de afspraken die vanaf 2020 zijn gemaakt over de besteding van de voorschotten gebrekkig waren.
Met de afgerekende voorschotten is een grote geldstroom gemoeid: € 94,1 miljard. Wij hebben geconstateerd dat bij bijna 6% de rechtmatigheid niet vaststaat. Het gaat

daarbij om € 5,6 miljard. Dat is een ernstige bevinding, omdat het over geld gaat van burgers en bedrijven, die ervan mogen uitgaan dat het juiste bedrag op de juiste plek terecht is gekomen.

1.3 Paradox? Kas beter op orde, kasbeheer niet

Ons verantwoordingsonderzoek houdt niet op bij de controle op de ontvangsten en bestedingen van de rijksoverheid. Wij beoordelen ook of de ministers de zaken goed geregeld hebben op hun departementen. Of, in andere woorden, de bedrijfsvoering op orde is.
Wij kijken of er tekortkomingen zijn in de dienstverlening of in de uitvoering van werkzaamheden, waarvan burgers of bedrijven de gevolgen ondervinden. Als dat zo is, spreken wij van een onvolkomenheid. En als het probleem omvangrijk is, grote invloed heeft of hardnekkig is, noemen wij zo'n onvolkomenheid ernstig.
De uitkomsten van dit onderzoek komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

Een bijna paradoxale ontwikkeling is dat de rechtmatigheid is verbeterd, terwijl wij bij een aantal ministeries flinke tekortkomingen vaststellen in het financieel beheer. In andere woorden: de kas is beter op orde, maar het kasbeheer niet.

Om duidelijk te maken hoe het mogelijk is dat we deze twee feiten tegelijkertijd constateren, trekken we een vergelijking met een dijkdoorbraak bij storm, waardoor polders zijn ondergelopen. Zodra het noodweer voorbij is, is het water weggepompt en zijn de meeste gaten in de dijk gedicht. Maar daarmee is de dijk zelf nog niet versterkt.

Zo kijkt de Algemene Rekenkamer ook naar zwaktes in het financieel beheer. Het zijn voor ons signalen dat de rijksoverheid onvoldoende bestand is tegen nieuwe crises. Dat vinden wij zorgelijk. Daarom vinden wij de versterking van het financieel beheer zo belangrijk.

Onze zorgen komen voort uit de bevindingen bij ons onderzoek naar de bedrijfsvoering bij het Rijk. Wij constateerden daar dit jaar 44 onvolkomenheden in, 2 minder dan vorig jaar. Daarnaast stelden wij 1 ernstige onvolkomenheid vast, 1 minder dan vorig jaar. Maar kijken we naar de aard van de onvolkomenheden, dan valt op dat meer dan de helft ervan, 23, samenhangt met financieel beheer. Vooral de inkoop van materieel en inhuur van personeel verloopt op veel ministeries niet zoals het hoort. Regelmatig ontbreekt de onderbouwing die aantoont dat het ministerie de goederen of diensten waarvoor is betaald daadwerkelijk heeft ontvangen, of zijn er fouten gemaakt bij

aanbestedingen. Dit constateerden wij 11 keer bij 7 ministeries – rijksbreed dus. Het is voor ons reden om de minister van Financiën te vragen ook in 2023 betrokken te blijven bij de oplossing van deze vaak hardnekkige problemen.

1.4 Hoe ver reikt onze blik

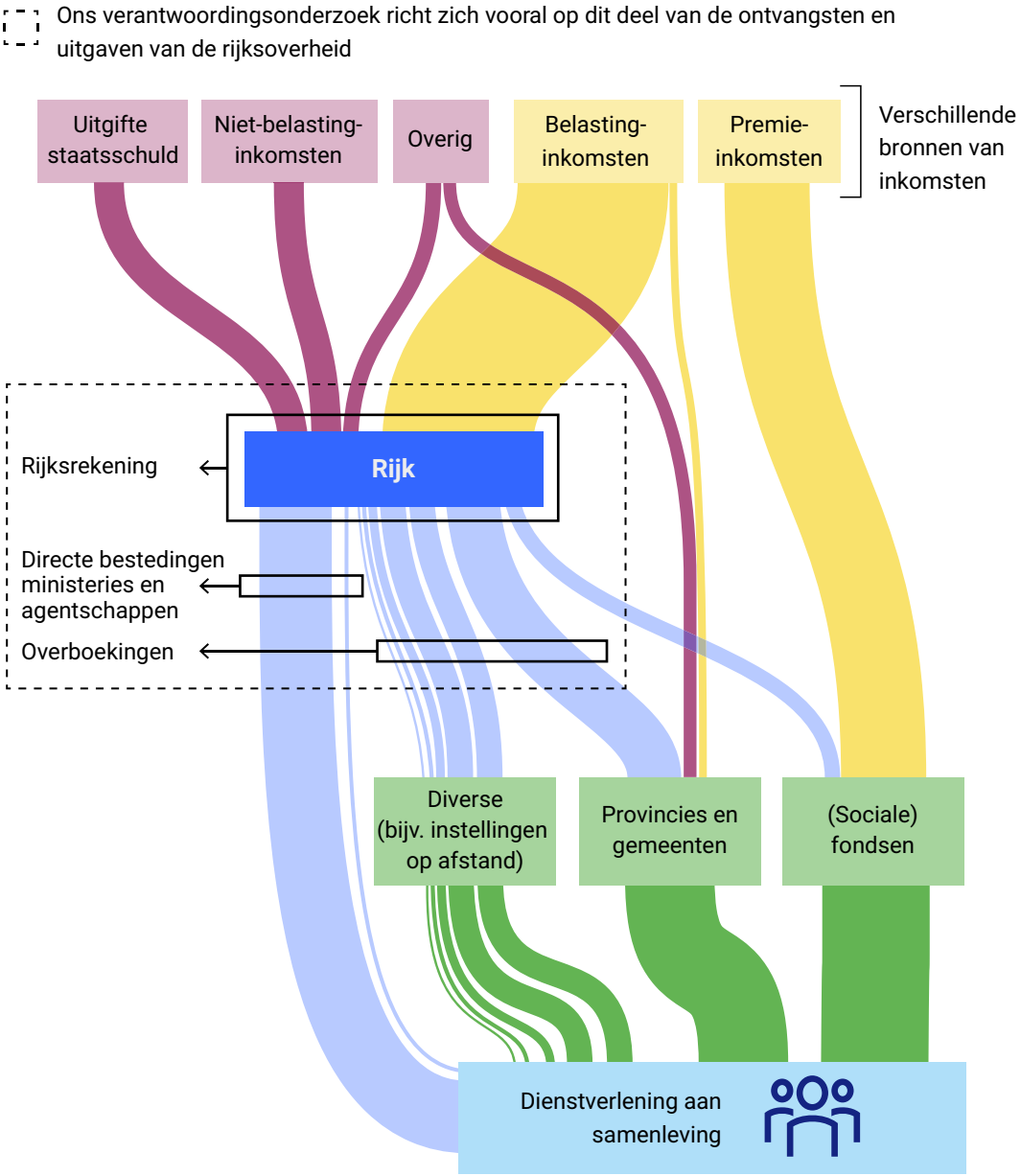
Onze wettelijke taak is dat wij controleren of publieke gelden rechtmatig zijn geïnd en besteed. Daarbij laten wij het niet. We beoordelen ook of de ministers zaken goed georganiseerd hebben. En wij onderzoeken of de plannen die ministers maken en de maatregelen die zij nemen doen wat ervan wordt verwacht, binnen budget en op tijd. Of de burger zo waar krijgt voor zijn geld, behandelen wij in hoofdstuk 4.

Toch is de horizon van ons verantwoordingsonderzoek niet oneindig. Wij richten ons op de rijksrekening, niet op het complete landschap van publieke geldstromen. Onderstaande figuur brengt in beeld welk deel van de publieke geldstromen de Algemene Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek betrekt. Dat zijn vooral de geldstromen die de ministeries direct besteden en die lopen via de ‘instellingen op afstand’ van het Rijk (zoals UWV, Autoriteit Persoonsgegevens en CBR).

Ook dat is in de figuur weergegeven. De geldstroom die naar provincies en gemeenten loopt en uitgaven die uit premies worden gefinancierd vallen grotendeels buiten ons gezichtsveld.

Figuur 1 *De loop van de publieke geldstromen, van de bronnen (belastingen, premies) tot aan de bestemming (de samenleving) is ingewikkeld*

Twee derde van de uitgaven van het Rijk zijn overboekingen naar andere partijen



Andersom doen we soms onderzoek op plaatsen die voor anderen niet toegankelijk zijn. Zo controleren wij jaarlijks de verantwoording van de inlichtingendiensten AIVD en MIVD. Voor een gedeelte maken we de resultaten daarvan openbaar, in de rapporten over de ministeries van BZK en Defensie. Dit jaar besteden we bijvoorbeeld aandacht aan het extra geld dat in het regeerakkoord is uitgetrokken voor de inlichtingendiensten. Onze controles bij de AIVD en MIVD leveren ook informatie op die vertrouwelijk moet blijven. Die geven we aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer.

2. Financiële informatie: is het geld volgens de regels geïnd en besteed?

In dit hoofdstuk doen we verslag van ons onderzoek naar inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid over 2022.

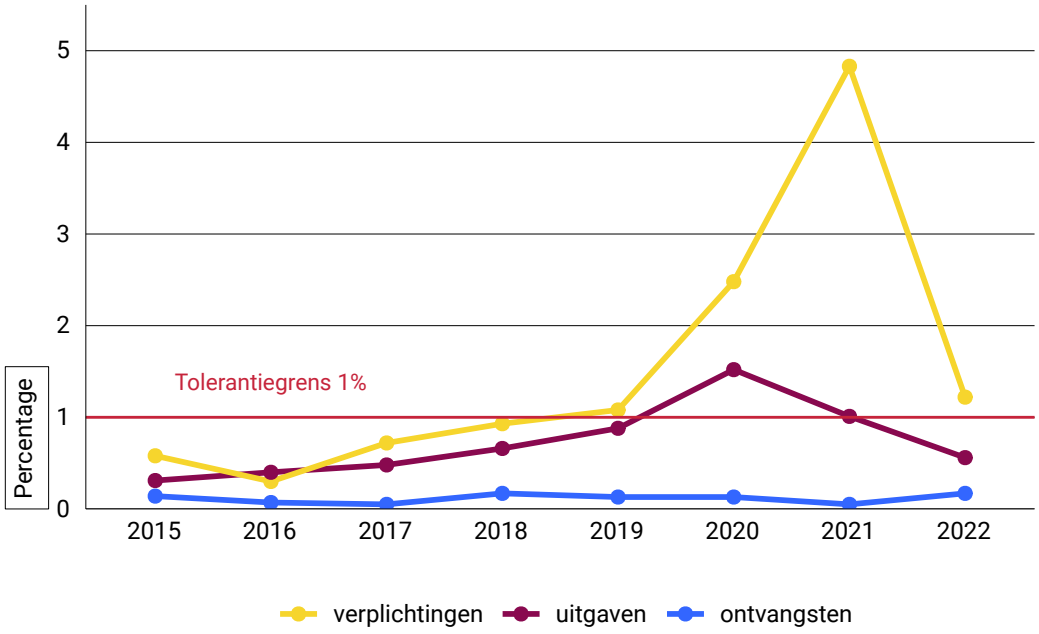


De taak van de Algemene Rekenkamer is om te onderzoeken of de ministeries het geld volgens de regels hebben geïnd en besteed. Dit is vastgelegd in de Grondwet en de Comptabiliteitswet.
Wij controleren daarom de rijksrekening, het overzicht van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk in het voorgaande jaar. Ons oordeel geven wij in de vorm van een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening.
De norm is dat ministers ál het geld rechtmatig innen, besteden en verantwoorden. Met andere woorden: dat zij zich hierbij aan wet- en regelgeving houden. Maar tegelijkertijd beseffen we dat dit nooit voor de volle 100% zal lukken. Waar gewerkt wordt, gaat immers altijd wel iets mis.
Daarom hanteren wij een tolerantiegrens, die de Tweede Kamer intussen tot regel heeft verklaard (motie-Sneller). Van 99% van alle verantwoorde bedragen moet de rechtmatigheid vaststaan. Fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van ontvangsten, uitgaven en verplichtingen (uitgaven in de toekomst, waarvoor een juridische verplichting is aangegaan) mogen zich dus in hooguit 1% van het totaal voordoen. Misschien klinkt 1% als weinig, maar het gaat per geldstroom om € 3 à 4 miljard.

2.1 Rechtmatigheid – goed nieuws en slecht nieuws

Om met het goede nieuws te beginnen: uit ons verantwoordingsonderzoek 2022 is gebleken dat de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven is verbeterd. De afgelopen 2 jaar lagen de kaarten er heel anders voor. Bij onze controles op de jaarrekeningen 2020 en 2021 moesten wij telkens constateren dat de tolerantiegrens van 1% fors werd overschreden. Dat was sinds 2008, het jaar dat de kredietcrisis uitbrak, niet meer voorgekomen. Over 2022 is de tolerantiegrens wel overschreden, maar in veel mindere mate dan in 2020 en 2021.

Figuur 2 *Ontwikkeling van de overschrijding van de tolerantiegrens in de afgelopen 8 jaar*



In 2020 en 2021 was de bestrijding van de coronacrisis een belangrijke bron van onrechtmatige bestedingen. In het voorjaar van 2022 kwam er een einde aan de crisis, zoals de grafiek laat zien.

Het slechte nieuws is dat we rijksbreed een behoorlijk aantal tekortkomingen in het financieel beheer zien. Dit speelt bij 10 van de 12 ministeries. En niet alleen in 2022, vaak bestaan de problemen al jarenlang. In hoofdstuk 3 gaan wij hier dieper op in. Dat het financieel beheer rijksbreed zwaktes vertoont, is voor ons een signaal dat we nu niet achterover kunnen leunen.

Zolang er tekortkomingen zijn in bijvoorbeeld de financiële administraties, de inkopen en de verstrekte subsidies, is de rechtmatigheid van bestedingen en ontvangsten geen gegeven. Een fout bij de inkoop kan uitmonden in een onrechtmatige besteding. Dergelijke fouten kunnen een signaal zijn dat er structurele tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn. Het is belangrijk dat op te pikken, want het gaat bij de rijksoverheid vaak over grote geldstromen en tekortkomingen kunnen leiden tot een overschrijding van de tolerantiegrens.
Grote uitgaven zijn cruciaal geweest bij de aanpak van de coronacrisis. Het zijn burgers en bedrijven die deze gelden opbrachten. Zij moeten ervan kunnen uitgaan dat het juiste bedrag op de juiste plek is terechtgekomen.
Dat dit niet onmogelijk is, hebben de ministers van SZW en EZK bewezen. Zij voerden coronacrisismaatregelen uit als de NOW, de Tozo en de TVL, waarop bedrijven een beroep konden doen als hun voortbestaan in het geding was. Beide ministers kunnen de gelden die in deze regelingen omgingen goed verantwoorden, ook al ging dat niet zonder slag of stoot.

2.1.1 Onrechtmatige verplichtingen

Bij de verplichtingen namen de onrechtmatigheden 3 jaar lang toe. In 2022 is die trend omgebogen. De tolerantiegrens van 1% wordt nog overschreden. In 2022 stond van 1,22% van de verplichtingen de rechtmatigheid niet vast. Het bedrag dat hier bij hoort is € 4,6 miljard. In 2021 ging het om 4,83%, waarmee € 15,5 miljard was gemoeid.
De daling in 2022 is grotendeels toe te schrijven aan afname van het aantal coronacrisismaatregelen. Vooral bij de minister van VWS speelt dit een grote rol. Daarnaast hadden we in 2022 niet meer te maken met onrechtmatige inkoopverplichtingen door de minister van Defensie vanwege het niet tijdig informeren van de Staten-Generaal.

2.1.2 Onrechtmatige uitgaven

Bij de uitgaven is de tolerantiegrens dit jaar niet meer overschreden (0,56%). In 2020 en ook 2021 gebeurde dit wel. In 2020 stond van 1,52% van de uitgaven de rechtmatigheid niet vast, waarbij een bedrag hoorde van € 4,3 miljard. Vorig jaar verbeterde dit al, toen ging het nog om 1,1% van de uitgaven en een bedrag van € 3,3 miljard.
In beide jaren hing dit vooral samen met de bestrijding van de coronacrisis.

2.1.3 Afgerekende voorschotten

In de *Staat van de rijksverantwoording 2020*, het eerste coronajaar, waarschuwden wij voor een nasleep van onrechtmatigheden in verplichtingen en uitgaven. Wij schreven: “Omdat veel onrechtmatigheden samenhangen met coronasteunmaatregelen, verwachten wij dat de effecten hiervan ook de komende jaren zichtbaar zullen zijn. Wij denken hier bijvoorbeeld aan de voorschotten die verstrekt zijn om onder meer

het bedrijfsleven te ondersteunen in de coronacrisis. De rechtmatigheid van die voorschotten kan pas achteraf gecontroleerd worden."
Wij tekenden aan dat het ging om grote geldstromen, aangewend om ondernemingen en werkgelegenheid te behouden, opgebracht door burgers en bedrijven.
Nu ervaren wij dat in diverse gevallen de informatie ontbreekt om de rechtmatigheid te kunnen vaststellen. Dit komt bijvoorbeeld doordat de afspraken die vanaf 2020 zijn gemaakt over de besteding van de voorschotten gebrekkig waren.
Daardoor kan achteraf niet meer worden vastgesteld of het voorschot volgens afspraak en dus rechtmatig is besteed. Meest duidelijke voorbeeld hierbij uit de coronacrisis is de gang van zaken bij het Ministerie van VWS.

De geldstroom afgerekende voorschotten is niet opgenomen in figuur 2. Maar de geldstroom afgerekende voorschotten is wél belangrijk, het gaat om publiek geld. De omvang van de afgerekende voorschotten over 2022 is € 94,1 miljard. Bij bijna 6% hiervan staat de rechtmatigheid niet vast. Het gaat om € 5,6 miljard.

