



Inzicht in publiek geld

Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording

2016





Inzicht in publiek geld

Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording

Met deze publicatie nodigen wij politieke partijen, kabinet, volksvertegenwoordigers, wetenschappers, journalisten en andere betrokkenen en deskundigen uit mee te denken over de vraag: wat is er nodig opdat het parlement van morgen inzicht heeft in de mate waarin toekomstige regeringen zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaan?

De tekst in dit document is vastgesteld op 7 juli 2016. Dit document is op 13 juli 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.





Inhoud

	Waarom deze publicatie?	4
1	De uitdaging: bezinning op publieke verantwoording	6
1.1	Hoeveel publiek geld is ermee gemoeid?	6
1.2	Wat is er aan de hand?	7
1.3	Wat betekent dat voor het inzicht in publiek geld?	8
1.4	Wie heeft ermee te maken?	9
1.5	Waarop is bezinning nodig?	10
2	Duidelijkheid over ‘wie’ waarover verantwoording aflegt en aan ‘wie’	12
2.1	Decentralisatie: taken van rijksoverheid naar gemeenten	12
2.2	Uitvoering van rijksoverheid naar instellingen op afstand (en weer terug)	14
2.3	Versmalling budgetrecht en rechtmatigheidsbegrip	20
2.4	Samenloop van maatregelen en betrokkenheid van verschillende ministers	21
3	Aanpassing van informatievoorziening en toepassing van nieuwe technologieën	24
3.1	Financiële administratie en verslaglegging	25
3.2	Horizontale verantwoording	28
3.3	Open data en open spending	29
3.4	Data-analytics en continuous auditing	30
4	Zicht op resultaten van beleid	32
4.1	Kwaliteit evaluaties	32
4.2	Inzicht in risico's overheidsfinanciën	34
4.3	Aandacht voor beleidsinformatie: cultuurverandering	35
Bijlage 1	Publicaties	37
Bijlage 2	Afkortingen	42





Waarom deze publicatie?

Er is de afgelopen jaren veel werk verzet om de overheidsfinanciën en de inrichting daarvan op orde te brengen. De rechtmatigheid van de financiële transacties op rijksniveau is al jarenlang ruim 99%. Tegelijkertijd is de structuur van de publieke geldstromen en publieke dienstverlening diffuus en ingewikkeld. Daardoor valt het vaak niet mee om de euro vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke voorziening te volgen. Het is soms zelfs niet duidelijk 'wie' waarop mag worden aangesproken, laat staan dat helder is wat maatschappelijke resultaten zijn. De belastingbetaler verdient beter.

De uitvoering van rijksbeleid en de besteding van publiek geld vindt niet alleen door ministers plaats. Dat gebeurt meer in netwerken waarin het Rijk één van de spelers is. Intussen volgen maatschappelijke en technologische ontwikkelingen elkaar in hoog tempo op. Wij denken dan ook dat het tijd is voor bezinning op de publieke verantwoording.

In deze publicatie brengen wij op basis van onze onderzoeksrapporten en brieven van de afgelopen paar jaar een aantal vraagstukken bij elkaar. Dit is dus geen gewoon onderzoeksrapport, maar een oproep aan politieke partijen, kabinet, volksvertegenwoordigers, wetenschappers, journalisten en andere betrokkenen en deskundigen. Met deze publicatie nodigen wij hen uit voor een bezinning op de vraag: wat is er nodig opdat het parlement van morgen inzicht heeft in de mate waarin toekomstige regeringen zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaan?

Dat is geen eenvoudige opgave. Oplossingen liggen niet voor het oprapen en zullen weer nieuwe uitdagingen met zich meebrengen. De afweging van de verschillende voor- en nadelen is uiteindelijk een politieke. En dat kost tijd. Daarom publiceren wij nu – in aanloop naar de Kamerverkiezingen en een nieuw kabinet.

Dat de Algemene Rekenkamer dit onder de aandacht brengt is omdat wij in ons werk uitgaan van het principe dat publieke middelen altijd om publieke, democratische, controle vragen, hoezeer de wereld om ons heen ook verandert.



Als aanzet tot een bezinning op een publieke verantwoording die laat zien in hoeverre de regering zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaat, brengen wij voor de discussie de volgende drie punten in:



Duidelijkheid over 'wie' waarover verantwoording aflegt en aan 'wie'

Het is voor een goede democratische controle en verantwoording belangrijk dat duidelijk is in welke mate de rijksoverheid aan het roer wil staan. Taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rollen van ministers, medeoverheden en uitvoeringsinstellingen behoren daar vervolgens bij aan te sluiten. En een en ander zou vastgelegd moeten worden in een bijpassend arrangement voor (bij)sturing, bekostiging, verantwoording en toezicht, zodat een volksvertegenwoordiger weet wie waarop kan worden aangesproken.



Aanpassing van informatievoorziening en toepassing van nieuwe technologieën

De veranderende rol en positie van de rijksoverheid op diverse beleidsterreinen vragen om daarbij passende wijzen van informatievoorziening en verantwoording. De registratie en verslaglegging van de financiën zou meer in lijn kunnen worden gebracht met de wijzen waarop medeoverheden, instellingen en bedrijven dat doen. En de opname van informatie over bijvoorbeeld de tevredenheid van afnemers in de verslaglegging door instellingen op afstand kan worden gestimuleerd. De enorme toename aan data over de uitvoering kan helpen om de informatievoorziening slimmer, slanker en sneller te maken. De toepassing van nieuwe technologieën van informatievoorziening kan hieraan bijdragen.



Zicht op resultaten van beleid

Het is noodzakelijk dat er meer inzicht komt in de resultaten die met publiek geld bereikt worden en in wat beter kan. Dat inzicht is ook nodig omdat de uitvoering meer op afstand van de rijksoverheid komt te staan en het tempo in de samenleving hoger komt te liggen. Het ontbreken van voldoende, tijdige en goede beleidsinformatie is steeds weer een hardnekkig probleem in de publieke verantwoording aan het parlement gebleken. Die hardnekkigheid lijkt te wijten aan een cultuurprobleem. In dat geval is een cultuuromslag nodig om de aandacht voor resultaten op de politieke en parlementaire radar te krijgen en te houden.



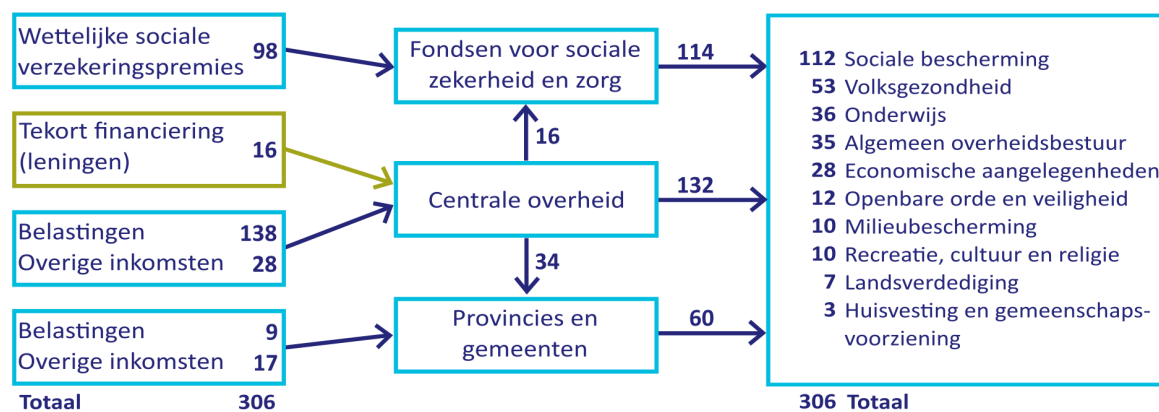
1 De uitdaging: bezinning op publieke verantwoording

Parlementair budgetrecht en democratische controle zijn onder andere gebaseerd op het principe dat burgers belasting betalen en dat zij via de door hen gekozen volksvertegenwoordiging het recht hebben vooraf te bepalen waar het geld aan uitgegeven wordt en achteraf te controleren of dat ook gebeurd is. De volksvertegenwoordiging (het parlement) moet met andere woorden inzicht hebben in de mate waarin het publieke geld zinnig, zuinig en zorgvuldig besteed is. Om dit inzicht te bieden dient de regering zich periodiek aan het parlement te verantwoorden. Verantwoorden betekent zowel rekenschap geven als inzicht verschaffen om waar nodig bij te sturen. Daarvoor is betrouwbare en relevante informatie nodig. Die informatie is niet altijd voorhanden, waardoor het budgetrecht en de democratische controle onder druk komen te staan. En daarmee op termijn ook het publiek vertrouwen en de bereidheid om belasting te betalen.

1.1 Hoeveel publiek geld is ermee gemoeid?

De publieke middelen zijn de middelen die de rijksoverheid, provincies, gemeenten en de fondsen voor sociale zekerheid en zorg innen en besteden. In 2014 was hiermee ruim € 306 miljard gemoeid, zie figuur 1.

Geldstromen binnen de publieke sector (in miljarden euro's)



Figuur 1 Inkomsten, verdeling en uitgaven van de publieke sector in 2014 op EMU-basis (bedragen in € miljard)

Bron: CBS, bewerking Algemene Rekenkamer. Definitieve cijfers over 2015 zijn rond september 2016 beschikbaar



De inkomsten bedroegen in 2014 € 290 miljard (de totale inkomsten minus de leningen: € 306 minus 16 miljard). Aan belastingen betaalden burgers en bedrijven dat jaar gezamenlijk zo'n € 147 miljard (de belastingen van de centrale overheid en de belastingen van de decentrale overheden: € 138 plus 9 miljard), aan wettelijke sociale verzekeringspremies € 98 miljard. De uitgaven bedroegen € 306 miljard. Om de begroting rond te krijgen, moest de minister van Financiën in 2014 € 16 miljard lenen. De uitgaven zijn inclusief de afdracht aan de Europese Unie (EU) van € 9 miljard. De ontvangsten uit de EU zijn niet meegenomen. Deze gelden worden buiten begrotingsverband om aan de subsidieontvangers betaald.

Onder de verzekeringspremies in de figuur vallen ook de zorgpremies die de Belastingdienst int. Niet opgenomen zijn de wettelijke heffingen (publieke middelen) die instellingen op afstand in rekening brengen. Denk hierbij aan de tarieven van het Kadaster (voor kaarten en uittreksels uit het register), de RDW (voor registratie van kentekens) of het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) (voor examens).

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt door de EU voorgeschreven categorieën voor inkomsten en uitgaven. Deze wijken af van de begrotingsartikelen van de rijksbegroting. De cijfers in figuur 1 sluiten dus niet aan op de cijfers in de financiële jaarrekening van de rijks-overheid. Hoewel wettelijke heffingen ook als publieke middelen worden gezien, tellen deze niet mee bij de bepaling van het financieringssaldo, zoals gedefinieerd door de Europese Monetaire Unie (EMU).

1.2 Wat is er aan de hand?

De rechtmatigheid van de rijksuitgaven is al jaren ruim 99%, zo wijst ons onderzoek uit: het geld wordt volgens de geldende wetten en regels geïnd, verdeeld en uitgegeven. Maar de controle op de rechtmatigheid is voor ruim de helft van die uitgaven niet meer dan de verificatie of het juiste bedrag op het juiste rekeningnummer van de juiste organisatie is overgemaakt. Welke resultaten met die uitgaven bereikt zijn, is niet altijd duidelijk. Het is lastig om het publieke geld vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke voorziening te volgen. Het is vaak onduidelijk wie waarop kan worden aangesproken, laat staan dat bekend is wat de resultaten van publiek geld zijn. De oorzaken liggen in onder andere een veranderende overheid die zich steeds aanpast aan veranderingen in de samenleving.

Veranderende samenleving

Denk bij veranderingen in de samenleving bijvoorbeeld aan de financieel-economische crisis, internationale veiligheidsvraagstukken, de vergrijzing van de bevolking, de klimaatproblematiek





en technologische innovaties, zoals op het terrein van ICT. Die ontwikkelingen zijn op zichzelf al ingrijpend, het steeds hogere tempo waarin ontwikkelingen elkaar opvolgen maakt het alleen maar complexer.

Deze ontwikkelingen zijn geen louter Nederlands verschijnsel. De wereld is 'kleiner' geworden. Ook de verschuiving naar een samenleving waarin netwerken belangrijker zijn geworden en waarin opvattingen van burgers minder eenduidig of consistent zijn is evenmin typisch Nederlands.

Veranderende overheid

Er is ook sprake van vergaande internationale samenwerking onder andere binnen de EU. Zo heeft de EU maatregelen genomen om de economische crisis aan te pakken en streeft zij naar harmonisatie van financiële verslaggeving door lidstaten. Er is nog weinig Nederlands beleid waarop de EU geen invloed heeft.

Daarnaast is er sprake van een voortdurende herinrichting van het binnenlands bestuur. De wetgever heeft de uitvoering van een deel van het beleid de afgelopen decennia bij gemeenten en instellingen op afstand gelegd, maar (deels) ook weer naar zich toegetrokken. De reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid begin jaren '90 is van het laatste een voorbeeld. Ook experimenteren ministers bij de uitvoering op afstand met uiteenlopende vormen van samenwerking.

1.3 Wat betekent dat voor het inzicht in publiek geld?

Samenvattend zien we de laatste decennia een rijke en steeds wisselende variatie in de totstandkoming van beleid en in de uitvoering ervan. Denk aan meer taken voor gemeenten in het sociaal domein of aan de reorganisatie van de politie. Rode draad daarin is dat de uitvoering en soms ook de beleidsvorming of de financiering buiten de rijksoverheid is neergelegd, waarbij die overheid één van de spelers is. De rijksoverheid wisselt van rollen. Soms krijgt zij nieuwe rollen. Niet altijd is duidelijk wat die rollen precies inhouden. Dat heeft gevolgen voor het inzicht in publiek geld.

Niet altijd duidelijk 'wie' waarop kan worden aangesproken

De bovengenoemde variatie leidt tot complexe en soms diffuse relaties. Bestuurslagen zijn onderling vervlochten, de grens tussen overheid en samenleving is soms onscherp en een enkele keer is er sprake van een overlap van taken.

Op voorhand is dus lang niet altijd duidelijk wie waarop kan worden aangesproken. Daarmee is evenmin duidelijk wie waarover verantwoording moet afleggen. Zo zagen we in ons Verantwoordingsonderzoek over 2015 onduidelijkheden in de afbakening van rolverdeling rond de Autoriteit Woningcorporaties (Aw), een organisatieonderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport



(ILT) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). De minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) is opdrachtgever en politiek verantwoordelijk voor het toezicht op de woningcorporaties door de Aw. De Inspecteur-Generaal van de ILT is opdrachtnemer van de Aw. Hij mandateert zijn taken als opdrachtnemer aan de directeur van de Aw. De directeur heeft, net als de Inspecteur-Generaal, rechtstreeks contact met de minister voor WenR. De verhouding tussen de rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar is daarmee ingewikkeld.

Informatievoorziening niet goed toegesneden op de veranderende rollen rijksoverheid

Waar beleid en uitvoering meer op afstand van de rijksoverheid komen, legt de informatie aan het parlement een steeds langere weg af. Instellingen op afstand hebben niet alleen een relatie met de minister of gemeente, zij hebben ook te maken met cliënten en andere belanghebbenden die soms direct voor de dienstverlening betalen. Deze partijen hebben uiteenlopende informatiebehoefte. Bovendien wordt de informatie door verschillende partijen op verschillende manieren verzameld. De bestaande jaarcijfers bij de rijksbegroting zijn vooralsnog lastig aan te sluiten op de cijfers van andere overheden en uitvoeringsinstellingen. Nieuwe informatietechnologieën kunnen helpen de transparantie en het inzicht te vergroten.

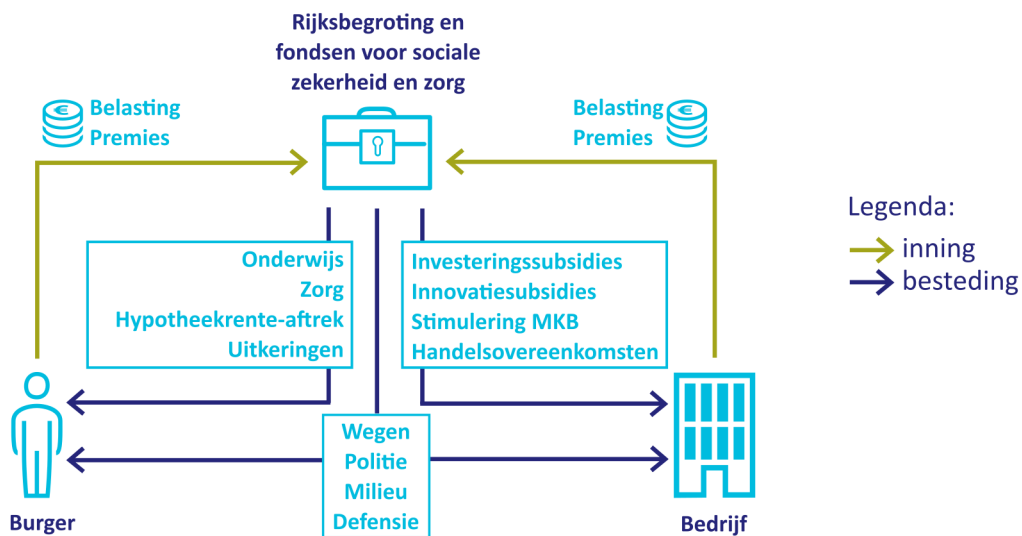
Onvoldoende aandacht voor de resultaten

Met het geld dat het kabinet uitgeeft, beoogt het bepaalde doelen te realiseren. Als beleidsvorming, uitvoering en financiering meer buiten de rijksoverheid komen te liggen, is het des te noodzakelijker om aan te geven wat de inspanningen hebben opgeleverd en of dit zuinig gebeurt is; ook om erachter te komen wat de toegevoegde waarde is van de nieuwe arrangementen en samenwerkingsvormen. We signaleren echter dat kabinet en parlement een bescheiden belangstelling voor de uitvoering van publieke taken tonen en dat informatie over resultaten nog vaak ontbreekt of tekortschiet.

1.4 Wie heeft er mee te maken?

De inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid, medeoverheden en sociale fondsen raken alle burgers en bedrijven. Zij betalen belastingen en premies en zijn ook degenen aan wie het geld wordt besteed, hetzij via voorzieningen (zoals onderwijs en zorg, infrastructuur, politie en investerings- en innovatiesubsidies), hetzij via subsidies en fiscale aftrekposten (figuur 2).