2.1.4 Tolerantiegrens overschreden bij 7 begrotingshoofdstukken

Niet alleen op niveau van de rijksrekening kijken wij of de tolerantiegrenzen worden overschreden. Dat doen we ook voor de afzonderlijke begrotingshoofdstukken. Ondanks de betere uitkomst van onze controle op de rijksrekening 2022, zien wij dat bij 7 van de 23 begrotingshoofdstukken de tolerantiegrenzen zijn overschreden. In 2020 waren dat er 9, in 2021 10. Figuur 3 brengt dat in beeld.

In bijlage 3 bij dit rapport is een nadere toelichting op alle overschrijdingen van de tolerantiegrens te vinden.

Figuur 3 *Overschrijdingen van de tolerantiegrens per begrotingshoofdstuk*

In 2022 werd op 7 begrotingshoofdstukken de tolerantiegrens overschreden

		2020	2021	2022
I	De Koning	✓	✓	✓
IIA	Staten-Generaal	✓	✓	✓
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat, KvdG*	✓	✓	✓
III	Algemene Zaken	✓	✓	✓
IV	Koninkrijksrelaties en BES-fonds	⚠	✓	✓
V	Buitenlandse Zaken	✓	⚠	✓
VI	Justitie en Veiligheid	⚠	⚠	⚠
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	⚠	⚠	⚠
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	✓	⚠	✓
IX	Financiën en Nationale Schuld	⚠	⚠	⚠
X	Defensie	✓	⚠	✓
XII	Infrastructuur en Waterstaat	⚠	✓	✓
XIII	Economische Zaken en Klimaat	⚠	⚠	⚠
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	⚠	⚠	⚠
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	✓	✓	✓
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	⚠	⚠	⚠
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	✓	✓	✓
XIX	Nationaal Groeifonds	n.v.t.	✓	✓
A	Infrastructuurfonds	✓	✓	✓
B	Gemeentefonds	✓	✓	✓
C	Provinciefonds	⚠	✓	✓
J	Deltafonds	✓	✓	✓
K	Defensiematerieelbegrotingsfonds	n.v.t.	⚠	⚠

* Kabinetten van de Gouverneurs

2.2 Begroten is vooruitzien

Een minister mag pas geld uitgeven of verplichtingen aangaan, nadat het parlement daarvoor toestemming heeft gegeven. Vooraf moeten Tweede en Eerste Kamer hebben ingestemd met de maatregelen en de beschikbare middelen in de begroting. Dit budgetrecht is een van de belangrijkste en oudste rechten van het parlement.

Het is vastgelegd in de Comptabiliteitswet. 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.

Op Prinsjesdag maakt het kabinet de plannen en begrotingen bekend voor het volgende jaar. In oktober en november debatteren de ministers hierover met de Tweede en de Eerste Kamer. Deze debatten eindigen in stemmingen, waarbij (gewijzigde) plannen en begrotingen worden vastgesteld.
In de loop van het jaar kunnen zich natuurlijk altijd onvoorziene omstandigheden voordoen. Daarom kunnen de ministers begrotingen aanpassen. Daar zijn 2 vaste momenten voor. Het kabinet brengt over de stand van zaken van de rijksfinanciën uiterlijk 1 juni de voorjaarsnota uit en uiterlijk 1 december de najaarsnota. Ze worden ook wel eerste en tweede suppletoire begroting genoemd.

Incidentele suppletoire begrotingen (ISB's)
Het kan zijn dat wijziging van de begroting niet kan wachten tot de voorjaars- of najaarsnota. De Comptabiliteitswet biedt daarvoor de mogelijkheid om een incidentele suppletoire begroting (ISB) in te dienen. Dit zijn dan begrotingen die de ministers buiten het gebruikelijke proces om aan de Tweede en Eerste Kamer aanbieden. Pas nadat beide Kamers hun goedkeuring hebben gegeven aan de gewijzigde begroting, kan een minister het geld uitgeven.

In 2021 en ook in 2022 hebben ministers een groot aantal ISB's ingediend bij de Staten-Generaal. Vaak hadden deze ISB's te maken met coronacrisismaatregelen of de oorlog in Oekraïne. In 2021 waren het er 63, in 2022 ging het om 51. Het gebruik van ISB's maakt het begrotingsproces onoverzichtelijk voor het parlement en de ministeries.
De minister van EZK kwam in 2022 met de meeste ISB's, 10 keer. Opmerkelijk is dat ministers hun goedgekeurde begrotingen al vanaf enkele weken na Prinsjesdag 2021 wijzigden. Voordat 2022 begonnen was, waren er zodoende al 8 ISB's ingediend.

Figuur 4 *Net als in 2021 dienden ministers in 2022 vaak suppletoire begrotingen in*

In 2022 zijn 51 incidentele suppletoire begrotingen ingediend

		Suppletoire begrotingen	Voorbeelden
V	Buitenlandse Zaken	1	Huisvesting
VI	Justitie en Veiligheid	5	Coronatoegangsbewijs, opvang en medische zorg Oekraïners
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	3	Ventilatie in scholen, verduurzaming en verbetering Groningen, huisvesting statushouders
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	7	Aankoop kunstwerk, corona-ondersteuning musea, scholen, culturele sector, kwijtschelding publieke schulden toeslagen-gedupeerden
IX	Financiën en Nationale Schuld	5	Aandelenemissie Air France-KLM, steun Oekraïne via Wereldbank en IMF, LNG invoercapaciteit in de Eemshaven, uitvoering rechtsherstel box 3
X	Defensie	2	Bijdrage aan Defensiematerieel-begrotingsfonds
XII	Infrastructuur en Waterstaat	1	Tegemoetkoming vuurwerkbranche
XIII	Economische Zaken en Klimaat	10	Coronasteunmaatregelen, gasopslag Bergermeer, regelingen in verband met hoge energieprijzen
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	3	Provinciale uitvraag stikstofaanpak, investeringsfonds duurzame landbouw
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	Coronasteunmaatregelen
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	8	Coronamaatregelen, medische zorg aan Oekraïners
B	Gemeentefonds	2	Energietoeslag lage inkomens
K	Defensiematerieel-begrotingsfonds	2	Defensiematerieel vanwege oorlog Oekraïne, bestelling 6 F-35's en 4 MQ-9-toestellen

Veelvuldig gebruik ISB's 'taai probleem'

De minister van Financiën richtte vorig jaar een taskforce Verbetering Financieel Beheer op. In § 3.1.1 gaan we daar nader op in. Een van de opdrachten van de taskforce was de inzet van ISB's onder de loep te nemen. De taskforce maakte een overzicht dat een explosieve stijging van het aantal ISB's sinds 2020 liet zien, en ging hierover met alle departementen in gesprek. Blijkens een voortgangsrapportage die de minister van Financiën in december 2022 aan de Kamer stuurde, beschouwt zij het veelvuldige gebruik van ISB's als 'een taai probleem', waarvoor 'geen snelle oplossingen zijn'.

Wij vinden dat het begrotingsproces weer normaal moet worden. Dit betekent dat in het verkeer tussen Kamer en kabinet de gebruikelijke procedures worden gevolgd en dat zelden een beroep wordt gedaan op spoedprocedures. Wij vinden het onwenselijk dat ministers de incidentele suppletoire begrotingen gebruiken om tijdwinst te boeken, terwijl bij een betere planning de gebruikelijke route kan worden gevolgd. Dat moet niet alleen gebeuren omdat de coronacrisis voorbij is. Want ook, of misschien zelfs juist in tijden van crisis moet het begrotingsproces overzichtelijk zijn voor de Kamer.

Artikel 2.27 CW maakt uitzondering voor spoedgevallen

Maar wij zien nog een onwenselijke ontwikkeling. Als ministers in een noodsituatie een ISB indienen, doen zij veelvuldig een beroep op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet. Deze uitzonderingsbepaling maakt het mogelijk om af te wijken van de regel dat beide Kamers van de Staten-Generaal eerst hun goedkeuring moeten geven. Ministers kunnen een beroep doen op artikel 2.27, als de invoering van nieuw beleid geen uitstel duldt en in het belang is van de staat. Idee achter deze spoedprocedure is dat de minister snel kan handelen, zoals in crisissituaties soms nodig is.

Onder voorwaarde: Kamers vooraf informeren

Er is wel een harde voorwaarde aan het gebruik van de uitzonderingsregel. De minister moet de beide Kamers van de Staten-Generaal vóóraf informeren over zijn voornemen. Doet hij dit niet of niet op tijd, dan zijn de verplichtingen en uitgaven die hieruit voortvloeien onrechtmatig. Dit gebeurde veelvuldig in 2020 en 2021.
Over 2022 zien wij daarin duidelijk verbetering. De Kamers zijn bijna altijd op de juiste wijze geïnformeerd.

Kamer 'wil pinpas terug'

De Tweede Kamer wil paal en perk stellen aan de veelvuldige inzet van spoedprocedures, waarbij ministers een beroep doen op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet. De Kamer aanvaardde in juni 2022 een motie van Kamerlid Heinen, die de regering opriep zo snel mogelijk een extra wettelijke voorwaarde te verbinden aan het gebruik van artikel 2.27. In het debat daarover zei hij: "Wij willen onze pinpas terug."

Het doel van de motie is dat ministers zo'n spoedprocedure alleen nog kunnen inzetten, als de Staten-Generaal zich voldoende geïnformeerd achten. En zolang dit niet bij wet is geregeld, wil de Kamer dat de ministers in die geest handelen. Op deze manier wil de Kamer het budgetrecht van de Staten-Generaal versterken.

De minister van Financiën heeft hier gevolg aan gegeven en werkt aan de wetswijziging. De minister schreef de Kamer in september 2022 dat ook zij wil terugkeren naar een ordentelijk begrotingsproces waarbij het parlementair budgetrecht optimaal wordt gerespecteerd, ook in tijden van onzekerheid en crisis.

Ministers deden in 2022 in totaal 40 keer een beroep op artikel 2.27 om de spoedprocedure te kunnen volgen. Overigens gebeurde dat 7 keer, zonder dat zij daadwerkelijk verplichtingen aangingen of uitgaven deden voordat beide Kamers hun goedkeuring hadden gegeven. Achteraf gezien hadden de ministers de spoed-procedure dus niet hoeven te gebruiken.
Wij zijn kritisch over de veelvuldige toepassing van artikel 2.27 CW. Het gebruik van deze uitzonderingsbepaling tast iedere keer het principe van het budgetrecht van het parlement aan. Daarom vinden wij dat niet wenselijk. Wij vinden het belangrijk dat de spoedprocedure alleen wordt ingezet in noodsituaties, als de invoering van nieuw beleid geen uitstel duldt en in het belang is van de staat. Wij vinden het beter als ministers een andere weg nemen. Dat kan als zij eerst bij de Tweede en Eerste Kamer nagaan of die een incidentele suppletoire begroting versneld in behandeling willen nemen. Besluitvorming daarover kan dan binnen 4 weken rond zijn, waar dat normaal gesproken tegen de 16 weken is. Pas als versnelde behandeling niet mogelijk blijkt, kan de minister een beroep doen op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet.

Terugkeer ordelijk begrotingsproces

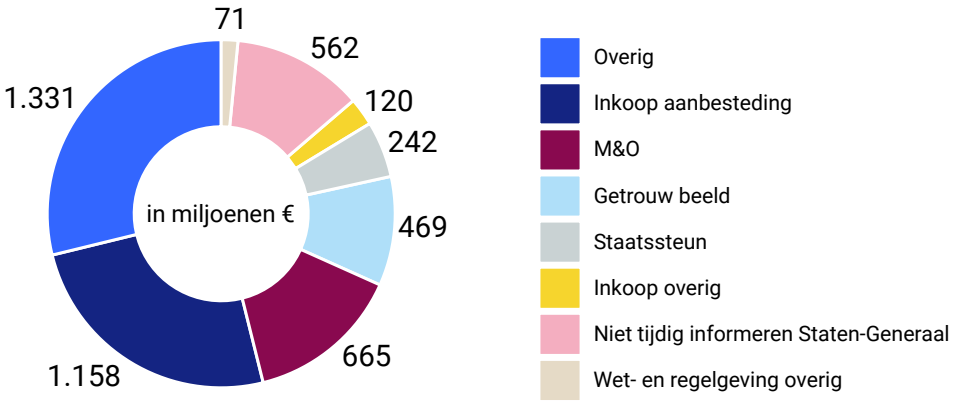
De Tweede Kamer heeft het kabinet gevraagd om bij de verantwoording over het jaar 2022 aandacht te besteden aan de terugkeer naar een regulier en voorspelbaar

begrotingsproces. Daarom zijn ministers verplicht om over hun inspanningen hiervoor 1 keer verantwoording af te leggen in een bijlage bij hun jaarverslagen over 2022.
Volgens ons moet dit thema niet eenmalig aan de orde komen. Het is beter als ministers hierover elk jaar rapport uitbrengen om, nu de coronacrisis voorbij is, daadwerkelijk terug te keren naar een ordelijk begrotingsproces.

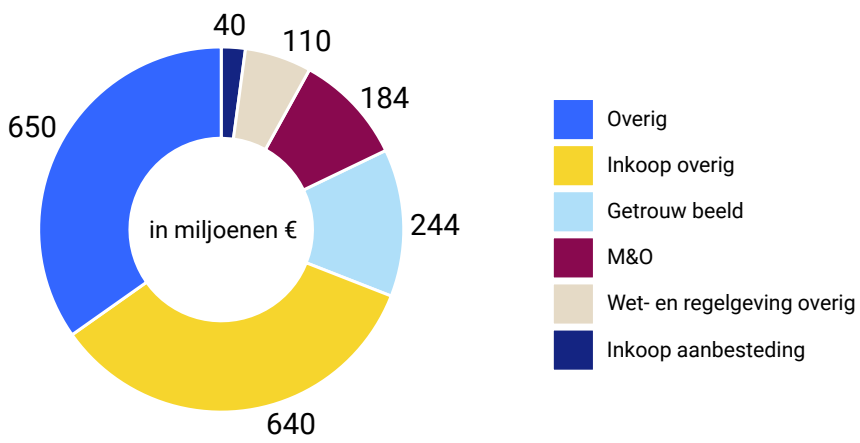
2.3 Oorzaken overschrijding tolerantiegrenzen

In 2022 was er een duidelijke oorzaak van overschrijding van de tolerantiegrenzen. Bij inkopen troffen wij veel onrechtmatigheden aan, zowel bij de verplichtingen als bij de uitgaven. In 2021 zagen we juist verschillende oorzaken. Ook toen constateerden wij onrechtmatigheden bij inkoop, maar daarnaast ontstonden onrechtmatigheden bij de uitvoering van coronacrisismaatregelen en door het niet tijdig informeren van de Staten-Generaal.

Figuur 5 *Fouten en onzekerheden bij de verplichtingen per categorie*



Figuur 6 *Fouten en onzekerheden bij de uitgaven per categorie*



2.3.1 Inkoop – balanceren tussen rechtmatigheid en doelmatigheid

Inkoop is gebonden aan verschillende soorten regelgeving. De Europese en nationale aanbestedingsregels dienen in de eerste plaats het belang van eerlijke concurrentie en marktwerking. Correcte toepassing van deze regels vinden wij belangrijk omdat dit ook willekeur en vriendjespolitiek voorkomt. Ze beogen dat inkopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding worden gedaan. Inkoop is balanceren tussen enerzijds de aanbestedingseisen en anderzijds de doelmatige inkoop.

Ministerie van Financiën – Belastingdienst en Toeslagen

Bij de Belastingdienst en Toeslagen is in 2022 een groot deel van de fouten veroorzaakt doordat het ministerie de aanbestedingsregels niet goed heeft nageleefd. Soms gebeurt zoiets, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat de dienstverlening aan burgers en bedrijven kan doorgaan of om snel compensatie te kunnen bieden aan gedupeerde ouders. We zien echter dat aanbestedingen niet op tijd zijn gestart en overeenkomsten niet op tijd zijn verlengd. Het niet naleven van aanbestedingsregels was ook in 2021 een belangrijke bevinding over het inkoopbeheer.

Ministerie van IenW - Rijkswaterstaat

Met € 4,1 miljard aan inkopen in 2022 is Rijkswaterstaat een van de grootste inkopers van het Rijk. In ons verantwoordingsonderzoek van 2021 stelden we hierbij tekortkomingen vast. In 2022 zien we zeer beperkt verbetering. Het gaat om de raming van

inkoop, onderbouwing van de procedures die zijn toegepast, de selectie van leveranciers en de tijdige vastlegging van contractuele verplichtingen.

Rol minister van Financiën
Wij zien in rijksbrede verbetering van de inkoop- en aanbestedingsprocessen, die onderdeel zijn van het financieel beheer, een taak voor de taskforce Verbetering Financieel Beheer, die de minister van Financiën vorig jaar heeft ingesteld. In § 3.1.1 gaan wij hier nader op in.

2.3.2 Significante fouten en onzekerheden

Ministerie van VWS
De minister van VWS was in 2022 veel minder vaak genoodzaakt (spoed)maatregelen te nemen ter bestrijding van de coronacrisis. Hierdoor zijn zowel bij de verplichtingen als de uitgaven minder fouten ontstaan, maar nog steeds te veel.
Belangrijk over 2022 was de afwikkeling van voorschotten die uitgekeerd zijn tijdens de coronapandemie. Ondanks forse inspanning van het Ministerie van VWS kon de rechtmatigheid van de besteding van veel publiek geld niet worden vastgesteld.

Verplichtingen – minder noodzaak voor directe gunning
Van € 1,4 miljard van de verplichtingen is de rechtmatigheid niet zeker. In 2021 was dit € 4,1 miljard. De oorzaken hiervan zijn divers. Zo ontbrak de wettelijke grondslag voor financiering voor € 529,1 miljoen aan verplichtingen bij de stichting Landelijke Coördinatie COVID-19 Bestrijding, die taken uitvoert voor het Ministerie van VWS. Met de directe gunning van inkoopopdrachten aan leveranciers, waarvoor geen dwingende spoed kon worden aangetoond, was € 347,8 miljoen gemoeid.

Uitgaven en ontvangsten
Van € 905,9 miljoen aan uitgaven en ontvangsten staat de rechtmatigheid niet vast. In 2021 was dit nog bijna € 2 miljard. De grootste fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid ontstonden doordat facturen zijn betaald, zonder bewijs dat alle goederen of diensten daadwerkelijk waren geleverd.

Afgerekende voorschotten
In 2022 rekende het Ministerie van VWS een groot bedrag af aan voorschotten, die verband hielden met coronacrisismaatregelen. In totaal ging het om € 16,7 miljard. Het ministerie stak er veel energie in om de rechtmatigheid te verantwoorden van geld dat verstrekt is om de coronacrisis te bestrijden. In een aantal gevallen is dat gelukt, zoals bij de afrekening van voorschotten om zorgpersoneel een bonus te

geven. Het Ministerie van VWS maakte hiervoor in 2020 en 2021 geld over aan zorginstellingen. In 2022 moesten deze instellingen aantonen of zij dit geld inderdaad hadden gebruikt voor de zorgbonus. Op basis daarvan rekende het ministerie rechtmatig af.

Van € 5,1 miljard aan verstrekte voorschotten kan de rechtmatigheid echter niet vastgesteld worden. Dit is een fors deel, ook in vergelijking met 2021. In 2021 rekende het ministerie voor € 9,7 miljard af aan voorschotten. Daarbij ontstonden voor € 787,1 miljoen fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid.
Bij de afrekening van voorschotten speelde ook het probleem dat organisaties, die van de minister veel geld hadden ontvangen, niet konden aantonen of álle goederen en diensten waarvoor het ministerie betaalde daadwerkelijk zijn geleverd.

2.3.3 Andere fouten en onzekerheden

Niet (tijdig) gemelde slotverschillen
Het parlement heeft budgetrecht over de begroting van de ministeries en keurt de uitgaven goed. Als er na publicatie van de najaarsnota nog begrotingswijzigingen plaatsvinden, wordt via de slotwet de laatste stand van de begroting in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke realisatie.

Om het parlement te informeren over budgetoverschrijdingen en de kans te geven er iets van te vinden, stuurt de betreffende minister het parlement in december een zogeheten ‘veegbrief’. De beide Kamers van de Staten-Generaal kunnen deze budgetoverschrijdingen dan achteraf goedkeuren. Beleidsmatige budgetoverschrijdingen die niet in deze brief staan en dus niet of niet tijdig zijn gemeld, beschouwen wij in lijn met de Comptabiliteitswet 2016 als onrechtmatig. Hiermee wordt immers het budgetrecht van het parlement geschonden.

Over 2022 is ten onrechte in totaal voor € 208,8 miljoen aan beleidsmatige mutaties niet in de veegbrief aan het parlement gemeld. De grootste onrechtmatige overschrijdingen over 2022 zijn geconstateerd bij de ministers van JenV (€ 67 miljoen), LNV (€ 43 miljoen), BZ en BHOS (€ 76 miljoen).

We zien dus een daling (2021: € 1,6 miljard) van onrechtmatige budgetoverschrijdingen in 2022. Dit komt vooral doordat ministeries op tijd hebben ingespeeld op het ontstaan van overschrijdingen en de Kamers hierover actief hebben geïnformeerd via de veegbrieven. Daarnaast zien we dat ministeries fors minder verplichtingen zijn aangegaan

in 2022 dan begroot: circa € 40 miljard (2021: € 22 miljard) waardoor het risico dat er onrechtmatigheden in optraden ook afnam.

2.3.4 Belang interne beheersing bij uitvoering crisismaatregelen EZK

In het verantwoordingsonderzoek 2021 hebben wij bij het Ministerie van EZK onderzoek gedaan naar de subsidies voor de coronacrisismaatregel Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL). Wij stelden toen vast dat zowel de interne beheersing als de accountantscontrole ons niet voldoende zekerheid kon geven over de juistheid en rechtmatigheid van de verlening, bevoorschotting en vaststelling van de TVL. Naar aanleiding van ons bezwaar heeft de minister een verbeterplan gemaakt.

In het verantwoordingsonderzoek 2022 hebben wij hieraan opvolging gegeven. We hebben onderzocht of wij voor ons financieel oordeel kunnen steunen op de interne beheersingsmaatregelen rond de uitvoering van de TVL. Het gaat in 2022 om € 4,8 miljard aan verplichtingen en € 3,5 miljard aan uitgaven. Wij hebben geconstateerd dat de interne beheersingsmaatregelen aanwezig zijn. Maar de goede werking moet nog beter inzichtelijk worden gemaakt door beter te documenteren wie wat en wanneer heeft uitgevoerd. Wij vragen hiervoor bijzondere aandacht. De werkwijze zoals die is ontwikkeld voor de TVL, met een deels geautomatiseerde verlening op basis van risicoanalyse, is namelijk de basis voor de uitvoering van de regeling Tegemoetkoming Energiekosten die in 2023 open is gegaan en waarvoor een bedrag van € 1,9 miljard is geraamd.

2.3.5 Bestuurskosten

Jaarlijks onderzoeken we de bestuurskosten, oftewel de kosten die bewindslieden maken die samenhangen met het ambt. Deze kosten zijn gevoelig voor politieke en maatschappelijke discussie. Daarom is er aandacht voor nodig, ook de schijn van niet-integer handelen is een risico voor het aanzien van de overheid en het vertrouwen in de publieke sector. De conclusie over de gepubliceerde bestuurskosten is positief. Er zijn geen onoorbare, niet-functionele uitgaven gedeclareerd.
Niet alle ministeries waren op tijd met hun maandelijkse publicatie van de bestuurskosten. Dat speelde bij de ministeries van BZK, OCW, Defensie en SZW.

Financieel beheer bestuurskosten

In 2022 hebben we bij de ministeries van Defensie, LNV, EZK en SZW ook gekeken naar het financieel beheer van bestuurskosten. Op grond van de uitkomsten hebben wij de ministeries gevraagd de bestuurskosten per bewindspersoon zorgvuldig te registreren en van een toelichting te voorzien. Het was bij geen van de ministeries

eenvoudig om de gepubliceerde bestuurskosten aan te sluiten op de bestuurskosten die in de financiële administratie waren opgenomen. In de overzichten die de ministeries van SZW en EZK publiceerden ontbraken enkele kosten. De ministeries hebben verbetering toegezegd.

2.4 Modernisering controlebestel

Verschillende ontwikkelingen zetten groeiende druk op vernieuwing en uitvoering van rijksbeleid. Denk aan krapte op de arbeidsmarkt, digitalisering, nieuwe eisen aan verslaglegging over duurzaamheid, crises. Het is zaak om hieraan meer aandacht te geven in ons controlesysteem. Dat is in lijn met mondiale ontwikkelingen en die in de particuliere sector.

Bij de verantwoording op de rijksfinanciën ligt de nadruk nog steeds op financiën. In het controlebestel is dat ook zo. De invloed van data over niet-financiële informatie, zoals duurzaamheidsdoelen en digitalisering, op de controle groeit. Dat heeft gevolgen voor zowel de controle van de interne auditor (ADR, Auditdienst Rijk) als die van ons.

Op 30 mei 2022 constateerden de rapporteurs van de Tweede en de Eerste Kamer 3 tekortkomingen in het Nederlandse controlebestel. De 3 tekortkomingen zijn:

1. Verduidelijking dubbelfunctie van de ADR als zowel interne auditor als certificerende (accountants)instantie;
2. Een regierol van de Algemene Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek;
3. Versterking onafhankelijke positie van de interne auditor ten opzichte van de minister.

Hiernaast heeft de Raad van State in 2021 kritische opmerkingen gemaakt over de staat van het comptabel bestel. Het parlement vroeg de minister van Financiën om een reactie op de 3 tekortkomingen en om te onderzoeken of die tot wijziging van de Comptabiliteitswet moeten leiden.

Parlement en de Raad van State hebben er bij de minister van Financiën ook op aangedrongen om spoedig te besluiten in welke richting de modernisering van de Comptabiliteitswet moet gaan. Modernisering is om tal van redenen nodig.

2.5 Controle onder druk

Wij ervaren dat de verantwoording aan het parlement jaarlijks onder grotere tijdsdruk komt te staan. Een belangrijke oorzaak is dat ministeries bestaand beleid vernieuwen

of nieuw beleid invoeren, terwijl de uitvoering nog niet goed is doordacht. Dit uit zich in tekortkomingen die we aantreffen in het financieel beheer: de administraties van de departementen zijn niet altijd op orde, er is onvoldoende kennis aanwezig, de regelgeving is te complex of wordt niet voldoende geautomatiseerd ondersteund. Dit wordt verergerd, als de financiële afdelingen die de uitvoering moeten helpen met expertise en toezicht, flinterdun bezet zijn. De interne auditor springt soms noodgedwongen in dit gat. Dit is lovenswaardig, maar betekent ook iets voor de druk op diens onafhankelijke positie. En bovendien heeft de dienst hierdoor minder tijd voor kwalitatief goede en tijdige controles.

Om onze verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op tijd aan het parlement te geven, moeten wij kunnen instaan voor de rechtmatigheid, de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de cijfers in de jaarverslagen van de ministeries. Dit vereist dat de interne auditor de cijfers heeft gecontroleerd en op tijd een controleverklaring heeft afgegeven. Wij zien dat de interne auditor professioneel is en dat de dienstbaarheid aan het publieke belang hoog is. Maar wij zien ook dat de tijdsdruk de afgelopen jaren is gestegen. De symptomen daarvan nemen elk jaar toe. Dit jaar is de controleverklaring bij het jaarverslag van het Ministerie van VWS 2 dagen te laat opgeleverd (17 maart). Dit kwam doordat de oplevering van het jaarverslag 2022 door het ministerie moeizaam en traag verliep. Opmerkelijk is ook dat de controleverklaringen bij de jaarverslagen van de ministeries van EZK en JenV, nadat de interne auditor ze had ondertekend, aangepast moesten worden (24 maart).

Op de controleverklaringen die de interne auditor afgeeft, doen wij aanvullende controles. Als de controleverklaringen laat worden aangeleverd, komt het proces onder tijdsdruk te staan. Soms brengen onze werkzaamheden nieuwe fouten aan het licht. Over 2022 constateerden wij zulke fouten bij de ministers van BHOS, LNV, JenV en VWS.

2.6 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, maar wel in uitzonderlijke situaties 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 verplichtingen voor 98,78% rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit is minder dan de vereiste 99%. De uitgaven zijn voor 99,44% rechtmatig tot stand gekomen.

> Wij verlenen goedkeuring aan de rijksrekening en -saldibalans die zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022. Van de € 328,7 miljard aan uitgaven is 99,44% rechtmatig en van de € 346,7 miljard aan ontvangsten 99,83%. Van de € 377,1 miljard aan verplichtingen is 98,78% 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 kritische 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 2022 en de rijkssaldibalans op de saldibalansen daarin. Wij verlenen deze goedkeuring onder voorbehoud dat het parlement de slotwetten aanneemt die bij de rijksrekening horen.

Kritische kanttekening bij onze verklaring van goedkeuring

Het percentage fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van uitgaven, ontvangsten en verplichtingen in de rijksrekening is gedaald. Toch plaatsen wij dit jaar een kritische kanttekening bij onze verklaring van goedkeuring. Aanleiding hiervoor zijn de overschrijding van de tolerantiegrens bij de verplichtingen en de fouten en onzekerheden die wij aantroffen in afgerekende voorschotten.

Uit ons onderzoek blijkt dat bij de verplichtingen vaker volgens de regels contracten zijn afgesloten dan in 2021. De overschrijding van de tolerantiegrens is kleiner dan in 2021. Wij stellen in ons onderzoek tegelijkertijd een toename vast van onvolkomenheden op het gebied van financieel beheer. Dit zijn signalen dat administraties niet op orde zijn, onvoldoende ondersteund worden door IT-systemen of kennis ontbreekt. Daardoor is de kans groot dat er volgend jaar opnieuw onrechtmatigheden ontstaan.

Daarnaast vragen wij aandacht voor de geldstroom afgerekende voorschotten.
Het gaat hierbij om grote geldstromen, aangewend voor behoud van ondernemingen en werkgelegenheid, opgebracht door burgers en bedrijven. De omvang van de

afgerekende voorschotten over 2022 is € 94,1 miljard. Van € 5,6 miljard daarvan staat de rechtmatigheid niet vast, ook dit is publiek geld. Dit komt hoofdzakelijk voor bij het Ministerie van VWS met een omvang van € 5,1 miljard. Wij vragen er bijzondere aandacht voor om er al bij de opzet van nieuwe, vergelijkbare regelingen voor te zorgen dat de rechtmatige besteding later kan worden vastgesteld.

Verantwoordingsdag en tijdige decharge TK onder druk

De afgelopen paar jaar constateren we dat het controlebestel knelt. Vorig jaar hebben wij toegelicht hoe onze werkzaamheden als externe controleur zich verhouden tot die van de interne auditor van het Rijk. Sinds de operatie comptabel bestel is de voor-controle van de interne auditor de basis van onze werkzaamheden en goedkeuring. Wij zien een toename van de tijdsdruk waaronder verantwoording wordt afgelegd, ons oordeel over de rechtmatigheid plaatsvindt en onze goedkeurende verklaring aan het parlement tot stand komt.

3. Bedrijfsvoering: zijn de zaken goed geregeld?

In dit hoofdstuk doen we verslag van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van ministeries en de Hoge Colleges van Staat.



De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de ministers de zaken goed georganiseerd hebben op hun departementen en of zij hun taken naar behoren uitvoeren. Bij het eerste gaat het onder meer om de vraag of de financiële administratie klopt, of 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 over de dienstverlening van het Rijk. Zoals het onderhoud van wegen, bruggen en sluizen, de uitvoering van de werknemers-verzekeringen, inning van belasting, studiefinanciering.

3.1 Goed beheer is het halve werk

Op grond van onze verantwoordingsonderzoeken over 2019, 2020 en 2021 gaven wij de Staat van de rijksverantwoording vorig jaar als titel mee: ‘Goed beheer is het halve werk’. Wij benadrukten in het *Ten geleide* het belang van goed beheer. Wij noemden dat een onontkoombare voorwaarde voor zinnige, zuinige en zorgvuldige uitvoering

van rijksoverheidsbeleid. En, zeiden wij: “Het kabinet lijkt er een opgave bij te hebben gekregen: het financieel beheer op orde krijgen.”
Nu laten de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek 2022 zien dat de rechtmatigheid is verbeterd. Maar tegelijkertijd, het lijkt tegenstrijdig, heeft een aantal ministers nog altijd flinke tekortkomingen in het financieel beheer. Wij hebben dit geconstateerd bij de ministeries van VWS, IenW, BZK en ook Financiën zelf.

In 2020 en in 2021, de jaren van de coronapandemie, zagen wij dat door de crisis onderliggende zwakheden in het financieel beheer bloot kwamen te liggen. Het is zaak die zwakheden nu werkelijk aan te pakken. Niet alleen omdat de ervaring leert dat de ene crisis de andere opvolgt.

3.1.1 Taskforce financieel beheer

In het verantwoordingsonderzoek 2021 constateerden we dat het financieel beheer van het Rijk op orde moest worden gebracht. De minister van Financiën nam in haar reactie onze boodschap direct ter harte. Zij kondigde in het Kamerdebat over de verantwoordingsstukken 2021 op 9 juni 2022, de oprichting aan van een taskforce om het financieel beheer rijksbreed te verbeteren. De taskforce Verbetering Financieel Beheer heeft als doel de ministeries bewust te maken van het belang van financieel beheer, knelpunten en onduidelijkheden in de regelgeving op te sporen, tekortkomingen in het financieel beheer eerder te signaleren en kennisuitwisseling te stimuleren. In dat kader organiseerde de taskforce bijvoorbeeld een serie workshops: ‘Help, ik heb een onvolkomenheid’.

Voortzetten werk taskforce

Bij de oprichting van de taskforce kondigde de minister van Financiën aan dat het voor een jaar zou zijn. Wij vinden het zaak dat de taskforce zijn werk voortzet. Wij hebben dit de minister van Financiën op 5 april 2023 geschreven. Voortzetten van de taskforce is belangrijk, omdat er rijksbreed nog veel werk te doen is.
Daarnaast draagt de minister de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het begrotingsbeheer van het Rijk en de bevordering van de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk (CW 2016, art 4.11). Niet alleen omdat aandacht voor goed financieel beheer belangrijk is, maar ook opdat de minister van Financiën en in het bijzonder de taskforce de ministers met raad en daad ondersteunt bij het op orde brengen van het financieel beheer.

Het financieel beheer bij het Rijk vertoont al enkele jaren op een rij tekortkomingen. De meeste problemen ontstaan bij inkoop. Dit speelt rijksbreed, bij 7 ministeries. In § 2.3.1 hebben wij deze knelpunten beschreven aan de hand van voorbeelden die we

aantroffen bij de ministeries van Financiën en IenW. Onderliggende oorzaken zijn vaak dat inkoopprocedures niet gevolgd worden en dat financiële administraties te weinig aandacht krijgen. Dat uit zich in gebrek aan ondersteuning. Als bijvoorbeeld complexe regelgeving tot onduidelijkheden leidt, als er onvoldoende deskundigheid is of als er gewoon te weinig mensen zijn om het werk te doen.