Hoe burger en bedrijf met de inkomsten en uitgaven van de publieke sector te maken hebben

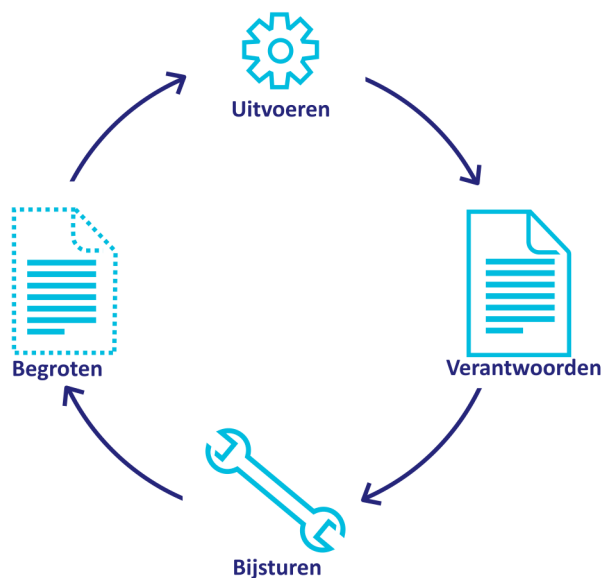


Figuur 2 Voorbeelden van inkomstenbronnen en voorzieningen van de rijksoverheid en de fondsen voor sociale zekerheid en zorg.

1.5 Waarop is bezinning nodig?

De geschetste verschijnselen zijn een gegeven. Maar zolang er sprake blijft van publieke middelen, vraagt een ‘veranderende overheid’ in een context waarin snelheid troef is om een daarbij passend stelsel van begroten, uitvoeren, verantwoorden en bijsturen (figuur 3).

De begrotingscyclus bestaat uit de onderdelen begroten, uitvoeren, verantwoorden en bijsturen



Figuur 3 Cyclus van begroten, uitvoeren, verantwoorden en bijsturen



De noodzaak voor bezinning geldt niet alleen de verantwoording, maar alle onderdelen van de begrotingscyclus. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de begroting als instrument om schommelingen in de conjunctuur op te vangen. In dat geval heeft de begroting een positieve invloed op de welvaart. Door diverse maatschappelijke ontwikkelingen zoals de vergrijzing en de economische crisis hebben kabinetten bijvoorbeeld ook andere doelen nagestreefd. Het begrotingsbeleid was daardoor eerder *procyclisch* dan *anticyclisch*. Om toch schommelingen in de conjunctuur op te kunnen vangen, stelt het Centraal Planbureau (CPB) vier ‘denkrichtingen’ voor. Het CPB noemt het aansluiten op Europese begrotingsregels, het opbouwen van een begrotingsbuffer, het voortzetten van het huidige trendmatige beleid ‘met houdbaarheid als anker’ en een expansief begrotingsbeleid. Elk van deze richtingen kent zo haar voor- en nadelen (CPB 2016).

In deze publicatie staat de verantwoording centraal – dat wil zeggen publieke verantwoording, oftewel de verantwoording aan een democratisch gekozen instantie. Die instantie is vanuit het perspectief van ons werk het parlement.

Waar mogelijk zullen wij – naast deze publicatie – vanuit ons onderzoek een bijdrage aan de bezinning leveren. Onze aandacht zal de komende jaren naast het jaarlijks verantwoordingsonderzoek uitgaan naar wat er buiten de rijksrekening met het geld van de rijksbegroting gebeurt. Zo streven we ernaar om meer inzicht te geven in het resultaat op straat en op de werkvloer, in uitvoeringsvraagstukken en in de maatschappelijke resultaten van beleid. Het beheer en de toepassing van ICT blijven we intensief volgen. Verder zullen we verdiepend onderzoek doen naar inzicht in de overheidsfinanciën, in de publieke ontvangsten en in de premiesectoren sociale zekerheid en zorg. Ook zetten we ons in voor meer inzicht in de doeltreffendheid van beleid. Dit zijn belangrijke onderdelen van onze strategie voor de periode 2016-2020 ‘Inzicht als basis voor vertrouwen’.

Om te komen tot een publieke verantwoording die laat zien in hoeverre de regering zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaat, vragen wij in de volgende hoofdstukken aandacht voor:



Duidelijkheid over ‘wie’ waarover verantwoording aflegt en aan ‘wie’



Aanpassing van informatievoorziening en toepassing van nieuwe technologieën



Zicht op resultaten van beleid



2 Duidelijkheid over ‘wie’ waarover verantwoording aflegt en aan ‘wie’

Het is voor een goede democratische controle en verantwoording belangrijk dat duidelijk is in welke mate de rijksoverheid aan het roer wil staan. Taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rollen van ministers, medeoverheden en uitvoeringsinstellingen behoren daar vervolgens bij aan te sluiten. En een en ander zou vastgelegd moeten worden in een bijpassend arrangement voor (bij)sturing, bekostiging, verantwoording en toezicht, zodat een volksvertegenwoordiger weet wie waarop kan worden aangesproken.

In dit hoofdstuk geven we enkele voorbeelden van verschuivingen van beleid en uitvoering en onduidelijkheden die dat met zich mee kan brengen voor de verantwoording. Dat doen we voor de decentralisatie in het sociaal domein, waar we een verschuiving zien van de rijksoverheid naar gemeenten (§ 2.1) en voor de uitvoering van publieke taken door instellingen op afstand van de rijksoverheid (§ 2.2). Daarna brengen we enkele kwesties onder de aandacht die met deze verschuivingen samenhangen en die naar ons idee bij een bezinning betrokken zouden moeten worden. De kwesties zijn de versmalling van het budgetrecht en het rechtmatigheidsbegrip (§ 2.3) en de samenloop van maatregelen en situaties waarbij meerdere bewindspersonen betrokken zijn (§ 2.4).

De onderliggende vraag in deze paragrafen is steeds hoe het ‘oude’ principe van publieke verantwoording in de hedendaagse dynamiek van veranderende beleidsvorming en uitvoering opnieuw vormgegeven moet worden. Waar gaat de minister nog over? Waar kan hij nog op sturen? En waarover moet hij zich verantwoorden aan het parlement?

2.1 Decentralisatie: taken van rijksoverheid naar gemeenten

De afgelopen decennia zijn diverse taken van de rijksoverheid naar gemeenten overgebracht. De meest recente decentralisaties gaan over jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie (samen het zogenoemde sociaal domein).

Gedecentraliseerde eenheidsstaat: autonomie en medebewind

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat is al zo sinds 1848. Toendertijd waren de heffing van belasting en beleidsvorming en uitvoering voornamelijk een lokale aangelegenheid. Gaandeweg zijn zowel de belastingheffing als beleid en uitvoering grotendeels taken van de



centrale overheid geworden. De laatste decennia worden er op sommige beleidsterreinen taken en bevoegdheden gedecentraliseerd: de taken en bevoegdheden komen weer bij gemeenten of provincies te liggen. Voor de recente decentralisaties in het sociaal domein gaat het dan om de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Een gedecentraliseerde eenheidsstaat betekent dat gemeenten en provincies enerzijds zelfstandige bevoegdheden hebben, maar anderzijds ook taken moeten uitvoeren die volgen uit de wetgeving en uit de regelgeving van het Rijk. Die verplichting noemen we medebewind.

Onderscheid algemene uitkeringen en specifieke uitkeringen

Voor de financiering beschikken gemeenten naast eigen inkomsten, over financiële bijdragen uit de rijksbegroting. Deze bestaan uit uitkeringen uit het Gemeentefonds en uit specifieke uitkeringen (in 2014 in totaal € 34 miljard, vanaf 2015 € 10,3 miljard extra). Gemeenten zijn vrij in de besteding van algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds. Over die besteding hoeven ze geen verantwoording af te leggen aan de ministers, alleen aan de gemeenteraad.

Bij specifieke uitkeringen zijn gemeenten gebonden aan de eisen die de betreffende wet aan de besteding stelt. Over de besteding van specifieke uitkeringen moeten gemeenten geen verantwoording afleggen aan de gemeenteraad, maar aan de minister die de uitkering heeft verstrekt. Deze legt hier vervolgens weer verantwoording over af aan het parlement.

Vermenging algemeen en specifiek: hybride financieringsvormen

In theorie is het dus duidelijk wie waarover verantwoording aflegt en aan wie. Maar het onderscheid tussen algemene uitkeringen en specifieke uitkeringen is in de loop der tijd vervaagd, zo constateerden we in 2009. Door het ontstaan van nieuwe uitkeringsvormen, die in sommige gevallen mengvormen werden, was in de praktijk vaak niet meer op voorhand duidelijk wie waarover ging en wie waarop aangesproken kon worden en zich moest verantwoorden.

Ook tussen 2009 en 2014 zagen we een landschap met mengvormen: van uitkeringen uit het Gemeentefonds met stringente vereisten over de besteding tot specifieke uitkeringen met een ruime bestedingsvrijheid. We bestempelden de ontwikkeling van mengvormen, van hybride financieringsvormen, als de ‘verrommeling’ van het financieringsstelsel van gemeenten (Algemene Rekenkamer 2014e).



Voorbeeld hybride financieringsvorm: 'Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein'

Hoe ingewikkeld dergelijke vormen kunnen zijn, zagen we bijvoorbeeld bij het wetsvoorstel 'Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein'. Het doel van deze wet was een nieuwe uitkeringsvorm in het Gemeentefonds te creëren, namelijk het deelfonds sociaal domein. In het deelfonds was een bestedingsplicht opgenomen. Een dergelijke plicht stond evenwel haaks op het uitgangspunt van de decentralisaties, namelijk beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten. Hierdoor was onduidelijk of nu wel of niet een volledige decentralisatie werd beoogd. Daarnaast was het controleren van de naleving van de bestedingsplicht technisch niet mogelijk. De bestedingsplicht zou ook onnodige verantwoordings- en controlelasten veroorzaken. Dit wetsvoorstel is ingetrokken.