3.1.2 Zorgen financieel beheer VWS

In het staartje van de winter 2019 - 2020 bereikte de coronapandemie Nederland. De bestrijding daarvan eiste alle aandacht op van de ministers en medewerkers van het Ministerie van VWS. De uitgaven en de verplichtingen die het ministerie aanging piekten, maar het financieel beheer daarvan schoot ernstig tekort. De crisis legde structurele zwakheden in het financieel beheer van het Ministerie van VWS bloot. Wij zagen bovendien dat het programma van het Ministerie van VWS dat tot blijvende verbeteringen moet leiden eind 2022 vertraagde. Wij maken ons zorgen dat het tempo eruit gaat, terwijl de problemen in het financieel beheer hardnekkig zijn. Wij beoordeelden de situatie in ons verantwoordingsonderzoek 2020 als een ernstige onvolkomenheid.

Naar aanleiding van onze bevindingen stelde de minister van VWS een verbeterplan op. Hij heeft in 2021 en 2022 serieus gewerkt aan verbeteringen in het financieel beheer voor de korte termijn. Ook hield hij het parlement veel beter op de hoogte, iets wat vooral in 2020 en ook 2021 lang niet altijd goed ging. Een minister mag immers pas geld uitgeven of verplichtingen aangaan, nadat het parlement daarvoor toestemming heeft gegeven. Als invoering van nieuw beleid in het belang van de staat echter geen uitstel duldde, informeerde hij het parlement in 2022 in vrijwel alle gevallen op tijd en correct.

De minister heeft zich in 2022 beter dan in het jaar daarvoor aan de regels gehouden als hij geld uitgaf of contracten afsloot. Bij de uitgaven in 2022 staat van € 0,9 miljard de rechtmatigheid niet vast. Dat is duidelijk beter dan in 2021, toen het om hogere bedragen ging. Ook beter ging het bij de verplichtingen die de minister in 2022 aanging. Hierbij is van € 1,4 miljard de rechtmatigheid niet zeker.
Maar het is nog onvoldoende. Ondanks forse inspanning van het ministerie staat de rechtmatigheid van € 5,1 miljard aan afgerekende voorschotten niet vast. In § 2.3.2 lichten we dit nader toe.

Naast het geld dat is uitgegeven ter bestrijding van de coronacrisis zijn er problemen in het financieel beheer. Het was de ambitie van de minister van VWS om de administratie in 2022 op orde te hebben. Dat is niet gelukt. Tot halverwege maart 2023

waren correcties nodig om een goed beeld over 2022 te krijgen. Het ministerie kon daardoor het jaarverslag niet op tijd afronden.

Het financieel beheer van het Ministerie van VWS beoordelen we voor het derde jaar op rij als een ernstige onvolkomenheid.
We hebben onze zorgen eind maart 2023 gedeeld met de minister van VWS. De minister van VWS is immers de eerstverantwoordelijke voor het financieel beheer bij zijn ministerie. In zijn brief van 14 april 2023 antwoordt de minister dat hij vóór de zomer 2023 met een plan van aanpak voor de financiële administratie komt.
Ook zegt hij afspraken te hebben gemaakt met de taskforce Verbetering Financieel Beheer. We hebben de minister van Financiën geïnformeerd wegens de taken die zij heeft om het begrotingsbeheer te coördineren en de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk te bevorderen. Wij gaan ervan uit dat zij het Ministerie van VWS met raad en daad kan ondersteunen bij het op orde brengen van het financieel beheer.

Cultuuromslag
Blijvende verbeteringen in het financieel beheer lukken volgens ons alleen, als het hele ministerie doordrongen raakt van het belang van publieke verantwoording over publiek geld. Als er met andere woorden een cultuuromslag plaatsvindt. Dat kost tijd, dat beseffen wij. We zien tot vandaag nog weinig acties die op cultuur gericht zijn. Des te meer reden om daar nu op in te zetten en tempo te maken met concrete en blijvende verbetering van het financieel beheer.

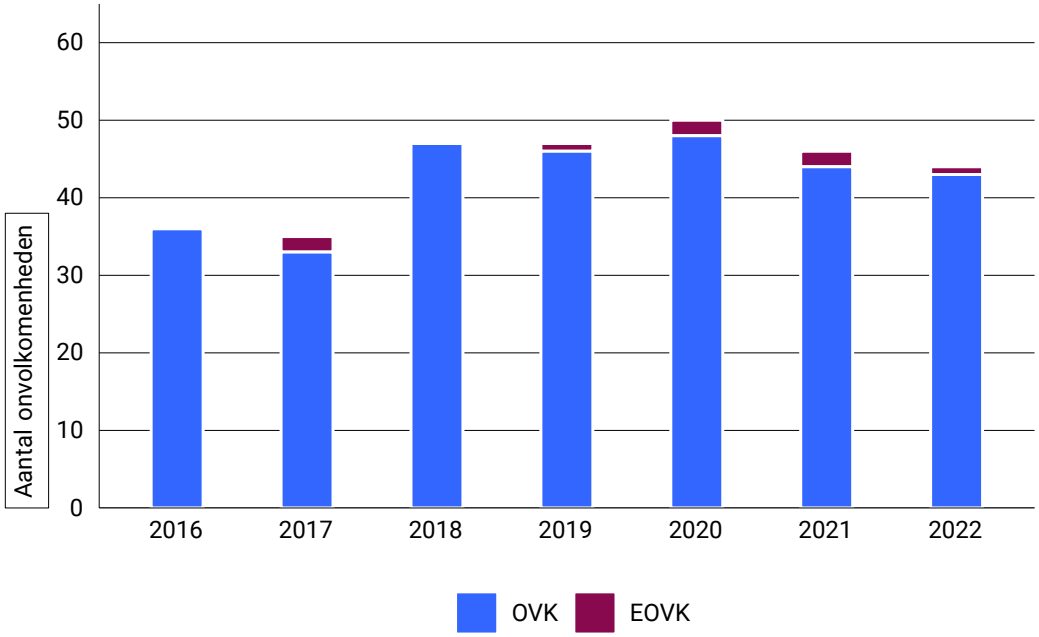
3.2 Onvolkomenheden: beheer is het halve werk

Wij hebben een maatstaf om te beoordelen of de ministers de zaken goed geregeld hebben op hun departementen. Of, in andere woorden, hebben ze de bedrijfsvoering op orde? Dat doen wij door te kijken of er tekortkomingen zijn in de dienstverlening of in de uitvoering van werkzaamheden. Als dat zo is, spreken wij van een onvolkomenheid. En als het probleem omvangrijk is, grote invloed heeft of hardnekkig is, noemen wij zo'n onvolkomenheid ernstig.

In ons verantwoordingsonderzoek 2022 constateerden wij rijksbreed 44 onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Over de afgelopen jaren bekeken neemt het aantal licht af. Vorig jaar telden wij 46 onvolkomenheden, in 2020 waren het er 50.

Figuur 7 *Totaal aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in de afgelopen 7 jaar*

Aantal onvolkomenheden in 2022 licht gedaald



3.2.1 Ernstige onvolkomenheden

Een van de 44 onvolkomenheden die wij zagen in de bedrijfsvoering van het Rijk, is ernstig. Dat is de onvolkomenheid in het financieel beheer van het Ministerie van VWS. Een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering is meestal niet in 1 jaar opgelost. Laat staan een ernstige. Het Ministerie van VWS is er, sinds de problemen met het financieel beheer in 2020 aan het licht kwamen, niet in geslaagd deze op te lossen. De achtergronden hiervan belichten wij in § 3.1.2.

De minister van Defensie is er wel in geslaagd een ernstige onvolkomenheid zo aan te pakken, dat wij denken dat er licht aan het eind van de tunnel is. Hier gaat het om hardnekkige tekortkomingen in het beheer van vastgoed. Het Ministerie van Defensie is de grootste eigenaar van vastgoed in Nederland. De vervangingswaarde van dit bezit - legeringsgebouwen, munitiedepots, kantoren, vliegvelden en (oefen)terreinen – bedraagt ruim € 25 miljard (stand eind 2022).
Wij stellen vast dat het vastgoedbeheer in 2022 is verbeterd. Dat is het resultaat van de inzet en betrokkenheid waarmee het ministerie is begonnen met het oplossen van problemen. Intussen heeft de minister van Defensie beter inzicht in de staat van het vastgoed van het ministerie. Wij zijn positief over deze verbetering en spreken daarom nu niet meer over een ernstige onvolkomenheid.

3.2.2 Aantal onvolkomenheden bij Defensie neemt toe

Tegelijkertijd zijn er nieuwe tekortkomingen ontstaan in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie. Daardoor steeg het aantal onvolkomenheden van 4 naar 7.

Allereerst is de inventarisatie van militair materieel en voorraden al een aantal jaar niet op orde. Omdat de problemen onvoldoende worden aangepakt, beoordelen wij dit nu als onvolkomenheid.
Defensie maakt gebruik van versleutelde communicatie voor de beveiliging van het berichtenverkeer tussen eenheden en voor de aansturing van materieel (zoals onbemande vliegtuigen). Hiervoor worden bijvoorbeeld cryptosleutels geplaatst in communicatieapparatuur (bijvoorbeeld radio's). Het beheer van deze cryptografie-middelen vertoont al langere tijd tekortkomingen. De oplossing van deze problemen laat op zich wachten. Tegelijkertijd is het belang ervan, gezien de oorlog in Oekraïne, toegenomen. Het risico bestaat dat andere partijen informatie onderscheppen. Dit kan de slagkracht van Defensie en bondgenoten aantasten. Daarom kwalificeren wij dit als een onvolkomenheid.

Beveiliging militaire objecten

Wij hebben onderzocht of de beveiliging van militaire objecten op orde is. Voorop staat dat het van groot belang is dat voorraden wapens en munitie niet in verkeerde handen vallen of dat commandocentra of wapensystemen worden aangevallen. Door de oorlog in Oekraïne geldt op alle locaties van Defensie een verhoogde staat van waakzaamheid. Beveiligingseisen zijn aangescherpt.

Testteam dringt door in beveiligd gebied

Wij hebben de beveiliging getest van 8 militaire objecten. Daartoe horen bijvoorbeeld vliegtuigen, schepen en voertuigen die bij militaire operaties worden ingezet, maar ook datacentra, radarinstallaties en wapensystemen. Bij 4 van de 8 objecten kon het testteam binnenkomen, niet gehinderd door defensiepersoneel. Een keer klom het team een hek over, een andere keer glipte het mee door een elektrisch bediende toegangspoort die lang bleef openstaan. Onopgemerkt door het elektronische beveiligingssysteem kon het team tot in extra beveiligd gebied komen. Voorbij-gaand defensiepersoneel stelde geen vragen.

Onze conclusie is dat de beveiliging van militaire objecten ondermaats is. Dat is een risico voor de operationele gereedheid. Beschadiging of ontvreemding van deze militaire objecten kan zeer ernstige gevolgen hebben voor de veiligheid van de staat

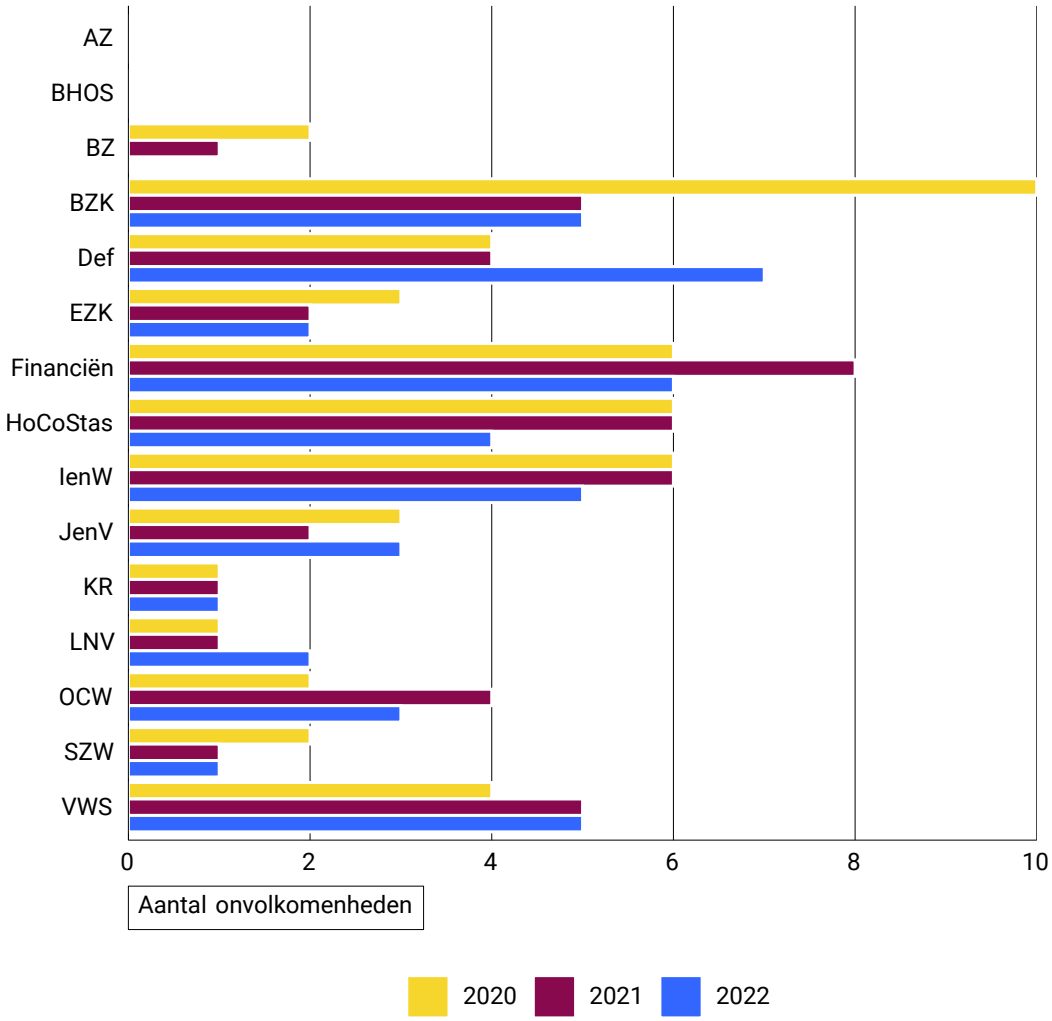
of zijn bondgenoten. We kwalificeren de beveiliging van militaire objecten daarom als onvolkomenheid. We hebben het Ministerie van Defensie direct op de hoogte gebracht van onze bevindingen.

3.2.3 Departementen lossen onvolkomenheden op

Bij verschillende ministeries en de Hoge Colleges van Staat (dat zijn onder meer de Raad van State, Tweede Kamer, Eerste Kamer, Nationale ombudsman, Algemene Rekenkamer) is het gelukt tekortkomingen op te lossen. De ministeries van Financiën, IenW en OCW hadden over 2022 minder onvolkomenheden dan het jaar tevoren. De Hoge Colleges van Staat werkten aan verbetering van de informatiebeveiliging. We zien dat de rijksoverheid grote stappen heeft gezet om de informatiebeveiliging te verbeteren.

Figuur 8 *Spreiding van onvolkomenheden 2020 – 2022 over de ministeries en de Hoge Colleges van Staat*

Veel ministeries wisten onvolkomenheden in 2022 op te lossen

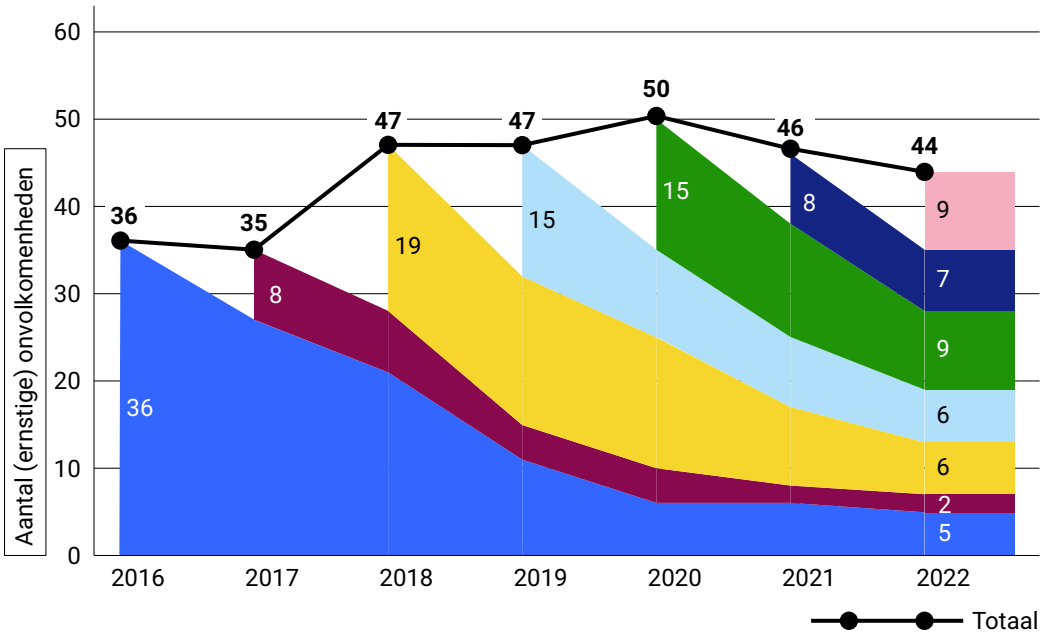


3.2.4 Hardnekkige problemen

Het kost ministeries vaak enkele jaren om een onvolkomenheid te verhelpen. Daarom onderzoeken wij jaarlijks alle onvolkomenheden om te beoordelen of ze voldoende zijn opgelost. Sinds 2 jaar geven wij in onze rapporten ook expliciet aan of we verbetering zien. Vaak is dit het geval.

Wij stellen daarnaast echter vast dat sommige onvolkomenheden erg lang voortduren, ondanks inspanningen van de ministeries om tot verbetering te komen. Dit geeft aan dat de onderliggende problematiek ofwel hardnekkig is, ofwel zo groot dat een oplossing niet meteen in zicht is. Zaak is om te voorkomen dat zulke tekortkomingen uitgroeien tot structurele, slepende kwesties.

Figuur 9 *Hardnekkige onvolkomenheden*



Onvolkomenheden die sinds 2016 bestaan zien wij bij:

- OCW (informatiebeveiliging bij DUO);
- Defensie (inkoopbeheer);
- VWS (subsidiebeheer);
- SZW (financieel beheer Caribisch Nederland - unit SZW);
- Koninkrijksrelaties (IT-beheer en informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland).

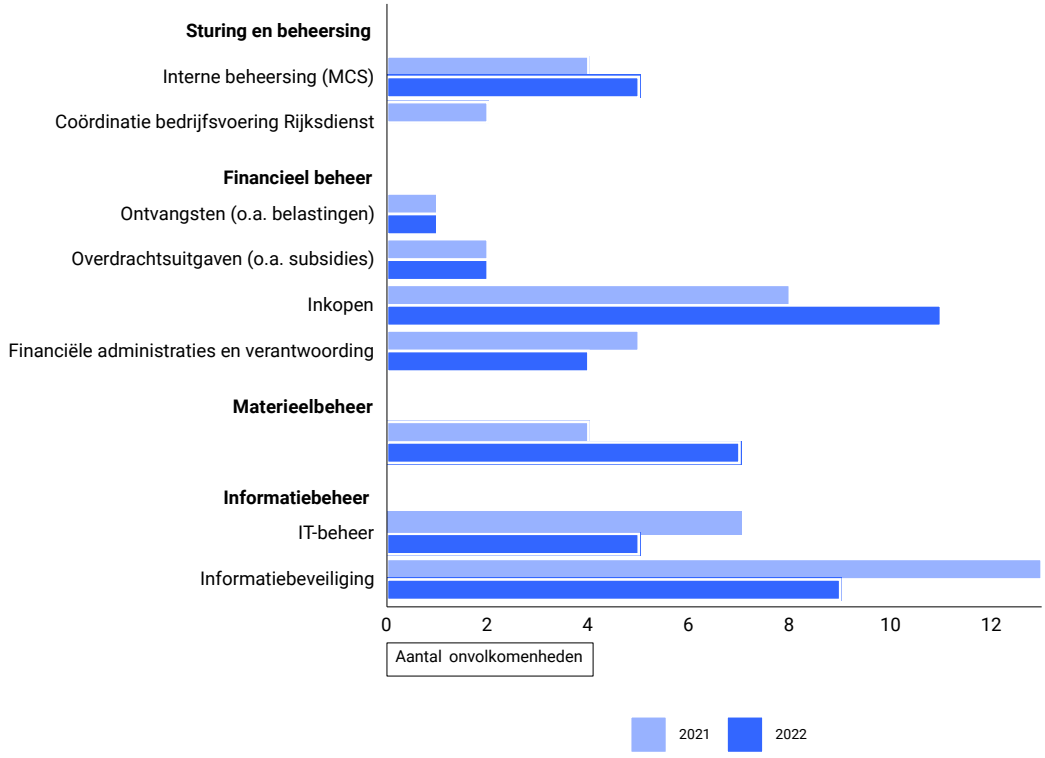
In 2022 zien wij 9 nieuwe onvolkomenheden, waarvan 6 op het gebied van financieel beheer. De andere 3 onvolkomenheden hebben betrekking op Defensie. In § 3.2.2 is dit nader toegelicht.

3.2.5 Rijksbreed tekortkomingen in financieel beheer

Als we kijken naar de aard van de onvolkomenheden, dan blijken 23 van de 44 onvolkomenheden in 2022 samen te hangen met financieel beheer. Vooral inkoop van materieel en inhuur van personeel verloopt op veel ministeries niet zoals het hoort. Vaak ontbreekt de onderbouwing die aantoont dat het ministerie de goederen of diensten waarvoor het heeft betaald daadwerkelijk heeft ontvangen. Of er zijn fouten gemaakt bij aanbestedingen. Wij zagen bij 7 ministeries 11 tekortkomingen bij inkopen, zie figuur 10.

Figuur 10 *Onvolkomenheden 2021-2022 gegroepeerd naar sturing en beheersing, financieel beheer, materieelbeheer en informatiebeheer*

Informatiebeheer verbetert, financieel en materieelbeheer verslechtert



Dit is een verschuiving ten opzichte van ons verantwoordingsonderzoek 2021. Toen zagen we 20 onvolkomenheden die in relatie stonden met verdere digitalisering van de overheid. Dat aantal is in 2022 gedaald tot 14. Grootste knelpunten op het gebied van informatiebeheer zien wij bij informatiebeveiliging (9 onvolkomenheden) en IT-beheer (5 onvolkomenheden).

3.3 Digitalisering vereist goed informatiebeheer

Snelle digitalisering van de wereld is een feit. Ook de overheid voert haar taken op steeds grotere schaal digitaal uit. In ons verantwoordingsonderzoek besteden wij daarom steeds intensiever aandacht aan de digitale overheid. Wij hebben de afgelopen 7 jaar onze controle uitgebreid met onderzoek naar planmatig onderhoud van IT, beveiliging van informatie en IT-beheer. Dit geheel noemen wij informatiebeheer. Wij controleren al tientallen jaren of ministers de basis op orde hebben.

Technologie en data krijgen steeds meer invloed, ook op de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. In onze strategie *Vertrouwen in Verantwoording* hebben we informatiebeheer dan ook een voorname plaats gegeven in ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek. Onderdeel hiervan is dat we jaarlijks aandacht schenken aan de ontwikkeling en toepassing van (zelflerende) algoritmes en de controle daarop.

De verdere digitalisering van de overheid vergt dat IT-systemen en -processen goed werken, onderhouden en op tijd vernieuwd en vervangen worden. Om verrassingen en uitval te voorkomen moet dit planmatig gebeuren. Daarnaast moet IT goed worden beheerd. Dat betekent dat organisaties regelmatig updates uitvoeren, wijzigingen doorvoeren, vernieuwen en testen. Goed IT-beheer verkleint de kans op uitval en storingen en maakt betrouwbare en gebruiksvriendelijke dienstverlening mogelijk. Ook moet informatie die in de systemen is opgeslagen betrouwbaar zijn, beschikbaar op het juiste moment en veilig opgeborgen, zodat gegevens niet in verkeerde handen vallen. Vervolgens moeten algoritmes, die de overheid inzet om met gebruik van deze informatie beleidsmaatregelen uit te voeren, goed werken.

Afgelopen jaar hebben wij in het bijzonder onderzoek gedaan naar de staat van onderhoud en vernieuwing van de IT-systemen en -processen bij de verschillende ministeries. Onze bevindingen staan in § 3.3.1. Daarnaast toetsten we 2 algoritmes die de overheid gebruikt, een bij het Ministerie van SZW en een bij het Ministerie van JenV. Daarover gaat § 3.3.2.

3.3.1 Veroudering IT-systemen treft burger

Goed informatiebeheer betekent allereerst dat organisaties weten wat ze bezitten aan IT-middelen en -systemen en die in goede staat houden. Volgens een plan, waarin niet alleen is voorzien in onderhoudsbeurten, maar ook in vervanging en vernieuwing. Dit heet in de IT-wereld lifecyclemanagement. Net zoals met je huis of auto kun je

onderhoud en reparaties uitstellen. Je kunt dat misschien lang volhouden. Bijvoorbeeld door voor tweedehands onderdelen te kiezen als de originele niet meer leverbaar zijn. Maar vroeg of laat kom je voor grote problemen of kosten te staan.

Uitstel van wetgeving en IT-problemen die burgers raken

Achterstallig onderhoud en veroudering van systemen kunnen gevolgen hebben voor burgers en bedrijven. Een voorbeeld daarvan is nieuwe Europese regelgeving over de rechten en plichten die werkgevers en werknemers ten opzichte van elkaar hebben. De minister van SZW wilde deze regels in 2025 laten ingaan. Het UWV kan die datum echter niet halen. De medewerkers die nodig zijn om aanpassingen te doen, zijn ingezet voor urgenter onderhoudswerk aan de IT-systemen. Waarschijnlijk kan de noodzakelijke wetswijzing nu niet voor 2026 ingaan.

Uit ons onderzoek naar het planmatige onderhoud en de vervanging van IT-middelen en -systemen blijkt dat de ministeries voortgang hebben geboekt. Ze weten beter wat ze bezitten en vernieuwen vaker planmatig. Een goed voorbeeld is het Ministerie van IenW. Het Ministerie van VWS blijft op dit punt achter.

Oud staat nieuw in de weg

Wij deden dit jaar onderzoek naar de aanpak van sterk verouderde of heel complex in elkaar grijpende IT-systemen bij de Belastingdienst. Dit wordt uitgebreid behandeld in het rapport over het verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën. Verouderde systemen kunnen als een molensteen om de nek van een organisatie hangen. Ergens de stekker uit trekken kan niet zonder gevolgen. Maar geleidelijke aanpassing kan vaak evenmin, systemen zijn daar niet wendbaar genoeg voor. Dit probleem, dat een organisatie voor een dilemma zet, heet in IT-termen *legacy*, Engels voor erfenis. Het kan de invoering van nieuwe beleidsmaatregelen in de weg gaan staan. Dit speelt bij de Belastingdienst, die al jaren kampt met sterk verouderde IT, maar ook bij het UWV.

3.3.2 Algoritmes onder de loep

In de afgelopen jaren publiceerden wij 2 onderzoeken naar algoritmes die de overheid gebruikt. Bij het eerste rapport, *Aandacht voor algoritmes* (2021), ontwikkelden wij ook een toetsingskader voor algoritmes. Daarmee gaan wij na of de overheid de risico's van een algoritme voldoende beheerst. Wij kijken daarbij naar verschillende aspecten, waaronder privacy (bescherming van persoonsgegevens), data en model (is er sprake van vooringenomenheid, wat is de voorspellende kracht) en beheer (zijn de toegangsrechten op orde, is er controle op wijzigingen).

Voor ons tweede rapport, *Algoritmes getoetst* (2022), beoordeelden wij aan de hand van het toetsingskader 9 algoritmes, in gebruik bij 9 organisaties die rijksbeleid uitvoeren. Er bleken 3 algoritmes aan alle normen te voldoen, 6 niet. We kondigden aan door te gaan met zulke toetsen. Dat hebben wij in ons verantwoordingsonderzoek over 2022 gedaan. We bekeken 2 algoritmes, een bij het Ministerie van SZW en een bij het Ministerie van JenV.

Algoritme SZW lost knelpunt op

Onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW is een algoritme ontwikkeld om te zorgen dat burgers een minimumbedrag overhouden om van te leven, als er beslag wordt gelegd op hun inkomen om bijvoorbeeld schulden te vereffenen. Dit minimumbedrag heet 'beslagvrije voet'.

Vóór 2021 was de berekening van de beslagvrije voet afhankelijk van gegevens die een burger zelf moest aanleveren. Als iemand dat verzuimde, was vaak het gevolg dat de beslagvrije voet te laag werd vastgesteld. Daardoor hielden burgers onvoldoende geld over voor hun levensonderhoud.

Nu gebruikt de minister van SZW een algoritme om de beslagvrije voet te berekenen. Daardoor is dit knelpunt opgelost. Wij hebben ook de toepassing en de beheersing van de risico's beoordeeld die aan de inzet van algoritmes zijn verbonden. Wij stellen vast dat dit algoritme goed wordt gebruikt en beheerd.

Algoritme jeugdstrafrecht vraagt om aandacht

In het jeugdstrafrecht is een algoritme in gebruik dat zicht moet geven op het risico dat een jongere opnieuw een delict pleegt. Dit algoritme voor risicotaxatie (Ritax) wordt in de hele keten van organisaties in het jeugdstrafrecht ingezet.

De Raad voor de Kinderbescherming gebruikt Ritax om zicht te krijgen op de onderliggende factoren die van invloed zijn geweest op het plegen van een delict. De kinderbescherming wil daarmee kunnen bepalen welk middel zij inzet om het gedrag van een jongere te veranderen. De jeugdreclassering en justitiële jeugdinrichtingen gebruiken het instrument om plannen te maken voor de jongeren.

Professionals mogen afwijken van de suggesties die het instrument doet om tot gedragsverandering te komen. Dat doen ze ook zeer regelmatig.

Ook zijn belangrijke risico's die aan het algoritme zijn verbonden niet afgedekt. Dit speelt onder meer bij privacy. De wettelijke vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming worden niet nageleefd. Hierdoor is niet gegarandeerd dat er goed wordt omgesprongen met gevoelige persoonsgegevens van bijvoorbeeld het gezin van de jongere, diens middelengebruik en geestelijke gezondheid. Wij beschouwen het gebruik van Ritax daarom als een aandachtspunt voor de minister van JenV.

4. Beleidsresultaten: krijgen we waar voor ons geld?

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar resultaten van beleid van ministers.



De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de rijksoverheid geld volgens de regels int en besteedt. Maar we kijken ook breder, naar de opbrengst van maatregelen. Stelden de ministers duidelijke doelen? Zijn die ook behaald? En als dat niet zo was, zijn de maatregelen dan aangepast? We bekijken of resultaten van beleid in verhouding stonden tot de kosten die zijn gemaakt. En of degenen voor wie de maatregelen zijn bedoeld baat hebben gehad bij de activiteiten.
Kortom, we onderzoeken of burgers waar kregen voor hun geld. Over die vragen gaat dit hoofdstuk.

In ons verantwoordingsonderzoek 2022 deden we 10 onderzoeken naar de resultaten van beleid. Allereerst deden we rijksbreed onderzoek naar het thema subsidies. In dat kader brachten we van 7 regelingen van verschillende ministeries in kaart of ze opleverden wat er van verwacht was. Van de uitkomsten kunnen we leren dat goede verantwoording begint met duidelijke doelen. Dat is niet alleen relevant voor het gevoerde beleid. Het is ook belangrijk die lessen mee te nemen bij nieuw beleid

waarvoor het Rijk steeds vaker gebruikmaakt van fondsen, zoals bijvoorbeeld het Warmtefonds en het Nationaal Groeifonds.

De 7 regelingen rond het thema subsidie zijn:

- Het STAP-budget, subsidie van maximaal € 1.000 voor scholing voor alle volwassenen die de AOW-leeftijd nog niet hebben bereikt. Verantwoordelijke minister: Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bedrag: € 184 miljoen;
- Het Stagefonds Zorg, subsidie voor zorgorganisaties om stageplekken aan te bieden. Verantwoordelijke minister: Langdurige Zorg en Sport. Bedrag: € 179 miljoen;
- De Omscholingsregeling ICT en Techniek, subsidie voor werkgevers die mensen uit andere beroepen aannemen en opleiden voor een baan in de ICT of techniek. Verantwoordelijke minister: Economische Zaken en Klimaat. Bedrag: € 35 miljoen in 2021 en € 10 miljoen in 2022;
- De financiering van meer dan 600 Informatiepunten Digitale Overheid in bibliotheken in het hele land. Verantwoordelijk staatssecretaris: Digitalisering (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Bedrag: € 22 miljoen;
- Subsidie voor samenwerkende hulpverleningsorganisaties die de opvang van Oekraïners bij gastgezinnen in goede banen leiden. Verantwoordelijke minister: Justitie en Veiligheid. Bedrag: € 13 miljoen;
- De subsidieregeling die rechtsbijstand vergoedt voor ouders die de dupe werden van de kinderopvangtoeslagaffaire. Deze valt binnen de herstelregeling kinder-opvangtoeslag. Verantwoordelijke minister: Financiën. Geraamd bedrag: € 12 miljoen;
- Onderschrijving van de Fair Practice Code voor eerlijke beloning als voorwaarde voor rijkssubsidie aan culturele instellingen. Verantwoordelijke minister: Onder-wijs, Cultuur en Wetenschap. Deze aanvullende voorwaarde voor het krijgen van een cultuursubsidie kost geen geld.

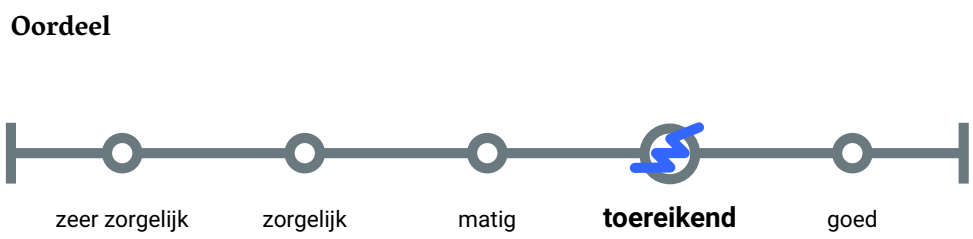
Bovendien onderzochten we of de minister van IenW mobiliteits- en bereikbaarheids-vraagstukken niet alleen oplost met nieuwe infrastructuur, wat sinds 2014 het streven is. We bekeken ook of de minister van Klimaat en Energie voldoende zicht heeft op de resultaten van de maatregelen om energie te besparen. Die kennis is nodig om te weten of we op schema liggen met het doel om in 2030 30% minder energie te verbruiken. Tot slot deden we vervolgonderzoek naar de terugkeer van lokale democratie met een eigen dagelijks bestuur op Sint-Eustatius.

4.1 Resultaten in perspectief

De beleidsmaatregelen die we onderzochten, hebben we net als vorig jaar allemaal op dezelfde manier beoordeeld. Voor ons oordeel over de opzet van het beleid, de uitvoering ervan en de resultaten die het uiteindelijk opleverde, gebruiken wij een schaal die loopt van zeer zorgelijk, zorgelijk, matig, toereikend tot goed.
Hoe we tot een oordeel zijn gekomen, lichten we toe in onze conclusies. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat beleid niet goed heeft gewerkt, maar wel hoge uitvoeringskosten met zich meebracht. Dan kunnen wij dat als (zeer) zorgelijk beoordelen. En andersom, als er resultaat is en kosten en opbrengsten in balans zijn, dan kunnen wij dat als goed kwalificeren.