Deel en geheel lopen in elkaar over

De ministers zijn verantwoording verschuldigd aan het parlement over de resultaten op nationaal niveau. Bij een decentralisatie krijgen gemeenten taken voor specifieke delen van beleidsterreinen overgeheveld, terwijl het de minister voor diezelfde terreinen een overkoepelende taak houdt voor het geheel. Anders gezegd, de minister is aanspreekbaar op het geheel, de gemeente alleen voor het deel dat binnen de gemeentegrenzen valt. Maar waar de delen eindigen en het geheel begint is op voorhand niet precies aan te geven. Er is sprake van overlap: wiens verantwoordelijkheid in concrete gevallen het zwaarst weegt, is niet zonder meer duidelijk (Van der Steen e.a. 2016).

Dat speelt bijvoorbeeld bij de Participatiewet. Wij hebben de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) uitgenodigd zijn verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op het terrein van de arbeidsmarkt te expliciteren. De decentralisatie vraagt om een heldere markering van de bevoegdheid van de minister ten opzichte van gemeenten. Daarbij is het aan het parlement om te bepalen of duidelijk is waar de politieke aanspreekbaarheid van de minister ophoudt en die van het college van Burgemeester en Wethouders begint.

2.2 Uitvoering van rijksoverheid naar instellingen op afstand (en weer terug)

Bij instellingen op afstand gaat het om de uitvoering van rijksbeleid en/of de borging van publieke belangen door zelfstandige instellingen. Voorbeelden daarvan zijn zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zoals het Kadaster en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) zoals scholen en universiteiten en staatsdeelnemingen zoals de Nederlandse Spoorwegen, Schiphol en TenneT. Zij worden (groten)deels gefinancierd uit publieke middelen, namelijk begrotingsgeld en wettelijke premies en tarieven. De verantwoording aan het parlement over de besteding van die publieke middelen en de uitvoering van die publieke taken loopt via de minister. Hierbij



is een sluitend arrangement van sturing, verantwoording en toezicht van belang. Daarvan is niet altijd sprake. In ons onderzoek naar staatsdeelnemingen constateerden we bijvoorbeeld dat de ministers nog niet de zeggenschap hebben om hun rol als aandeelhouder actief in te kunnen vullen.

De wetgever plaatst uitvoering op afstand en trekt deze vervolgens ook weer naar zich toe

Vanaf de jaren '80 is de wetgever gestart met verzelfstandiging en privatisering van instellingen die onderdeel van de rijksoverheid waren. De manier waarop de wetgever dit heeft gedaan is in de loop der jaren veranderd. Bovendien heeft de wetgever de uitvoering vanaf midden '90 ook weer meer aan de rijksoverheid toebedeeld, denk bijvoorbeeld aan de uitvoering van de sociale zekerheid. Een recent voorbeeld is de herziening van het stelsel van zbo's waarover het kabinet in 2014 besluiten heeft genomen. Het uitgangspunt daarbij was om zbo's in principe om te vormen tot een agentschap of te privatiseren, tenzij er goede redenen waren om dat niet te doen. In de praktijk heeft dit overigens maar beperkt geleid tot herpositionering van zbo's.

De vraag over de gewenste afstand van de uitvoering tot de minister is een terugkerend onderwerp van politiek debat, denk bijvoorbeeld aan de recente discussie over de positionering van ProRail.

In 2014 omschreven we het op afstand plaatsen en weer aantrekken als een pendulebeweging tussen twee sets van waarden en (soms dezelfde) doelen (figuur 4). Aan de ene kant staan onafhankelijkheid, efficiency, kwaliteit van de dienstverlening, vermindering van rijks personeel, liberalisering en versterking van de marktsector. Aan de andere kant overheidsbemoediging, herstel van het politiek primaat, efficiency en overzichtelijkheid.

De wisselende argumentatie in de positionering van instellingen op afstand is te zien als een pendulebeweging

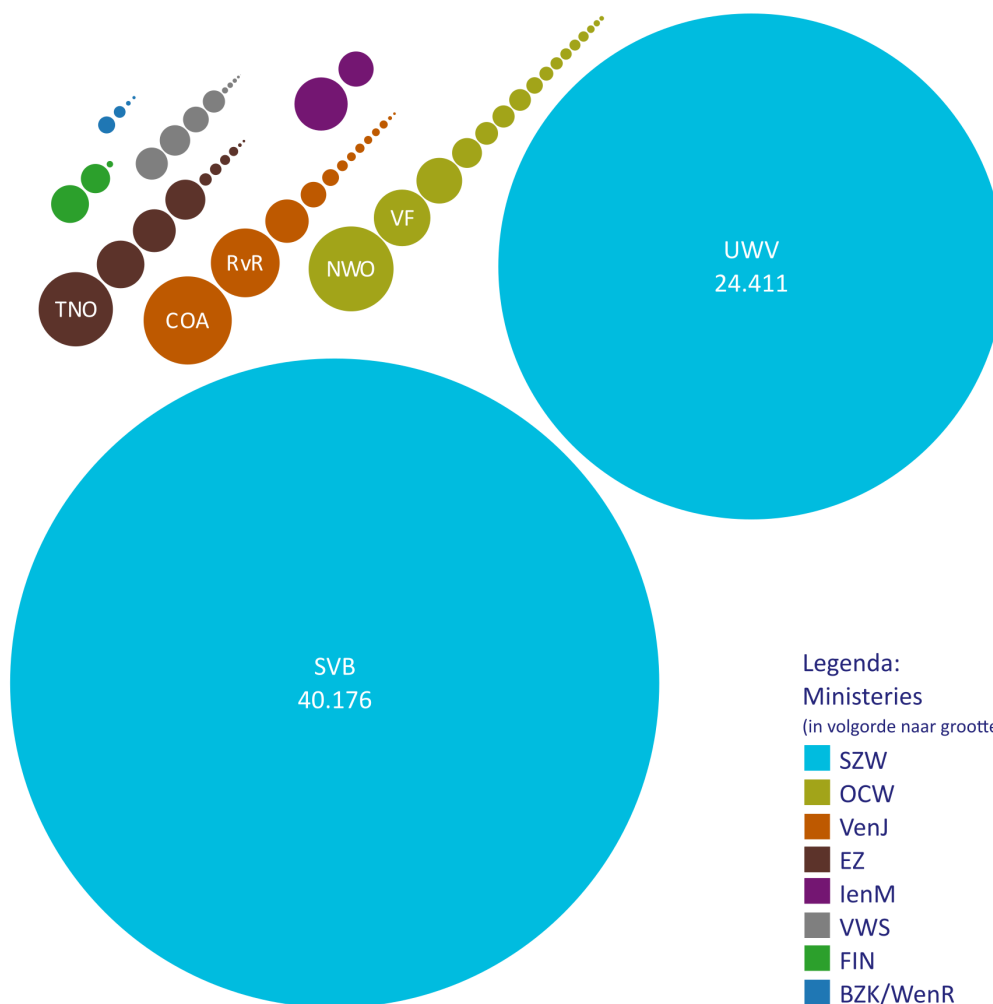


Figuur 4 Pendulebeweging in de positionering van de publieke dienstverlening: wisselende argumenten.

Het gaat bij instellingen op afstand om een zeer divers veld

Het veld van instellingen op afstand is zeer divers en niet langs één dimensie in te delen. Naast zbo's, rwt's en staatsdeelnemingen zijn er instellingen die wel een wettelijke taak uitvoeren (woningcorporaties). Daarnaast zijn er instellingen met een subsidie, garantie of lening (Waarborgfonds voor de Zorgsector) of een instelling met een concessie of contractuele relatie (Infraspeed BV). Tussen deze vormen bestaan diverse overlappen. Zo is een deel van de zbo's ook rwt (UWV), kunnen staatsdeelnemingen voor (een deel van) hun werkzaamheden rwt zijn (TenneT, Prorail) en kunnen instellingen tevens subsidie ontvangen. Er zijn instellingen die naast publiek geld private inkomsten te besteden hebben. Het totaal aan publiek geld dat omgaat bij instellingen op afstand is niet direct inzichtelijk. Er bestaan van verschillende soorten instellingen wel overzichten. Zo heeft het Ministerie van Financiën een overzicht gemaakt van de publieke geldstromen bij begrotingsgefinancierde zbo's (figuur 5). De rijksbijdrage aan deze zbo's was in 2014 circa € 11,8 miljard.