We bekeken en beoordeelden heel uiteenlopende regelingen. Maar we stelden wel dezelfde onderzoeksvragen. We bekeken wat het doel was en of dat realistisch was. We onderzochten of de beleidsmaatregel het doel binnen handbereik bracht. Of de doelgroep werd bereikt. We brachten in kaart hoe lang de regeling bestond. Hoeveel geld erin omging en of dat in verhouding stond tot de resultaten. We keken ook onder welke omstandigheden beleidsmaatregelen werden genomen. Bijvoorbeeld of er sprake was van ernstige maatschappelijke problemen of een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel.
De resultaten wogen we af, waarna we elke beleidsmaatregel beoordeelden. De regelingen die wij onderzochten zijn opgenomen in de verantwoordingsrapporten over de verschillende ministeries, steeds in hoofdstuk 5.

Een voorbeeld van ons oordeel in één oogopslag



4.2 Doelen voor duurzame ontwikkeling

In 2015 stelden de Verenigde Naties 17 wereldwijde doelen voor duurzame ontwikkeling vast. Op 1 januari 2016 traden deze *sustainable development goals* (SDG's) in werking. Alle lidstaten van de VN, dus ook Nederland, zegden toe deze doelen vóór 2030 te realiseren.

In onze verantwoordingsonderzoeken 2017 en 2018 besteedden we aandacht aan de bijdrage van onderzochte beleidsmaatregelen aan de verwerkelijking van de verschillende SDG's.
Nu we halverwege de looptijd zijn, is er alle reden dat weer te doen. Zeker nu in VN-verband de vraag aan de orde is of het tempo omhoog moet. Daarom hebben we onze 10 onderzoeken naar de resultaten van beleid gekoppeld aan de 17 verschillende doelen voor duurzame ontwikkeling.

We zagen dat 2 doelen voor duurzame ontwikkeling in veel onderzoeken aan de orde kwamen. Dat waren:

- doel 8: eerlijk werk en economische groei (4 onderzoeken);
- doel 16: vrede, justitie en sterke publieke diensten (3 onderzoeken).

Figuur 11 *17 doelen voor duurzame ontwikkeling wereldwijd*



In 2016 bekeek het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) als een van de eerste statistische bureaus hoe Nederland ervoor stond, gemeten naar de 17 doelen. Uit de publicatie, *Meten van SDG´s: een eerste beeld voor Nederland,* bleek dat Nederland slecht scoorde op de thema's klimaat, energie en gelijkheid van vrouwen en mannen. Mede naar aanleiding van het rapport kwamen deze thema's hoog op de politieke agenda. De publicatie was een van de voorlopers van de Monitor Brede Welvaart, die het CBS sinds 2018 jaarlijks op Verantwoordingsdag uitbrengt. Sinds de tweede editie zijn de SDG's volledig opgenomen in de monitor. Uit de Monitor Brede Welvaart en de SDG's blijkt dat Nederland intussen vooruitgang heeft geboekt. Maar ook dat we er nog niet zijn en op sommige terreinen echt een tandje bij moeten schakelen.

Dat feit is voor ons reden om alle ministers te vragen aandacht te besteden aan de 17 wereldwijde doelen voor duurzame ontwikkeling en de voortgang naar 2030. Dat kan door de verantwoordingen van de verschillende ministeries in het teken van duurzaamheid en duurzaamheidsinformatie te plaatsen. Tot nu toe gebeurt dat niet standaard. De ministers van IenW, EZK en LNV publiceren aparte verslagen over duurzaamheid. En in de jaarrapportage over de bedrijfsvoering bij het Rijk is een hoofdstuk gewijd aan duurzaamheid. Wij moedigen het kabinet aan dit voorbeeld te volgen. En deze verslaggeving over duurzaamheid net zo in te richten als in het bedrijfsleven. Want standaardisatie en onderlinge afstemming, zowel in Nederland als in de Europese Unie, komen de vergelijkbaarheid ten goede. En dat leidt op zijn beurt naar rijkere informatie over de weg die Nederland heeft te gaan tot 2030.

In het bedrijfsleven staat al veel op stapel. Een Europese richtlijn, onderdeel van de Green Deal (2022), bepaalt dat ondernemingen vanaf 2025 moeten rapporteren over duurzaamheid. Accountants moeten die informatie toetsen. Ook komen er nieuwe Europese standaarden voor duurzaamheidsrapportages. Deze ontwikkeling zal invloed hebben op de besluitvorming van bedrijven, maar ook gevolgen hebben in de publieke sector. De manier waarop ministers verantwoording afleggen zal ingrijpend veranderen. De Algemene Rekenkamer controleert deze verantwoording. Zo houden we gezamenlijk de voortgang in het vizier.

4.3 Monitor Brede Welvaart en de SDG's

De monitor van het CBS geeft de staat van de Nederlandse brede welvaart weer. Brede welvaart is een begrip dat verder reikt dan materiële welvaart of economische groei. Voor dat laatste is de ontwikkeling van het bruto binnenlands product – de optelsom van alle bestedingen en investeringen in Nederland plus het saldo van wat wij invoeren en uitvoeren - een belangrijke graadmeter. Brede welvaart gaat over meer. 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 ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.

Monitor Brede Welvaart en voortgang SDG's verrijken verantwoording

De Algemene Rekenkamer is een van de pleitbezorgers geweest van invoering van de Monitor Brede Welvaart en de SDG's met daarin aandacht voor de 17 doelen voor duurzame ontwikkeling. De monitor past in ons streven om inzicht te geven de maatschappelijke effecten van kabinetsbeleid.
In december 2016 schreven wij in een brief aan de Tweede Kamer dat wij het goed zouden vinden als thema's uit de monitor en de voortgang met de SDG's in het Financieel Jaarverslag Rijk zouden worden opgenomen.
"Dit verrijkt de verantwoording, vergroot het inzicht in het effect van de inzet van publieke middelen en kan daarmee het parlementaire debat over de maatschappelijke effecten van kabinetsbeleid ondersteunen."

Zover is het niet gekomen. Wel verwijst de minister van Financiën sinds 2019 in het Financieel Jaarverslag Rijk naar de Monitor Brede Welvaart en de stand van zaken op de 17 doelen voor duurzame ontwikkeling van het CBS.

4.3.1 Beleidsmaatregelen onderzocht: eerlijk werk



De Verenigde Naties schetsen het doel om de arbeidsmarkt rechtvaardiger, gelijkwaardiger en veiliger te maken tegen een schrille achtergrond. Wereldwijd werken 168 miljoen kinderen, zijn 74 miljoen jongvolwassenen werkloos en werkt 60% van de arbeiders zonder contract. Ver van mijn bed? Toch niet. Ook in Nederland zijn verbeteringen mogelijk, gegeven het doel om iedereen die dat wil passend en zinvol werk en goede arbeidsomstandigheden te bieden.
De Monitor Brede Welvaart van het CBS leert nu dat Nederland op veel punten in de Europese voorhoede presteert: met 3,5% werkloosheid, 0,7% langdurige werkloosheid en 72,7% van de groep 15- tot 75-jarigen die deelneemt aan de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld. Maar Nederland valt op als het gaat om het hoge aantal flexwerkers (33,6% van de werknemers). Ook meldt het CBS dat een groeiende groep werkenden psychisch vermoeid raakt van het werk.

Gespannen arbeidsmarkt door personeelstekorten

Van de subsidieregelingen die wij onderzochten raken er 4 het arbeidsmarktbeleid. CBS-cijfers over de Nederlandse economie leren dat de arbeidsmarkt sinds 2021 gespannen is. Dat betekent dat er meer vacatures zijn dan werklozen. Eind 2022 waren er 47 vacatures per 1.000 banen. Onder de koplopers waren de bouw, de energievoorziening en de zorg.

Op deze tekorten aan personeel spelen 2 subsidieregelingen rechtstreeks in. Allereerst is dat de Omscholingsregeling ICT en techniek. Daarmee moedigt de minister van EZK werkgevers aan in die sectoren mensen zonder technische of ICT-achtergrond omscholing en een baan te bieden. De tweede is het fonds waarmee de minister voor Langdurige Zorg werkgevers in de gezondheidszorg stimuleert stageplaatsen aan te bieden. Het oogmerk van het Stagefonds Zorg en de Omscholingsregeling ICT en techniek is personeelstekorten te verminderen. Uit onze onderzoeken blijkt dat ze niet werken.

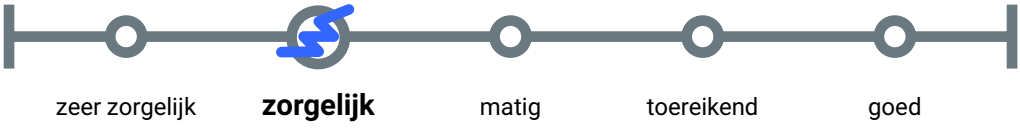
Van de 2 andere regelingen kan indirect effect op de arbeidsmarkt worden verwacht. Met het STAP-budget wil de minister van SZW bereiken dat mensen opleidingen volgen. Zo verbeteren ze hun positie op de arbeidsmarkt en blijven ze daar aansluiting bij vinden. En tot slot is de voorwaarde om bij aanvraag van culturele subsidies de Fair Practice Code te onderschrijven een eerste stap op weg naar eerlijke beloning in de cultuursector.

Over 3 van de 4 regelingen oordelen wij dat ze niet toereikend zijn. Het doel is lang niet altijd scherp en ambities worden niet waargemaakt. Hieronder lopen we de verschillende onderzoeken kort langs.

- **Stagefonds Zorg**
  Over het Stagefonds Zorg zeggen we dat het onwaarschijnlijk is dat de inzet van deze subsidie heeft geleid tot aanbod van genoeg stageplekken.

  Groot knelpunt is dat veel zorgorganisaties door de hoge werkdruk hun medewerkers niet de tijd kunnen geven om stagiairs te begeleiden. De subsidie, in de vorm van een stagekostenvergoeding, verhelpt dat niet.
  We vinden het zorgelijk dat de subsidie het doel, het aanbod van stageplekken vergroten, niet dichterbij brengt. We bevelen de minister voor Langdurige Zorg en Sport aan om de subsidie te heroverwegen en te onderzoeken of er een andere manier is om tot meer stageplekken te komen.

Oordeel



- **Omscholingsregeling ICT en techniek**
  Van deze regeling uit de tijd van de coronacrisis in 2020 en 2021 hebben werkgevers nauwelijks gebruik gemaakt. De minister van EZK veronderstelde dat werkgevers in 2021 voor 9.000 om te scholen werknemers subsidie van € 3.750 zouden aanvragen. Het werden er 99. In 2022 rekende de minister op 2.666 om te scholen werknemers. Dit werden er 159.

  We zijn verbaasd dat de minister onvoldoende inzicht heeft in wat werkgevers in de ICT en techniek beweegt. Terwijl hij al sinds 2013 nauw betrokken is bij het Techniekpact, dat de personeelstekorten in de ICT en techniek wil bestrijden. Dat pact moet zorgen voor ‘een goed opgeleide beroepsbevolking, met voldoende slimme en vakbekwame technici voor de banen van nu en morgen’.

  We stellen vast dat de Omscholingsregeling ICT en techniek geen antwoord is op het maatschappelijke probleem van personeelstekorten in ICT en techniek sectoren die van groot belang zijn voor de energietransitie en de digitalisering. Dit beoordelen wij als zorgelijk.

Oordeel



- **STAP-budget**
  Met het STAP-budget kunnen alle volwassenen die de AOW-leeftijd nog niet hebben bereikt een vergoeding van maximaal € 1.000 voor scholing aanvragen. Hiermee wil de minister van SZW mensen stimuleren om hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Gemeten naar het aantal aanvragers van het STAP-budget vorig jaar (216.269, het budget van € 184 miljoen is volledig besteed) lijkt deze regeling van de minister van SZW een succes. Maar treft de subsidie ook doel? De minister ziet de regeling als een succes, als die een brede doelgroep bereikt die zonder het STAP-budget geen scholing zou hebben gevolgd. We hielden een enquête onder 10.000 willekeurig gekozen STAP-ontvangers om dit na te gaan. Op basis van de antwoorden van 4.200 mensen concluderen we dat 4 op de 10 mensen zonder STAP-budget geen opleiding hadden gevolgd. De andere 6 zouden dat toch wel hebben gedaan, ook zonder subsidie. Die beschouwen de subsidie als mooi meegenomen, oftewel als cadeau.

- Daarnaast maken wij ons zorgen of de opleidingen die aanvragers volgen wel altijd gericht zijn op verbetering van hun positie op de arbeidsmarkt. In onze enquête gaf 4% van de aanvragers aan dat de scholing in het teken stond van hobby of vrije tijd.
  Al met al beoordelen wij het beleid voor STAP-budget als matig.

Oordeel



Het cadeaueffect van de STAP-subsidie

Als de overheid burgers en bedrijven wil prikkelen om andere keuzes te maken, zet zij vaak subsidies of fiscale aftrekposten in. De STAP-subsidieregeling is daarvan een voorbeeld. De minister van SZW wil met deze regeling bereiken dat mensen zich laten scholen en zo hun positie op de arbeidsmarkt verbeteren.

In ons onderzoek zagen wij dat de subsidie inderdaad mensen over de streep trok: 40% van de aanvragers zou zonder STAP-budget geen opleiding volgen. Maar de overige 60% zou al uit zichzelf intekenen voor een cursus of lesprogramma. Voor die groep was de subsidie een leuke bijkomstigheid, een cadeau.

Wij noemen dat het cadeaueffect van subsidie of fiscale aftrek. Of dit hoog is, kunnen wij niet goed beoordelen. We kunnen de subsidieregeling niet vergelijken met haar voorganger: de fiscale aftrekpost voor scholing. Dat komt doordat de gegevens ontbreken om te berekenen wat het cadeaueffect was van de scholingsaftrek.

Andere voorbeelden van cadeaueffecten

In het najaar 2022 publiceerden wij *Toegevoegde waarde EU-subsidies in Nederland*, waarin we onderzochten of projecten ook zonder Europese subsidie zouden zijn gerealiseerd. We kwamen tot de conclusie dat de subsidie echt de doorslag had gegeven. Van alle projecten waarvoor subsidie was afgewezen, ging 13% ongewijzigd door. Daaruit blijkt dus een cadeaueffect van 13%.
Door de jaren heen hebben we in onze onderzoeken ook voorbeelden gevonden van regelingen met hoge cadeaueffecten. Een voorbeeld is de Subsidieregeling energiebesparing eigen huis, die wij in ons onderzoek *Warmtefonds: geen gratis geld* (december 2022) betrokken. TNO schatte het cadeaueffect van deze regeling op 38%.

- **Onderschrijving Fair Practice Code als subsidievoorwaarde**
  Een culturele instelling die in aanmerking wil komen voor subsidie, moet de Fair Practice Code onderschrijven. Zo wil de staatssecretaris van Cultuur en Media bereiken dat eerlijke beloning de norm wordt in de culturele sector.

  Wij onderzochten de onderschrijving van de code in 5 verschillende regelingen voor culturele subsidie. In totaal ging het daarbij om € 56 miljoen. Wij constateren dat de invoering van deze plicht heeft bijgedragen aan bewustwording over eerlijke beloning van medewerkers in de culturele sector. Praktisch iedereen in de sector kent de code en weet dat onderschrijving ervan voorwaarde is voor subsidiëring. Daarom vinden wij de maatregel toereikend.

  Maar we zeggen ook dat het een eerste stap is. Er is de komende jaren meer nodig om die eerlijke beloning van alle werknemers in de sector daadwerkelijk te bereiken. Als volgende stap bevelen wij aanscherping van de subsidievoorwaarde aan.
  Dat begint met normen stellen voor eerlijke beloning. En vervolgens de naleving daarvan vast te leggen in de subsidievoorwaarde.

Oordeel



4.3.2 Beleidsmaatregelen onderzocht: vrede, justitie



Het ultieme doel van de Verenigde Naties is wereldvrede. Daarin past SDG 16, dat staat voor vreedzame samenlevingen, toegang tot justitie voor iedereen en de ontwikkeling van publieke diensten die doeltreffend, verantwoordelijk en transparant handelen.

Van de beleidsmaatregelen die wij onderzochten passen er 3 in dit kader. Het gaat om 2 subsidies. De eerste voorziet in kosteloze rechtshulp voor ouders die de dupe werden van de affaire kinderopvangtoeslag. Deze regeling valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. De regeling geeft gestalte aan het streven om iedereen gelijke toegang tot justitie te bieden. De tweede regeling valt onder de staatssecretaris van JenV. Daaruit krijgen 4 samenwerkende hulporganisaties

subsidie om de opvang van Oekraïense ontheemden bij particulieren te organiseren. Ook ons vervolgonderzoek naar de terugkeer van lokaal bestuur op Sint-Eustatius valt onder dit duurzame doel. Hier draait het vooral om doeltreffende, verantwoordelijke en toegankelijke publieke diensten. In 2018 greep de Nederlandse rijksoverheid vanwege 'grove taakverwaarlozing' in op het kleine eiland in de Cariben, dat deel uitmaakt van Nederland. Daarbij werd het bestuur van Sint-Eustatius vervangen door een regeringscommissaris en een plaatsvervanger. Sindsdien is terugkeer van lokaal bestuur een grote uitdaging. Hiervoor is de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties verantwoordelijk.

Ons oordeel over de 3 beleidsmaatregelen loopt sterk uiteen. Hieronder vatten we ze samen.

- **Opvang Oekraïners**
  Wij beoordelen de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne bij gastgezinnen als toereikend. Op 24 februari 2022 viel Rusland Oekraïne binnen en brak de oorlog uit. De staatssecretaris van JenV kwam direct in actie om opvang te regelen voor een nog onbekend aantal Oekraïners dat naar Nederland zou komen. Met als doel veilige opvang van de ontheemden in de particuliere opvang te waarborgen, riep hij 4 hulporganisaties bij elkaar om de opvang bij particulieren te coördineren: Vluchtelingenwerk, Leger des Heils, Rode Kruis en Takecarebnb. En hij kende de 4 organisaties, die samen optrekken onder de naam RefugeeHomeNL, subsidie toe. RefugeeHomeNL werft, selecteert en screent de gastgezinnen. De organisatie koppelt die aan Oekraïense ontheemden en begeleidt daarna zowel de gastgezinnen als de vluchtelingen. Daarvoor had de staatssecretaris € 13,1 miljoen beschikbaar. Organisatorisch liep het goed en bleef het aantal incidenten tot een minimum beperkt. Wel constateren wij dat de onderbouwing van het aantal te plaatsen ontheemden (32.250) niet realistisch was: het werden er uiteindelijk 3.080. Dat is nog geen 10%. Ook tekenen wij aan dat toch praktisch de helft van het subsidiebedrag is besteed, € 6,5 miljoen. De samenwerkende hulporganisaties zeggen hierover dat zij in de startfase veel kosten moesten maken.

  Hierdoor vielen de kosten per geplaatste vluchteling fors hoger uit dan RefugeeHomeNL had ingeschat. Toch waren de kosten per ontheemde bij verblijf bij een gastgezin nog geen derde van de kosten bij de gemeentelijke opvang.
  Wij oordelen dat de aanpak toereikend is geweest en ook toepasbaar in toekomstige oorlogs- of crisissituaties.

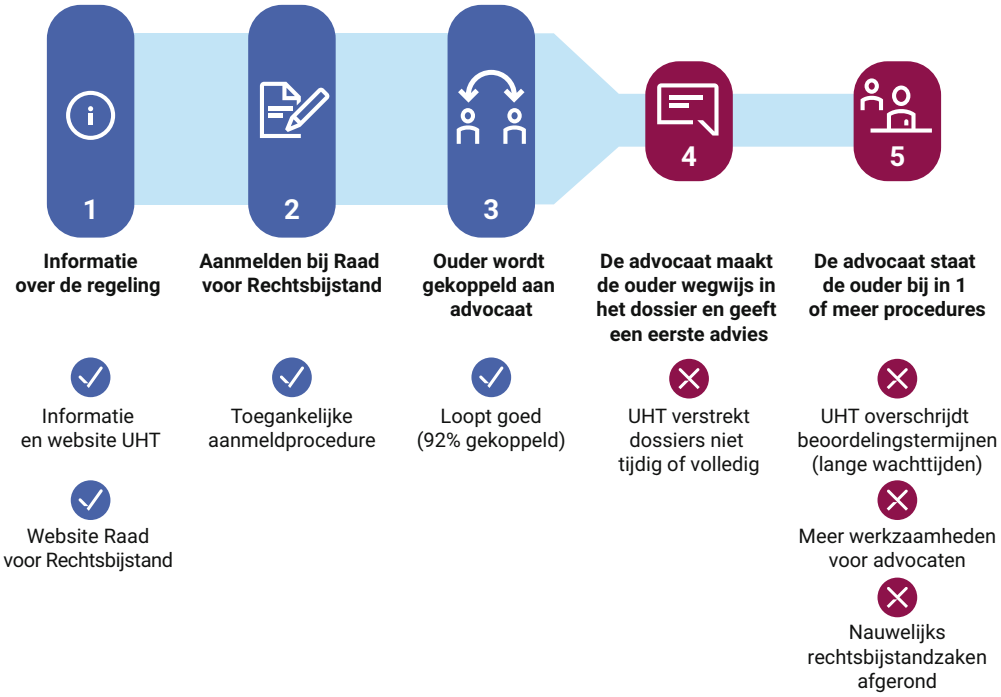
Oordeel



- **Rechtsbijstand aan gedupeerden affaire kinderopvangtoeslag**
  Net als in onze voorgaande verantwoordingsonderzoeken volgen we de voortgang van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). We deden specifiek onderzoek naar de subsidieregeling voor rechtsbijstand, waarvan gedupeerde ouders gebruik konden maken.
  Wij vinden de subsidie in opzet toereikend. Maar wij signaleren wel dat de hersteloperatie zelf nog steeds stroef verloopt. Met uitzondering van de aanpak van schulden lopen in de afhandeling de achterstanden op. Dat hindert ook de rechtshulp en frustreert de advocaten.

Figuur 12 *Stappen in het proces van rechtsbijstand voor gedupeerde ouders*

De regeling kent een goede start, maar stokt door knelpunten in de hersteloperatie



Over de regeling rechtsbijstand zelf zeggen wij dat zij voorziet in een behoefte en toegankelijk is. Ouders worden gekoppeld aan een geschikte advocaat. De verantwoordelijke staatssecretaris (Toeslagen) en minister (Rechtsbescherming) stellen de regeling tussentijds bij als er knelpunten aan het licht komen.
We zien dat 13% van de 59.000 ouders die zich meldden bij de UHT gebruikmaakt van de regeling voor rechtsbijstand. Maar de verantwoordelijke bewindslieden hebben het niet-gebruik niet goed in beeld. Onduidelijk is of er nog ouders zijn die wel behoefte hebben aan kosteloze rechtshulp, maar daar nog geen beroep op deden. Al met al beoordelen wij de regeling als toereikend.

Oordeel



- **Sint-Eustatius**

  Net als in ons verantwoordingsonderzoek 2021 beoordelen we de bestuurlijke situatie op Sint-Eustatius als zorgelijk. Vorig jaar vergeleken we de terugkeer naar lokale democratie en een zelfstandig bestuur op het eiland in de Cariben met een hordenloop. We noemden de criteria voor een volgende stap naar zelfstandigheid veelomvattend en gedetailleerd. En we vroegen ons af of Sint-Eustatius zo het einddoel volgens planning in 2025 zou bereiken.

  Nu zien we dat de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties in 2022 een volgende fase van de terugkeer naar lokaal bestuur heeft laten ingaan. Zij heeft voorgesorteerd op volgende stappen.
  Wij zien enkele problemen die terugkeer naar lokaal bestuur in de weg staan. Eind 2022 had de staatssecretaris zich voorgenomen om in maart 2023 de eilandsraad en het bestuurscollege van Sint-Eustatius het recht terug te geven om de begroting goed te keuren of te wijzigen (budgetrecht). Volgens de staatssecretaris kan dit, omdat het eiland het financieel beheer nagenoeg op orde heeft en lokale wetgeving is verbeterd. Maar uit ons onderzoek blijkt dat dit nog niet het geval is. Het financieel beheer en handhaving van nieuwe regels op het eiland schieten nog tekort. Ook constateren we dat rollen en bevoegdheden door de eilandsraad en de regeringscommissaris niet standvastig worden gevolgd. Daarnaast is benodigde expertise om achterstanden in te lopen op het eiland in beperkte mate beschikbaar.

Wij vinden dat er risico's zitten aan het beleid van de staatssecretaris om bevoegdheden van het lokale bestuur te herstellen voordat aan alle voorwaarden voldaan is. Achterstanden op economisch, ecologisch en sociaal gebied worden dan niet ingelopen. Dat vinden wij zorgelijk.

Oordeel



4.4 Een digitale kloof tussen burger en overheid



Ongelijkheid verminderen, SDG 10, heeft een hele brede scope. Het gaat over gelijke beloning, gelijke behandeling, gelijke kansen. Over de samenhang in de maatschappij en het overbruggen van kloven, zoals die tussen arm en rijk en die tussen laag- en hoogopgeleiden. En ook die tussen mensen die in de digitaliserende wereld kunnen meekomen en diegenen die achterblijven. Omdat ze bijvoorbeeld geen computer hebben of er niet mee kunnen omgaan.
Het gaat om 4 miljoen van de bijna 18 miljoen inwoners van Nederland. Tussen de digitaal geletterden en ongeletterden gaapt een kloof, aldus de Groningse hoogleraar Broersma. Hij doet onderzoek naar de invloed van digitalisering op burgerschap.

Van elke 5 Nederlanders kan er 1 zonder hulp geen zaken doen met de steeds verder digitaliserende overheid. Een omvangrijk probleem, waarvan het risico is dat burgers buitengesloten raken van de dienstverlening van de overheid. Het gevolg kan zijn dat ze geen gebruik kunnen maken van financiële regelingen die juist voor hen zijn bedoeld. Dit speelde begin maart 2023 mogelijk een rol bij het Noodfonds Energie. In de eerste weken diende nog geen 10% van de doelgroep van 300.000 mensen een aanvraag in.

De minister van BZK wil buitensluiting van groepen burgers voorkomen. Daarom heeft zij tussen 2019 en 2021 de opzet van Informatiepunten Digitale Overheid in bibliotheken in het hele land gesubsidieerd. Bij deze IDO's kunnen mensen terecht met hun vragen. Dit loopt via de Koninklijke Bibliotheek, die daarvoor samenwerkt met verschillende organisaties die rijksoverheidsbeleid uitvoeren (zoals de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank en UWV).

De IDO's vallen onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris Digitalisering. Sinds 2022 is het Ministerie van BZK de voornaamste financier (€ 22,1 miljoen in 2022). Intussen zijn er in het hele land meer dan 600 IDO's, waar getrainde medewerkers mensen op weg kunnen helpen.

Dragen de IDO's bij aan verkleining van de digitale kloof? Onze conclusie is gemengd, al met al vinden wij het resultaat matig. Aan de ene kant zien we dat er een landelijk netwerk van informatiepunten is ontstaan. Daar vinden bezoekers een luisterend oor, ze krijgen er informatie of ondersteuning als ze doorverwezen worden. Aan de andere kant laat het aantal vragen dat in 2022 bij IDO's is gesteld, ruim 44.000, zien dat 1% van de doelgroep van 4 miljoen mensen is bereikt.
Wij vinden het zorgelijk dat de staatssecretaris de doelgroep niet heeft betrokken bij de verdere ontwikkeling van de IDO's. Dat is volgens ons noodzakelijk.

In Nederland kunnen 4 miljoen inwoners niet meekomen in de digitaliserende wereld. Om de kloof tussen burger en overheid te verkleinen, moet de overheid haar dienstverlening ook op deze groep afstemmen.

Oordeel



4.5 Halve eeuw energiebesparing





SDG 7 is betaalbare en duurzame energie. Nederland streeft al heel lang naar betrouwbare, betaalbare en duurzame energievoorziening, zeker sinds de oliecrisis van 1973. Dat dit ook na 50 jaar onverminderd belangrijk is, werd afgelopen jaar pijnlijk duidelijk. De prijzen op de energiemarkt waren eind 2021 al snel aan het stijgen. Maar na de uitbraak van de oorlog in Oekraïne in februari 2022 ging de Russische gaskraan naar Europa bijna dicht en was de energiecrisis een feit.

Al in 2012 spraken de lidstaten van de EU af hun energieverbruik te beperken.
De noodzaak van energiebesparing hing samen met actie voor het klimaat (SDG 13). Onderweg naar 2030 zijn in 2018 de doelen nog aangescherpt.

Of Nederland de Europese doelen in 2030 gaat halen, is de vraag. Het Planbureau voor de Leefomgeving en later ook TNO rapporteerden in 2022 dat dit Nederland zonder extra inspanning niet gaat lukken.

Wij onderzochten of de minister voor Klimaat en Energie voldoende zicht heeft op de voortgang. Dat de minister voor KE goed moet volgen of we op schema liggen, hebben wij al eerder benadrukt. In ons rapport *Energiebeleid: op weg naar samenhang* blikten wij terug op onderzoeken naar energiebeleid die wij tussen 2006 en 2015 deden. Daarin zeiden wij dat de minister er goed aan zou doen de resultaten van het energiebesparingsbeleid nauwgezet te volgen en bij te sturen in geval van tegenvallers. In ons verantwoordingsonderzoek 2020 concludeerden wij dat de minister van EZK de kans heeft onderschat dat hij de doelen voor energietransitie en klimaat voor dat jaar niet zou halen. Alleen door alles uit de kast te halen, lukte het alsnog.

In ons verantwoordingsonderzoek 2022 echoën deze bevindingen na. Opnieuw komen wij tot de conclusie dat de minister geen goed zicht heeft op de effecten van maatregelen die zijn getroffen. Daardoor is onduidelijk hoever we zijn met energiebesparing. De minister kan dus ook niet weten of we op koers liggen, of moeten bijsturen. Zo loopt hij het risico dat de opgaven zich opstapelen, terwijl de tijdsdruk toeneemt. Wij beoordelen dit als matig.

Oordeel



4.6 Andere kijk op mobiliteit komt nog niet uit verf





In SDG 9 staan verbetering van de infrastructuur en bevordering van de mobiliteit centraal. Infrastructuur is het geheel van verbindingen: wegen, bruggen en tunnels, spoorlijnen, vaarwegen. Maar ook de waterleiding, het elektriciteitsnet-werk en digitale infrastructuur horen ertoe.
SDG 11 gaat over de duurzaamheid in de steden – een belangrijke opgave gezien de doorgaande, sterke verstedelijking van Nederland.

In 2014 publiceerde de minister van Infrastructuur en Milieu de nota *Meer bereiken*. De ondertitel was: *Anders kijken, anders denken, anders doen*. De minister schetste een toekomstbeeld van stedelijke agglomeraties waar problemen samenkomen op het gebied van bereikbaarheid, milieu, ruimte. Van lange files de stad in en uit, luchtvervuiling en gebrek aan parkeerruimte. De minister werkte uit hoe ze bereikbaarheidsproblemen voortaan wilde aanpakken. In samenhang met opgaven op bijvoorbeeld het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, duurzaamheid, leefbaarheid en natuur.

Wij hebben onderzocht of het mobiliteitsbeleid nu daadwerkelijk anders is ingericht. In 2014 vulde de minister doel en urgentie van dat anders kijken helder in, constateren wij. Maar ze maakte niet duidelijk of de andere insteek tot financiële verschuivingen zou leiden. Het bleef daardoor de vraag wat de gevolgen zouden zijn voor zowel het Rijk, als voor sectoren die hun markt zien veranderen door ander overheidsbeleid – bijvoorbeeld spoorwegvervoerders en de binnenvaart.
Ook na 8 jaar kan de huidige minister van IenW deze vraag nog steeds niet beantwoorden. Hij heeft niet gevolgd of vraagstukken rond mobiliteit, bereikbaarheid en leefbaarheid in samenhang worden aangepakt. En hij heeft niet geëvalueerd welke resultaten dat heeft opgeleverd. Daardoor weet hij ook niet of hij moet bijsturen.

Wij vragen ons af of het minder geld had gekost, als de uitgangspunten van *Meer bereiken* consequent waren toegepast. Of dat de minister met hetzelfde geld meer had kunnen bereiken als het gaat om bereikbaarheid en leefbaarheid.

Met mobiliteitsbeleid was en is veel belastinggeld gemoeid (er zit € 133 miljard in het Mobiliteitsfonds voor de periode 2022 – 2036). Desondanks waren er in de afgelopen jaren regelmatig tekorten.
Bereikbaarheid is van groot belang voor het dagelijkse leven. Mensen verplaatsen zich om naar werk of opleiding te gaan, om familie en vrienden te bezoeken of om voor elkaar te zorgen. Bedrijven zijn afhankelijk van transport, zowel voor de bevoorrading als voor de levering van goederen aan klanten. Het blijft daarom nodig om scherp te kijken naar alternatieven voor méér infrastructuur.

Wij vinden het zorgelijk dat de uitgangspunten in *Meer bereiken* niet helder zijn uitgewerkt. Daardoor is de andere inrichting van het mobiliteitsbeleid nog niet uit de verf gekomen.

Oordeel



Tot slot

De grote pandemie van de twintigste eeuw begon bijna 100 jaar eerder dan die van onze tijd. De Spaanse griep brak uit in de zomer van 1918. Zij kende 3 grote golven. De laatste eindigde in de zomer van 1919. De Spaanse griep was voorbij, maar in de net gevormde Sovjet-Unie was een burgeroorlog uitgebroken. De oorlog speelde zich deels af op het grondgebied van Oekraïne.
Of dat allemaal niet genoeg was, kreeg het grootste land van Europa, Duitsland, een paar jaar later te kampen met hyperinflatie.

100 jaar later, in 2020, begon de coronapandemie. Die eindigde begin 2022. Op 24 februari 2022 viel Rusland Oekraïne binnen. Nu lijdt Europa onder hoge inflatie.

Deze parallel in de geschiedenis maakt duidelijk dat er veel te leren valt van het verleden. Nu we de pandemie van onze tijd hebben afgeschud, zal de rijksoverheid de erfenis ervan verder moeten opruimen. De kas is beter op orde, maar het kasbeheer niet. Eigenlijk gaat het erom de basis bij de rijksoverheid op orde te brengen.

Anders dan in 1923 leven we nu in het informatietijdperk. Er zijn bijna oneindig meer informatie en data beschikbaar dan een eeuw geleden. Waarom zou het ook de rijksoverheid niet kunnen lukken om daar effectief gebruik van te maken? Waarom hebben we nog maar zo weinig zicht op de resultaten van het publieke geld voor burgers en bedrijven? Op de resultaten voor duurzaamheid? De resultaten voor onze brede welvaart op basis van de SDG's? De pandemie is voorbij. Maar er is nog een wereld te winnen.

5. Reactie en nawoord

De ministers van Financiën en BZK hebben op 8 mei 2023 op ons conceptrapport *Staat van de rijksverantwoording* gereageerd. Beide reacties geven we hieronder weer. De integrale teksten staan op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

5.1 Reactie van de minister van Financiën

De minister gaat in haar reactie in op de financiële informatie van het Rijk en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. Voor de niet-financiële onderwerpen die de bedrijfsvoering en uitvoering van rijksbeleid raken verwijst zij naar de reactie van de minister van BZK als coördinerend minister. Waar het gaat over specifieke conclusies uit de verantwoordingsonderzoeken per departement, verwijst de minister van Financiën naar de bestuurlijke reacties van de betreffende bewindspersonen.

Financiële informatie van het Rijk

De minister van Financiën constateert dat 2022 in financieel opzicht beter is afgesloten dan de voorgaande jaren. Dit ondanks crisissituaties, eerst door de coronapandemie en vervolgens de oorlog in Oekraïne, waarin snelheid en zorgvuldigheid bij besluitvorming soms op gespannen voet staan.