Verschillen in omzet per zbo



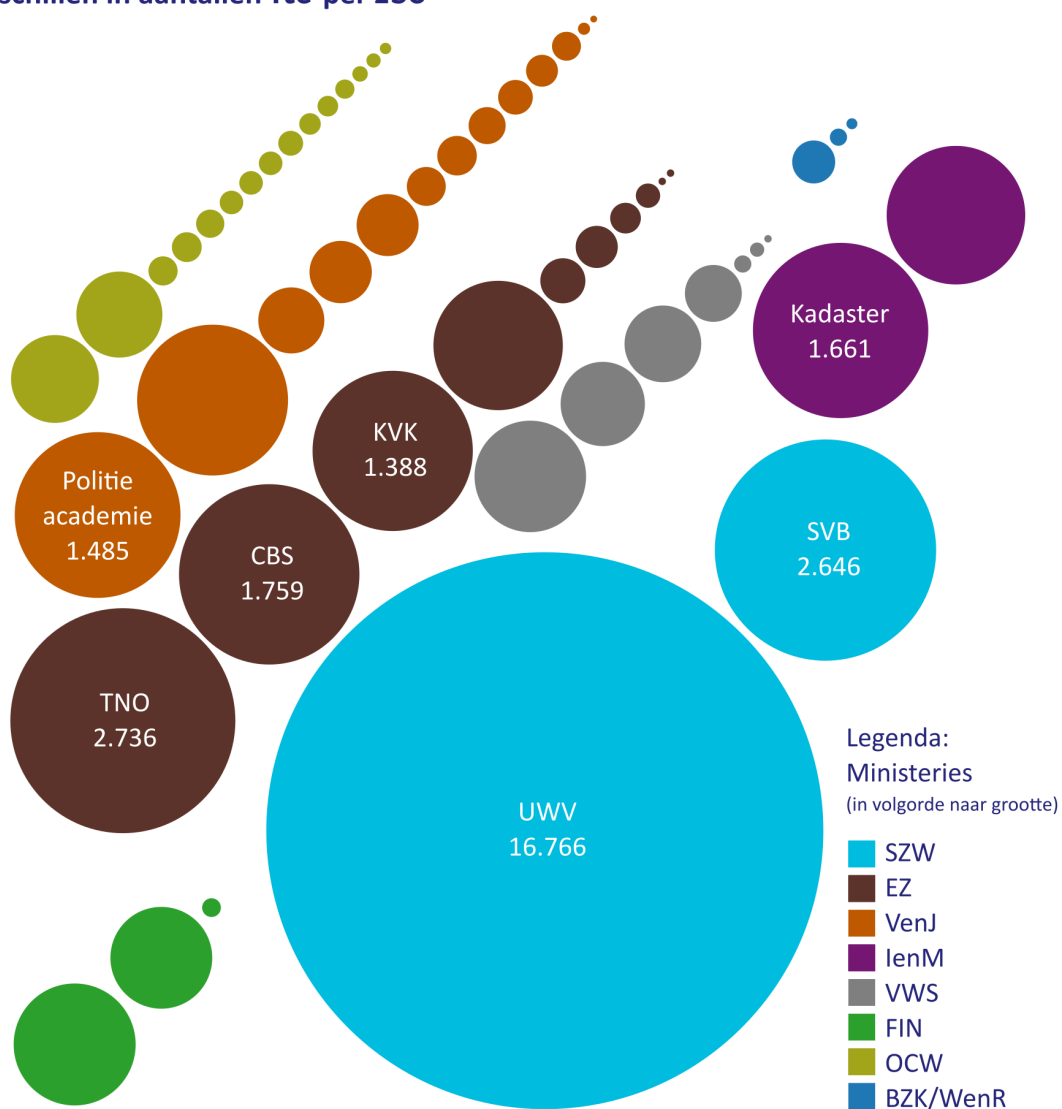
Figuur 5a Omzet per zbo naar ministerie in miljoenen euro's met namen van zeven grootste zbo's, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het UWV, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijke Onderzoek (NWO), TNO, de Raad voor de Rechtspraak (RvR) en het Vervangingsfonds (VF).

Enkele zbo's zijn verhoudingsgewijs niet groot genoeg om in de figuur op te nemen.

De omzet van de zbo's loopt sterk uiteen. Doordat de twee zbo's onder het Ministerie van SZW sociale fondsen beheren is hun omzet relatief groot.

Bron: Ministerie van Financiën (2016). Nadere informatie over de zbo's in de figuur is te vinden op zbo.rijksacademie.nl of op http://opendata.rijksbegroting.nl/#dataset_9

Verschillen in aantallen fte per zbo



Figuur 5b Aantallen fte per zbo naar ministerie met namen van zeven grootste zbo's: het UWV, TNO, de SVB, het CBS, het Kadaster, de Politieacademie en de Kamer van Koophandel (KvK). Enkele zbo's zijn verhoudingsgewijs niet groot genoeg om in de figuur op te nemen.
Bron: Ministerie van Financiën (2016). Nadere informatie over de zbo's in de figuur is te vinden op zbo.rijksacademie.nl of op http://opendata.rijksbegroting.nl/#dataset_9



Er bestaat spanning tussen uitvoering op afstand en politieke sturing en verantwoording

In de praktijk zien we spanning tussen de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid voor instellingen enerzijds en de mogelijkheid tot politieke sturing en verantwoording en bijbehorende bevoegdheden van de minister anderzijds. Ook zien we dat het arrangement van sturing, verantwoording en toezicht niet altijd aansluit op de verdeling van rollen en taken of dat onderdelen binnen het arrangement niet goed op elkaar aansluiten.

Voorbeeld onduidelijkheid over rollen, taken en bevoegdheden: Politiewet 2012

Onduidelijkheid over rollen, taken en bevoegdheden kwamen we bijvoorbeeld tegen in het wetsvoorstel voor de Politiewet 2012. Enerzijds moest de nationale politie op afstand van de rijksoverheid komen als zelfstandige organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid. Anderzijds kreeg de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) expliciete bevoegdheden om het beheer en de taakuitvoering van de politie rechtstreeks aan te sturen alsof het een dienstonderdeel van het ministerie was.

Kaders kunnen op papier houvast bieden, maar praktijk is complex

Sinds de jaren '90 heeft het kabinet verscheidene maatregelen genomen om meer duidelijkheid te scheppen in de verantwoording over en toezicht op instellingen op afstand. Voorbeelden zijn de 'Kaderwet zbo's' en – meer recent – het normenkader financieel beheer en extern financieel toezicht, de Nota deelnemingenbeleid Rijk en de Circulaire governance zbo's. Het doel hiervan is om meer eenheid aan te brengen in de verschillende velden van instellingen op afstand en om toezicht- en verantwoordingsrelaties tussen ministers en instellingen beter vorm te geven.

Deze kaders bieden op papier enige houvast bij 'reguliere' instellingen. Nog gezien moet worden hoe een en ander in de praktijk uitpakt, mede gegeven het bovengenoemde spanningsveld. Tegelijkertijd ontstaan er andere uitvoeringsvormen.

Andere vormen van uitvoering

In 2009 omschreven wij het ontstaan van (andere) uitvoeringsvormen als 'complexe relaties tussen publieke en private geldstromen, complexe relaties tussen actoren en complexe juridische constructies' (Algemene Rekenkamer 2009a).

De variatie aan sturings- en financieringsarrangementen neemt nog toe. De rijksoverheid gaat bijvoorbeeld vaker samenwerken met instellingen en bedrijven, of met provincies en gemeenten. Het kan daarbij de rol hebben van coördinator of partner. Intenties kunnen worden neergelegd in akkoorden, convenanten en constructies voor publiek-private samenwerking. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de zogenoemde *Green Deals* die de minister van Economische Zaken (EZ) afsluit met bedrijven.



Een ander verschijnsel is dat ministers publieke taken via contracten uitbesteden, zoals de uitvoering van een subsidieregeling.

Ten slotte zien we dat ook gemeenten de uitvoering van taken elders beleggen. De taken in het sociaal domein bijvoorbeeld worden uitgevoerd in samenwerkingsverbanden die als ‘verlengd’ lokaal bestuur getypeerd worden.

Deze ontwikkelingen roepen vragen op over de mogelijkheid tot democratische controle door gemeenteraden en parlement.

Bestaande kaders herzien of nieuwe kaders ontwikkelen?

Op dergelijke nieuwe vormen zijn de bestaande kaders voor sturing, toezicht en verantwoording niet altijd direct toepasbaar. Wat kan hieraan gedaan worden? Moeten de bestaande kaders bijvoorbeeld worden herzien of moeten er nieuwe kaders ontwikkeld worden?

2.3 Versmalling budgetrecht en rechtmatigheidsbegrip

Financiële verantwoording soms alleen nog over het overboeken van geld

Een deel van het geld dat het kabinet int, wordt niet door de ministers uitgegeven, maar door provincies, gemeenten, sociale fondsen en instellingen op afstand. Het budgetrecht van de Tweede Kamer versmalt door deze ontwikkeling, omdat ministers alleen over het betalen van het geld en niet of beperkt over de besteding van deze middelen in het jaarverslag verantwoording afleggen. In 2015 betrof het geld, waarbij de minister nog slechts verantwoordelijk is voor de betaling, meer dan de helft van de uitgaven van de rijksbegroting. De invoering van de lumpsumbekostiging in het onderwijs en de recente decentralisatie van het sociaal domein zijn enkele grotere verschuivingen, die daaraan hebben bijgedragen. Ook heeft het parlement ervoor gekozen vanuit de rijksbegroting bij te dragen aan de sociale fondsen.

Voor de bekostiging van hun nieuwe taken in het sociaal domein zijn gemeenten afhankelijk van het kabinet. Voor deze taken krijgen gemeenten vanaf 2015 jaarlijks € 10,3 miljard extra uit het Gemeentefonds. Eventuele onrechtmatigheden in de jaarverantwoording van gemeenten hebben geen consequenties voor de Rijksrekening.

Inning, verdeling en besteding publieke middelen niet altijd op hetzelfde bestuursniveau

Een andere kwestie die hieraan raakt, is de samenhang tussen inning, verdeling en besteding van publieke middelen. Idealiter is de volksvertegenwoordiging binnen elk overheidsniveau (rijksoverheid, provincie of gemeente) betrokken bij zowel de inning en besteding van publieke middelen, als de verdeling ervan. Als dit alles binnen één bestuursniveau valt, kunnen alle afwegingen over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid op dat niveau in samenhang

worden gemaakt. Burgers kunnen zo zien hoe voorzieningen en kosten zich tot elkaar verhouden en zich daar – via hun vertegenwoordigers – over uitspreken. Dat zou een sterkere prikkel tot doelmatigheid geven (CPB 2014 en OECD 2014). Door taken aan gemeenten of provincies over te dragen zonder daar ook de financiering naar te leggen, kan een democratisch gat ontstaan. Beleid, innen, besteden, controle en verantwoording vinden dan namelijk op verschillende bestuursniveaus plaats.

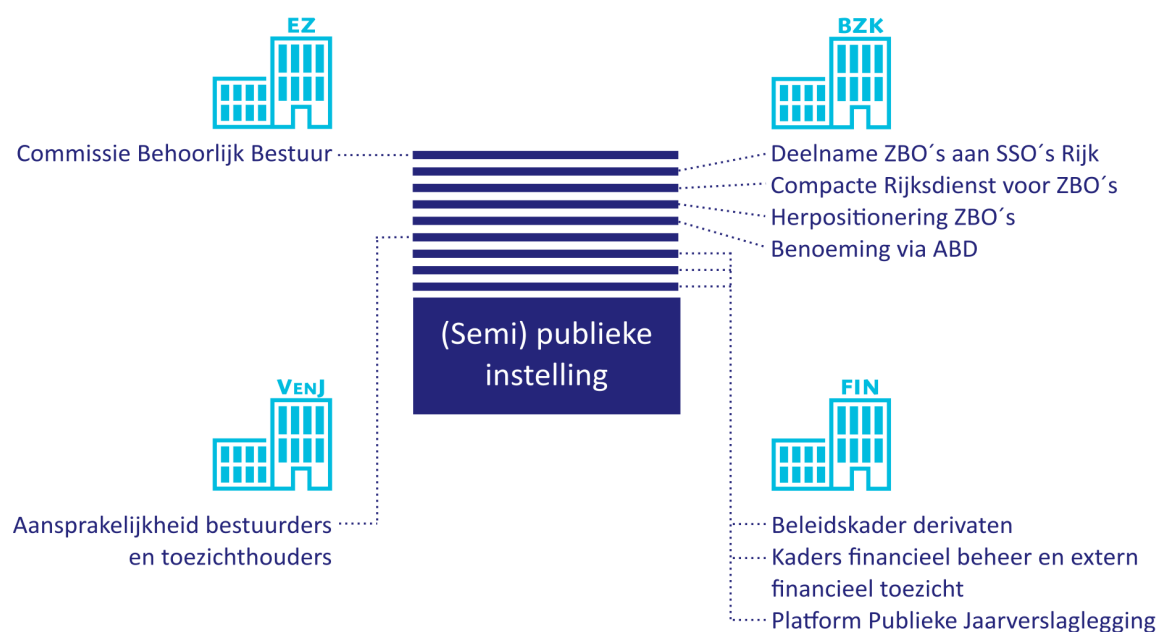
Bij de bezinning hoort daarom ook de vraag: in hoeverre is het wenselijk om bij de beleidsvorming en uitvoering van rijkstaken door gemeenten ook de financiering (belastingheffing) bij gemeenten te leggen?

2.4 Samenloop van maatregelen en betrokkenheid van verschillende ministers

Reeks maatregelen om doelmatigheid, doeltreffendheid en governance te verbeteren

De bovenstaande ontwikkelingen laten zien dat het ‘Huis van Thorbecke’ de laatste decennia op onderdelen ingrijpend verbouwd is. Dat gaat niet om één verbouwing, maar een reeks van timmer-, metsel- en andere activiteiten die niet zelden tegelijkertijd op verschillende plekken in het huis worden uitgevoerd. Vaak slaan activiteiten neer bij dezelfde instanties. Zo liepen er voor zbo’s in 2014 negen projecten en nieuwe maatregelen van het kabinet om de dienstverlening, efficiency of (vooral) governance te verbeteren (figuur 6).

Hoe afzonderlijke projecten en maatregelen van het Rijk opeenstapelen



Figuur 6 Samenloop van projecten en maatregelen van het Rijk bij één instelling op afstand



Bezuinigingen bovenop maatregelen

Naast de maatregelen in figuur 6 streefde het kabinet bezuinigingen na waar een deel van zbo's en rwt's ook mee te maken had. Die stapeling van maatregelen en bezuinigingen kan risico's met zich mee brengen voor de implementatie en uitvoering van die maatregelen en de kwaliteit van de uitvoering. En wie is aanspreekbaar als het misgaat, wie moet zich daarover verantwoorden?

Ook elders zagen we een samenloop van maatregelen en bezuinigingen, zoals bij de decentralisatie in het sociaal domein en binnen de rijksoverheid zelf. Er was sprake van bezuinigingen, reorganisaties van beleid en uitvoering die onder hoge tijdsdruk plaats moesten vinden, terwijl de winkel gewoon open moest blijven.

Meerdere betrokken ministers

Daarnaast zien we situaties waarbij meer dan één minister betrokken is. Dit speelt bijvoorbeeld bij de samenwerkingsverbanden voor bedrijfsvoering binnen het Rijk. Die vinden plaats onder de noemer van 'shared service-organisatie'. Ook zien we dit bij rijksbeleid dat de grenzen van ministeries overschrijdt, zoals bij veiligheid of in het sociaal domein. En in situaties waarbij instellingen buiten het Rijk voor verschillende ministers taken uitvoeren, zoals de SVB. Er zijn uiteraard goede redenen voor, zoals het belang van samenhangend beleid en doelmatigheid van bedrijfsvoering, maar het compliceert wel de vraag welke minister waarop kan worden aangesproken.

Coördinatie bij één minister

Om dit probleem te ondervangen kiest het kabinet er in sommige gevallen voor om bepaalde ministers coördinerende taken te geven, bijvoorbeeld bij het voormalige programma Compacte Rijksdienst. Naast de minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft vooral de minister voor WenR op veel gebieden een coördinerende taak: hij moet kaders stellen voor collega-ministers, monitoren of zij zich aan afspraken houden, hen aanspreken als dat niet het geval is en ingrijpen bij derden als dat nodig is. In 2014 constateerden we dat ministers hun coördinerende taak vaak niet actief invullen. We zagen ook dat ministers het soms lastig vinden dat ze collega-ministers en andere overheden moeten aanspreken.

Onderscheiden van de rollen eigenaar en opdrachtgever

Een andere lijn waarvoor het kabinet heeft gekozen is het (onder)scheiden van de rollen 'eigenaar' en 'opdrachtgever'. Dit is ook relevant in situaties waarin uitvoeringsorganisaties voor verschillende ministers werken. Zo is het Ministerie van SZW eigenaar van de SVB en in



die rol verantwoordelijk voor het toezicht op onder meer de bedrijfsvoering en continuïteit van deze zbo. De Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en SZW zijn ieder opdrachtgever van de SVB voor de specifieke taken die de SVB voor hen uitvoert. Uitgangspunten voor de taken en verantwoordelijkheden die bij die rollen horen, bestonden al voor agentschappen. Recent zijn deze ook voor zbo's uitgewerkt (Circulaire governance zbo's). In ons Verantwoordingsonderzoek over 2015 constateerden we dat de afbakening van deze rollen en verantwoordelijkheden in de praktijk niet altijd heel scherp is. De in § 1.3 genoemde casus Autoriteit Woningcorporaties is hier een illustratie van.

Het toedelen van coördinerende taken en het onderscheiden van rollen laat onverlet dat hier een fundamenteel probleem ligt. De wetgever heeft in algemene en specifieke wetgeving vastgelegd wat de bevoegdheid van individuele ministers is. De daarmee samenhangende, individuele verantwoordelijkheid kan op gespannen voet staan met de situatie waarbij meerdere ministers betrokken zijn bij de bedrijfsvoering, het beleid en/of de uitvoering daarvan.





3 Aanpassing van informatievoorziening en toepassing van nieuwe technologieën

De veranderende rol en positie van de rijksoverheid op diverse beleidsterreinen vragen om daarbij passende wijzen van informatievoorziening en verantwoording. De registratie en verslaglegging van de financiën zou meer in lijn kunnen worden gebracht met de wijzen waarop medeoverheden, instellingen en bedrijven dat doen. En de opname van informatie over bijvoorbeeld de tevredenheid van afnemers in de verslaglegging door instellingen op afstand kan worden gestimuleerd. De enorme toename aan data over de uitvoering kan helpen om de informatievoorziening slimmer, slanker en sneller te maken. De toepassing van nieuwe technologieën van informatievoorziening kan hieraan bijdragen.

Eenzijds vragen ontwikkelingen als uitvoering op afstand, medebewind en samenwerking, om andere manieren van informatievoorziening (informatieverzameling, -verwerking en -verspreiding) naast de traditionele vormen en middelen. Anderzijds bieden nieuwe vormen en technologieën mogelijk een alternatief voor die traditionele middelen en vormen en daarmee voor de verantwoording.