De minister schrijft dit toe aan de inzet van de departementen, die stap voor stap tekortkomingen op het gebied van financieel beheer wegwerken. Zij beaamt dat versteviging van het financieel beheer van de departementen de komende periode onverminderd tijd en aandacht vraagt. Alleen zo is het mogelijk om onverwachte

situaties op te kunnen vangen. Zij wil daarom investeren in de samenwerking tussen departementen, de werving van financiële deskundigen bij het Rijk, vergroting van kennis en informatie-uitwisseling.

De minister constateert dat de percentuele en financiële omvang van onrechtmatigheden ten opzichte van voorgaande jaren is afgenomen en noemt dat een verbetering. Zij beaamt dat een deel van de onrechtmatigheden zich voordoet bij inkoop en aanbestedingen. De minister geeft daarom de taskforce Verbetering Financieel Beheer, die zij vorig jaar oprichtte, opdracht om na te gaan waar de problematiek in de inkoopketen precies zit. Voor de aanpak van die problematiek wijst zij op de medeverantwoordelijkheid van de ministers van BZK (inkoop rijksbreed) en EZK (aanbestedingswetgeving).

Overzichtelijk begrotingsproces

De minister van Financiën deelt onze wens om spoedig terug te keren naar een ordentelijk begrotingsproces. Zij wil daarom dat ministers zich niet alleen in hun verslagen over 2022, maar elk jaar verantwoorden over de incidentele suppletoire begrotingen (ISB's) die zij indienden bij de Staten-Generaal. Net als in 2021 was het aantal ISB's afgelopen jaar onverminderd hoog. Tegelijkertijd signaleert de minister een grote verbetering in het tijdig en juist informeren van beide Kamers van de Staten-Generaal in 2022. Zij schrijft dit toe aan de aandacht die hiervoor is gevraagd van de departementen.

Monitor Brede Welvaart en de SDG's

De minister van Financiën onderschrijft ons pleidooi om in de verantwoording meer aandacht te besteden aan duurzaamheid, brede welvaart en de 17 wereldwijde doelen voor duurzame ontwikkeling (SDG's). Zij wijst erop dat het Financieel Jaarverslag 2022 voor het eerst een uitgebreide analyse bevat over de ontwikkeling van de brede welvaart op basis van de Monitor Brede Welvaart en SDG's van het CBS. Zij noemt dat een stap op weg naar integratie van brede welvaart in de begrotingscyclus.

5.2 Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van BZK geeft veel aandacht aan inkoop, informatiebeheer, digitalisering en koninkrijksrelaties in haar reactie. Voor de conclusies uit de onderzoeken naar de 2 specifiek algoritmes, beleidsresultaten van Sint-Eustatius en Informatiepunten Digitale Overheid verwijst zij naar reacties op de specifieke rapportages uit de verantwoordingsonderzoeken per departement.

Tekortkomingen inkoop

Vanwege haar verantwoordelijkheid voor rijksbrede inkoop geeft de minister aan dat zij hecht aan een goed functionerend stelsel voor inkoop van materieel en personeel. Zij zal het belang van een goed inkoopbeheer onderstrepen. In die gevallen waarin tekortkomingen die wij constateren samenhangen met financieel beheer, zal zij de ministeries daarop aanspreken. Ook wijst de minister erop dat er gewerkt wordt aan verbetering van rijksbrede inkoop door professionalisering van inkoopmedewerkers, zowel door opleiding als werving.

Blijvende aandacht voor informatiebeheer

De minister geeft aan dat zij blij is met de verbeteringen op het gebied van informatiebeveiliging bij de rijksoverheid. Tegelijkertijd signaleert zij dat een aantal tekortkomingen een lange doorlooptijd kennen en dat de digitale dreigingen toenemen. Dit is voor haar reden dat continue aandacht en acties nodig blijven voor informatiebeheer binnen de rijksoverheid.

Lifecyclemanagement

De minister onderschrijft de minister het belang van een lifecyclemanagement (LCM), ook in relatie tot de legacy-problematiek. Zij zal de verdere invoering ervan bij de rijksoverheid verbeteren. Dat kan op basis van het LCM-convenant uit 2022, waarin een groeipad is afgesproken voor een beter inzicht in het IT-landschap en inrichting van lifecyclemanagement. De staatssecretaris Digitalisering zal hier in 2023 verder aan werken en voor eind 2023 tot rijksbrede afspraken komen. Ook zal de minister onze aandachtspunten inzake de legacy-problematiek meenemen in de actualisatie van I-strategie Rijk.

Algoritmes

De minister beschouwt onze onderzoeken naar algoritmes als input voor verbetering van dienstverlening en beleidsuitvoering. Daarbij wil de minister wettelijk regelen dat algoritmes worden gecontroleerd op transparantie, discriminatie en willekeur. Zij geeft aan dat regulering van algoritmes in de *Werkagenda Waardegedreven Digitalisering* is geconcretiseerd door de opzet van een algoritmeregister, de ontwikkeling van een kader voor implementatie en de aanstelling van een toezichthouder voor algoritmes.

5.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

In hun reacties op de *Staat van de rijksverantwoording* geven de minister van Financiën en de minister van BZK aan de verschillende bevindingen in ons rapport te herkennen.

De minister van Financiën onderschrijft dat het op orde brengen van het financieel beheer op de verschillende departementen ook de komende periode onverminderd tijd en aandacht vergt. Vanuit haar rijksbrede verantwoordelijkheid hiervoor zegt zij daarom haar blijvende inzet toe om dit te verbeteren. Wij nemen daar met instemming kennis van. Die verantwoordelijkheid is overigens meer dan alleen een systeemverantwoordelijkheid. De minister van Financiën heeft ook de taak om de doelmatigheid van het financieel beheer te bevorderen. Net als wij geeft zij aan dat de rijksoverheid alleen in staat is om onverwachte situaties op te vangen, als het financieel beheer rijksbreed stevig is gefundeerd.

Onvolkomenheden in het financieel beheer komen vaak tot uiting bij inkoop, inhuur en aanbestedingen. De minister van Financiën zegt toe dat de taskforce Financieel Beheer, die zij vorig jaar oprichtte en die zijn tweede levensjaar ingaat, de problematiek hierachter in kaart zal brengen. Daarnaast wijst zij op de medeverantwoordelijkheid van de ministers van BZK en EZK; de eerste voor de inkoopprocessen rijksbreed en de tweede voor de aanbestedingswetgeving. Dat is des te meer aanleiding om werk te maken van het op orde krijgen van het financieel beheer. Wij zien een eerste aanzet daartoe in de toezegging van de minister van BZK dat ook zij de betreffende ministeries zal aanspreken op het belang van goed inkoopbeheer. Wij moedigen de minister van Financiën daarnaast aan om departementen de helpende hand te bieden en met raad en daad te ondersteunen.

De minister van Financiën deelt onze wens om terug te keren naar een ordentelijk begrotingsproces, waarbij ministers alleen bij uitzondering een beroep doen op spoedprocedures. In dat kader neemt zij onze aanbeveling ter harte dat ministers jaarlijks verantwoording afleggen over hun inspanningen om het begrotingsproces ordelijk te laten verlopen.

Terugkeer naar een ordentelijk begrotingsproces is behalve een versterking van het budgetrecht ook een stap op weg naar vermindering van de tijdsdruk op de verantwoording aan het parlement, onze controle ten behoeve van het parlement en de noodzakelijke modernisering van het controlebestel. Wij onderschrijven daarom de opmerking van de minister van Financiën dat modernisering onderwerp van gesprek moet blijven en willen daaraan toevoegen dat deze ook noodzakelijk is.

Er is, zoals gezegd, nog een wereld te winnen.

Bijlagen

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) als onderdeel van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) (zie https://www.issai.org). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 - nog te activeren.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 3e lid).

Wij onderzoeken of:

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

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 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 (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. 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 (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of

Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht 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 van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke 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.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;

- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer (waartoe ook aspecten behoren die onderdeel uitmaken van het toetsingskader Algoritmes, *Aandacht voor Algoritmes, jan 2021*), management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen. Ook onderzoeken we of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 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.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersingsmaatregelen binnen vier aandachtsgebieden: beleid, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens vertaald naar de situatie bij het Rijk. Het normenkader is opgebouwd uit

de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2022 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Het normenkader voor het onderzoek naar het security operations center (SOC) DICTU is gebaseerd op het SOC Maturity Framework (SOC-MF) van NOREA, de beroepsorganisatie voor IT-auditors. Wij hebben voor ons onderzoek normen geselecteerd uit de domeinen 'services', 'people' en 'business'. De normen gaan over de activiteiten van het SOC, de rapportages daarover en personele kanten van het SOC. In het verantwoordingsonderzoek 2022 beoordelen we in hoeverre belangrijke SOC-activiteiten zijn beschreven en uitgevoerd zijn.
Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken 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 geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoerings-informatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

- De minister is verantwoordelijk voor:
- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid (art. 3.1 CW 2016);
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen. Ook onderzoeken wij of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordings-informatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek 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. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek. De eisen waaraan beleid 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. Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies, oordelen en aanbevelingen.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

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 (x € miljoen)*

Uitgaven (x € miljoen)				
	2021		2022	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	321.681,5	100	328.721,6	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	3.065,5	0,95	1.623,9	0,49
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	208,7	0,06	244,2	0,07
Totaal fouten en onzekerheden	**3.274,2**	**1,01**	**1.868,1**	**0,56**

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

Ontvangsten (x € miljoen)				
	2021		2022	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	317.919,0	100	346.675,2	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	122,9	0,04	153,4	0,04
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	29,7	0,01	451,2	0,13
Totaal fouten en onzekerheden	**152,6**	**0,05**	**604,6**	**0,17**

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

Verplichtingen (x € miljoen)				
	2021		2022	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	321.115,5	100	377.098,2	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	14.847,1	4,62	4.148,9	1,10
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	663,4	0,21	468,8	0,12
Totaal fouten en onzekerheden	**15.510,5**	**4,83**	**4.617,7**	**1,22**

Tabel 4 *Afgerekende voorschotten: fouten en onzekerheden overschrijden de tolerantiegrens (x € miljoen)*

Afgerekende voorschotten (x € miljoen)				
	2021		2022	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	92.622,9	100	94.069,3	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	1.272,4	1,37	5.525,9	5,87
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	199,3	0,22	61,4	0,07
Totaal fouten en onzekerheden	**1.471,7**	**1,59**	**5.587,3**	**5,94**

Bijlage 3 Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden

Op het niveau van de afzonderlijke jaarverslagen hebben wij fouten en onzekerheden geconstateerd die onze tolerantiegrenzen overschrijden. Bij 7 begrotingshoofdstukken is er sprake van dergelijke fouten en onzekerheden op jaarverslagniveau. De uitkomsten zijn hieronder samengevat. Een nadere toelichting op de geconstateerde fouten en onzekerheden is te vinden in de rapporten bij de afzonderlijke jaarverslagen.

Overschrijding tolerantie op totaalniveau jaarverslag

Bij 7 begrotingshoofdstukken (2021: 10) ligt het totaal aan fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens op jaarverslagniveau. Dit betreft:

- Hoofdstuk VI, Ministerie van Justitie en Veiligheid; in totaal € 242,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen. Voorts in totaal € 86,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.
- Hoofdstuk VII, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; in totaal € 186,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.
- Hoofdstuk IX, Ministerie van Financiën; in totaal € 520,9 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. Voorts is met betrekking tot de rechtmatigheid sprake van de uitgaven en ontvangsten een niet te kwantificeren onzekerheid.
- Hoofdstuk XIII, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat; in totaal € 101,1 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.
- Hoofdstuk XIV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; in totaal € 63,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen.
- Hoofdstuk XVI, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; in totaal € 1.379,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen. In totaal € 905,9 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven. In totaal € 85,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen. Voorts in totaal € 629,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch

berekende maximale fout en onzekerheid. Tot slot in totaal € 5.119,9 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de afgerekende voorschotten (€ 832,4 miljoen) is overschreden. We constateren € 2.963,7 miljoen aan fouten en onzekerheden.
- Het Defensiematerieelbegrotingsfonds; in totaal € 177,9 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen.

Overschrijding tolerantie op niveau begrotingsartikel, samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen en afgerekende voorschotten

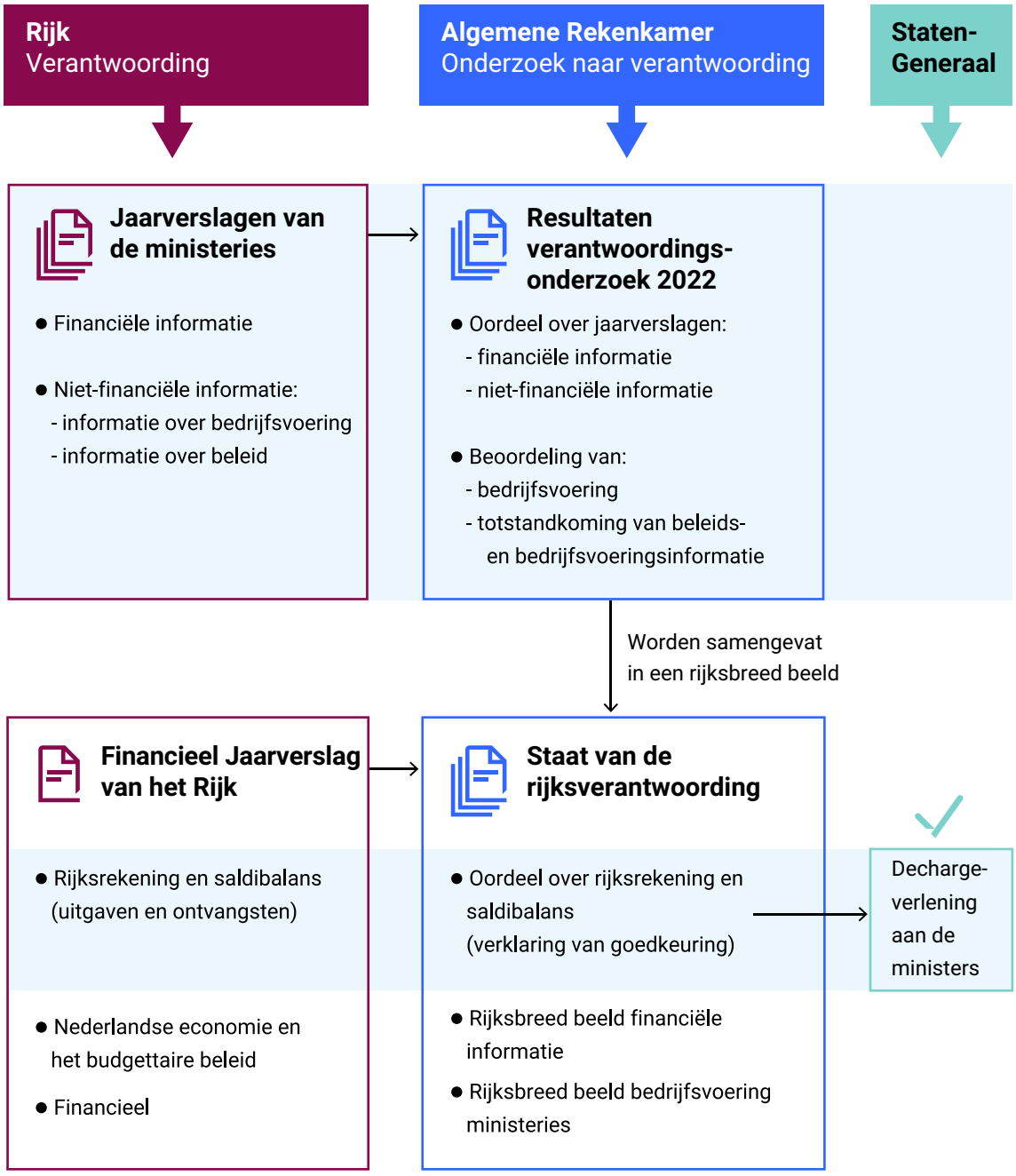
Bij een aantal begrotingshoofdstukken hebben wij overschrijdingen geconstateerd:
- Bij 11 jaarverslagen (2021: 13) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie voor de rechtmatigheid en/of de betrouwbaarheid en ordelijkheid op artikelniveau.
- Bij 4 jaarverslagen (2021: 5) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie met betrekking tot de rechtmatigheid en/of de betrouwbaarheid en ordelijkheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.
- Bij 1 jaarverslag (2021: 4) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

Een nadere toelichting op de geconstateerde fouten en onzekerheden en overschrijdingen van de tolerantiegrens op het niveau van een begrotingsartikel en/of samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen en/of afgerekende voorschotten is te vinden in de rapporten bij de afzonderlijke jaarverslagen.

Bijlage 4 Eindnoten

Het conceptrapport is tussen 20 april 2023 en publicatie nog aangepast.
Op pagina 8 bij § 1.1 hebben wij de zin ‘Bij de verplichtingen kwam 1,22% onrechtmatig tot stand’ gewijzigd in ‘kwam 1,22% niet aantoonbaar rechtmatig tot stand’.
Op pagina 14 hebben wij de zin ‘In 2022 bleek 1,22% van de verplichtingen onrechtmatig tot stand te zijn gekomen’ gewijzigd in ‘In 2022 stond bij 1,22% van de verplichtingen de rechtmatigheid niet vast’.
Op pagina 28 hebben wij in § 2.6 een zin in het kader over de verklaring van goedkeuring gewijzigd. ‘Onrechtmatigheden in de afgerekende voorschotten’ hebben wij gewijzigd in ‘fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten’.
Op dezelfde pagina, in de alinea over de kritische kanttekening die wij maken, hebben wij ‘onrechtmatigheden die wij aantroffen in afgerekende voorschotten’ gewijzigd in ‘fouten en onzekerheden in afgerekende voorschotten’.
Hiernaast is het conceptrapport 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.

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



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 11 mei 2023.
Dit document is op 17 mei 2023
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2023