In dit hoofdstuk doen wij enkele suggesties voor aanpassing van de traditionele informatievoorziening ook door toepassing van nieuwe technologieën: financiële administratie en verslaglegging (§ 3.1), horizontale verantwoording (§ 3.2), open data en open spending (§ 3.3) en methoden van *data-analytics* en *continuous auditing* (§ 3.4). Het is niet onze bedoeling een sluitend overzicht van mogelijkheden te geven. Wellicht zijn er andere of betere alternatieven; ontwikkelingen gaan immers snel. Het gaat ons om de bezinning op dit onderwerp. Die ontwikkelingen hebben vooral te maken met informatietechnologie, met ICT dus. En knelpunten in die technische kant van de informatievoorziening blijken binnen de ministeries en instellingen op afstand hardnekkig, zo signaleren we keer op keer in onze onderzoeken.

3.1 Financiële administratie en verslaglegging

Een verantwoording bestaat uit enerzijds informatie over de besteding van publieke middelen en anderzijds informatie over de daarmee behaalde resultaten. Gegevens over de besteding zijn vastgelegd in de financiële administratie. Die vormt de basis voor de begroting en het jaarverslag. De administratie van de ministeries is gebaseerd op het verplichtingen-kasstelsel. In hoeverre kan informatie op basis van dit stelsel worden verrijkt met informatie van een baten-lastenstelsel?

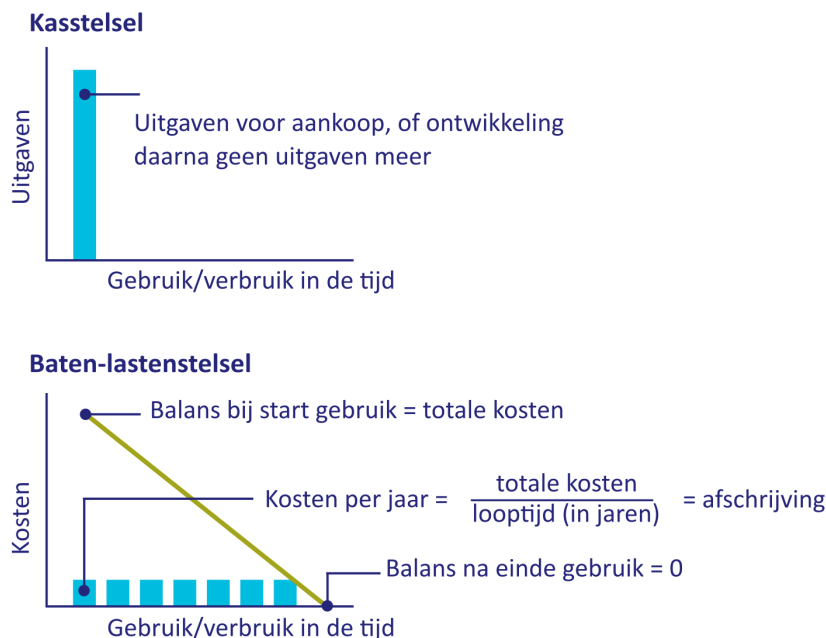
Vergelijking tussen kasstelsel en baten-lastenstelsel

Een verplichtingen-kasstelsel en een baten-lastenstelsel zijn boekhoudkundige systemen die registreren en verslag doen in financiële termen. Een kasstelsel registreert het moment waarop het geld binnenkomt en wordt uitgegeven. Een verplichtingen-kasstelsel ook het moment waarop betalingsverplichtingen worden aangegaan.

Een baten-lastenstelsel registreert en biedt tevens inzicht in het gebruik/verbruik van goederen en diensten. We spreken dan van 'kosten': kosten zijn uitgaven die zijn toegerekend aan een bepaalde periode. Kosten ontstaan pas *na* ingebruikname van een bedrijfsmiddel. Anders gezegd, een (verplichtingen-)kastelsel registreert en verantwoordt *uitgaven*, een baten-lastenstelsel registreert en verantwoordt *kosten*. En: een (verplichtingen-)kastelsel registreert en verantwoordt *inkomsten*, een baten-lastenstelsel *opbrengsten*. Het biedt hierdoor ook inzicht in het ontstaan en wijzigen van financiële waarden en verplichtingen die hiermee gepaard gaan.

Neem als voorbeeld de vervanging van een brug. De nieuwe brug moet 80 jaar mee kunnen. Volgens het verplichtingen-kasstelsel wordt de aankoop van een brug in een keer geregistreerd en verantwoord als Rijkswaterstaat de bouwkundige tekenaar en de aannemer betaalt. In de 80 jaren daarna komt hij niet meer in de boeken voor. Volgens het baten-lastenstelsel wordt elk jaar een tachtigste deel van het aankoopbedrag van de brug als kosten aangemerkt: de afschrijving. Het verschil tussen beide stelsels is samengevat in figuur 7.

Bij het kasstelsel is het moment van betaling uitgangspunt voor de verantwoording, bij een baten-lastenstelsel het gebruik/verbruik



Figuur 7 Verantwoording van een investering volgens het kasstelsel en volgens het baten-lastenstelsel. In figuur 7 is er sprake van lineaire afschrijven. Er is geabstraheerd van financiering, inflatie, beheer en onderhoud en technische ontwikkelingen.

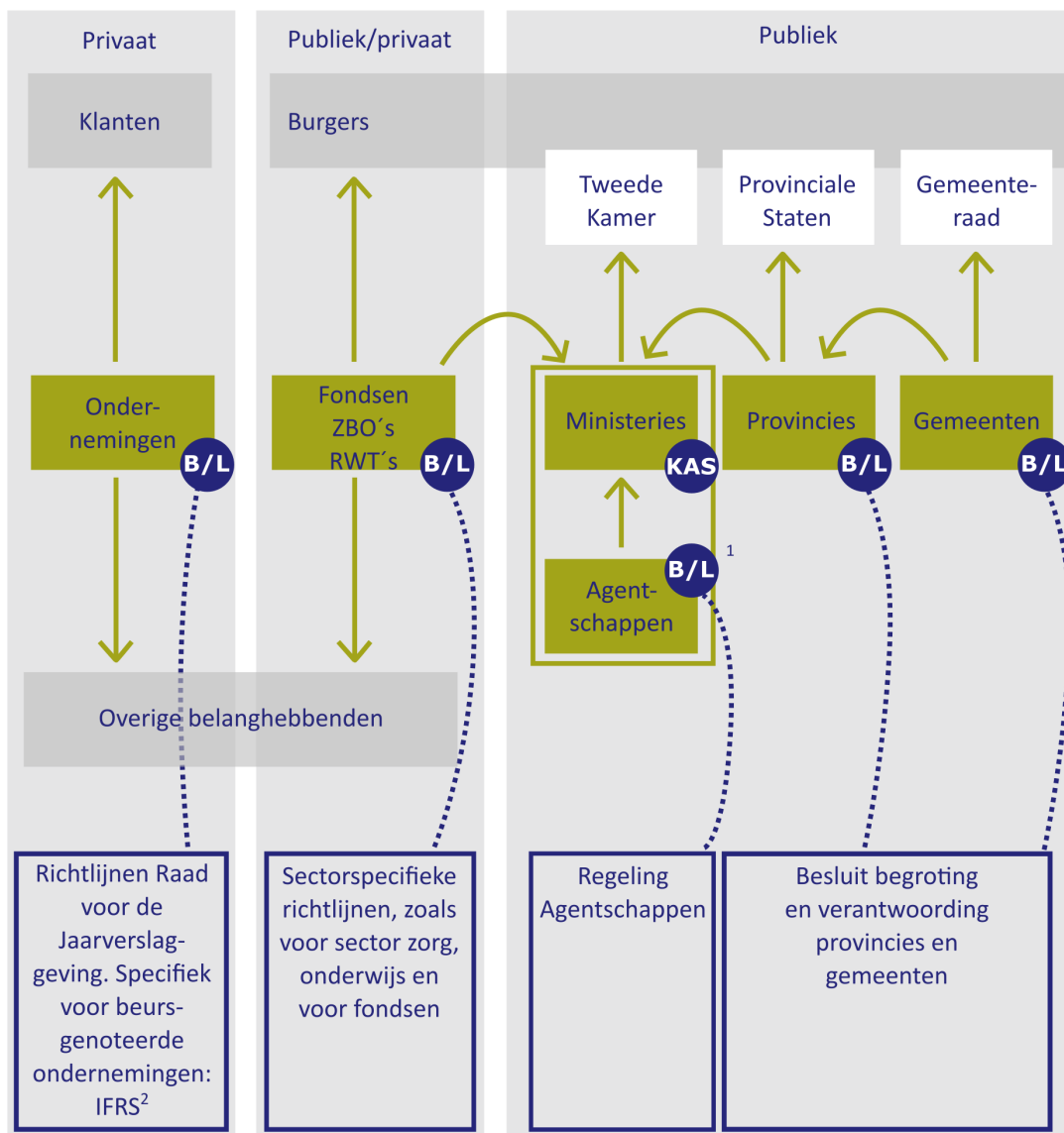
Kasstelsel uitbreiden met elementen baten-lastenstelsel kent voor- en nadelen

Invoering van een baten-lastenadministratie en -verslaggeving kent ook keerzijden. Het maakt het noodzakelijk om een financiële waarde toe te kennen aan infrastructuur, vastgoed, defensie-materieel en ICT. Dat zal lang niet altijd eenvoudig zijn. Subjectieve inschattingen zullen hierbij een rol spelen, wat de vaststelling van de rechtmatigheid lastiger maakt. Een ander nadeel zijn de kosten die gemoeid zijn met de invoering van een nieuw stelsel. En wat is de toegevoegde waarde van een baten-lastenstelsel voor departementen die geen investeringen doen of voorzieningen hebben?

De publieke sector hanteert voor de registratie en verslaggeving van de financiën verschillende stelsels en regels

Figuur 8 geeft een overzicht van de stelsels en verslaggevingsregels in Nederland. De figuur laat zien dat ook als instellingen hetzelfde stelsel voeren voor hun administratie, er voor de verslaggeving sprake kan zijn van verschillende regels. De figuur roept de vraag op waarin al deze stelsels die in de praktijk gehanteerd worden precies van elkaar verschillen.

In Nederland zijn uiteenlopende verslaggevingsvoorschriften van toepassing



Legenda:

- Verantwoording afleggen aan
- Aanvullende verslaggevingsvoorschriften

Stelsels

- B/L** Baten-lastenstelsel
- KAS** Kasstelsel

¹ Of kasstelsel in zesde wijziging CW

² International Financial Reporting Standards

Figuur 8 Overzicht verslaggevingsvoorschriften in Nederland



Door verschillende verslaggevingsstelsels is financiële informatie niet goed te vergelijken

Hoe meer boekhoud- en verslaggevingsstelsels van elkaar verschillen, hoe minder eenvoudig het is om de financiële cijfers onderling te vergelijken. Dat speelt bijvoorbeeld bij de berekening van het EMU-saldo. Het saldo is een consolidatie van de financiële positie van alle publieke gelden die via de overheidsbegrotingen en fondsen lopen (figuur 1). De vaststelling van dat saldo heeft sinds de economische crisis aan belang gewonnen. Het EMU-saldo wordt berekend door het CBS. De cijfers van het CBS zijn niet gecontroleerd. De cijfers uit de jaarverslagen zijn dat wel, maar die sluiten niet op elkaar aan. Een optie is om via een geharmoniseerde verslaggeving tot betrouwbare cijfers te komen.

Na de economische crisis staat de vergelijkbaarheid van boekhouding en verslaggeving ook binnen de EU op de agenda. De Europese Commissie (EC) is er voorstander van dat alle EU-lidstaten een uniforme, complete overheidsboekhouding gaan voeren. Om dit te realiseren wil de Commissie wetgeving voorbereiden om een uniforme baten-lastenadministratie in te voeren. De centrale overheden in de meeste lidstaten hebben hun boekhoudingen de afgelopen jaren al aangepast, of zetten inmiddels stappen in die richting. Nederland kan de ervaringen en lessen van andere lidstaten zodoende betrekken in de verbetering van de eigen boekhouding en verslaggeving.

Gezamenlijke studiegroep minister van Financiën en Algemene Rekenkamer: inventarisatie voor- en nadelen toevoeging elementen van baten-lastenadministratie

Om een goede afweging te kunnen maken van de voor- en nadelen die samenhangen met een toevoeging van elementen van een baten-lastenstelsel aan het huidige kas-verplichtingenstelsel, heeft de minister van Financiën een studiegroep met de Algemene Rekenkamer ingesteld. De rapportage van de studiegroep wordt eind 2016 verwacht.

3.2 Horizontale verantwoording

De verantwoording van een gemeente of instelling op afstand aan een minister en van een minister aan het parlement noemen we 'hiërarchische' of 'verticale' verantwoording. Deze verantwoording is gebaseerd op het principe van de minister als sturende en toezichhoudende actor bij beleid, financiering en uitvoering. 'Horizontale' verantwoording is de verantwoording van *het bestuur van een instelling op afstand* aan afnemers, leveranciers en andere belanghebbenden.

Horizontale informatie kan bijvoorbeeld gaan over klachten of over de mate waarin cliënten tevreden zijn over de dienstverlening. Organisaties kunnen hun stakeholders informeren met een publieksversie van het jaarverslag, of een tijdschrift, maar ook met open data. Horizontale verantwoording aan burgers is in zekere zin directer dan de verticale informatie die de minister geeft aan de gekozen vertegenwoordigers van die burgers.

Horizontale verantwoordingsinformatie kan een belangrijke rol spelen in het bevorderen van *checks and balances* door inzage in het presteren en functioneren. Horizontale verantwoording kan er met andere woorden voor zorgen dat meer ogen mee kunnen kijken met de uitvoering. Het kabinet zou deze vorm van verantwoording kunnen stimuleren. Het zou immers ook perspectief kunnen bieden op een andere verticale verantwoording. In hoeverre en onder welke voorwaarden zou horizontale verantwoordingsinformatie door instellingen op afstand de verticale kunnen aanvullen?

Andere voorbeelden van *checks and balances* zijn:

- toezicht (zoals raden van toezicht, advies of commissarissen, ondernemingsraad of audit committee);
- dialoog (zoals met cliënten, leden of gebruikers);
- kwaliteitszorg (zoals benchmark, visitatie, certificering of handvest).

De meeste instellingen voeren een eigen kwaliteitsbeleid, hebben een intern toezichthouder en betrekken wensen uit de omgeving (de belanghebbenden) bij hun beleid.

3.3 Open data en open spending

‘Open data’ betekent dat openbare data vrij toegankelijk, zonder beperkingen beschikbaar en herbruikbaar zijn. ‘Open spending data’ zijn open data over de besteding van publieke middelen, bijvoorbeeld subsidies.

De digitalisering van de samenleving verloopt in een hoog tempo. Ook de overheid en instellingen op afstand produceren in toenemende mate meer digitale informatie en databestanden. Dit betreft bijvoorbeeld gegevens over het verkeer of over het gebruik van het land. Naast deze beschrijvende gegevens produceert de overheid (bewust of onbewust) ook data die inzicht bieden in het handelen van de overheid, zoals het verstrekken van subsidies en het verlenen van vergunningen. Veel van deze data zijn relevant voor burgers en bedrijven en voor andere uitvoerders van het rijksbeleid, zoals provincies, gemeenten en instellingen op afstand.

Het proces om deze data te ‘ontsluiten’ is om verschillende redenen van belang voor een hedendaagse publieke verantwoording.

In de eerste plaats zijn open data – evenals horizontale verantwoordingsinformatie – een goede aanvulling op de bestaande verticale informatievoorziening. Ze passen bovendien bij een open, transparante en digitale overheid. Hierdoor kunnen burgers, bedrijven en instellingen actief meedenken over oplossing voor maatschappelijke problemen en hun rol als ‘armchair auditor’ invullen.



In de tweede plaats bieden open data de rijksoverheid zelf betere mogelijkheden om op een efficiënte manier zicht te houden op de resultaten van beleid dat provincies, gemeenten of instellingen op afstand uitvoeren. De rol van de (terugtrekkende) rijksoverheid verschuift daarbij steeds meer richting die van informatieregisseur. Een voorwaarde hiervoor is overigens dat het kabinet stevig stuurt op het ontwikkelen en toepassen van open data-standaarden. Juist daar waar verschillende partijen buiten de ministeries rijksbeleid uitvoeren is het van belang dat data uitwisselbaar zijn.

Het proces om data te ontsluiten is van belang omdat organisaties ten eerste niet altijd weten over welke data ze beschikken. Ten tweede leidt het ontsluiten tot verbeteringen in de kwaliteit van data. Om dit proces te structureren vinden wij het van belang om een nationale informatie-infrastructuur te ontwikkelen. Daarmee kan het kabinet stelselmatig nagaan welke data de grootste maatschappelijke toegevoegde waarde hebben en dus in ieder geval open moeten zijn.

3.4 *Data-analytics en continuous auditing*

Data-analytics: technieken om grote dataverzamelingen ('big data') te analyseren

Data-analytics kunnen gericht zijn op het ontdekken van nieuwe patronen in verzamelingen of op het toetsen van veronderstellingen op basis van dataverzamelingen. Kwalitatieve analyse-technieken maken het mogelijk om uitspraken te doen over verzamelingen die bestaan uit niet-numerieke data zoals woorden, foto's of video's.

Ook voor ministeries kunnen dergelijke technieken relevant zijn vanwege de enorme toename van data die aan rijksbeleid te relateren zijn. Die data bieden ministeries de mogelijkheid om hun dienstverlening te verbeteren (zoals het vooraf ingevulde digitale belastingformulier). Ook kunnen data ministeries inzicht geven in mogelijke verspillingen van belastinggeld. Dit geldt niet alleen voor de *ontsloten* data. Ook de *gesloten* data kunnen ministeries helpen. Denk bijvoorbeeld aan gegevens waarmee fraude of misbruik van publiek geld kan worden opgespoord. Technieken van data-analytics kunnen uiteraard ook worden ingezet om beleidsinformatie te genereren, bijvoorbeeld als onderdeel van evaluaties.

Continuous auditing: geautomatiseerde controle

De toenemende digitalisering en toename van big data kunnen leiden tot grote veranderingen in het inzicht in de besteding van publiek geld en in de rechtmatigheid daarvan. Welke mogelijkheden biedt de 'blockchain'-technologie of 'blokketen'-technologie bijvoorbeeld? Deze technologie – onderliggend aan de Bitcoin – voegt aan elke financiële transactie nieuwe blokjes informatie (block) toe aan een ketting (chain) van transacties, zodat zekerheid wordt verschaft over de





juistheid van de transactie. Het vertrouwen in de rechtmatigheid van transacties kan daarmee vergroot worden. Dit verkleint de noodzaak van een onafhankelijke controle door bijvoorbeeld een notaris of een accountant. Aangezien het vertrouwen in de rechtmatigheid van transacties met blockchain meer ingebouwd en permanent zal zijn, zal het element 'tijd' uiteindelijk uit dit soort processen verdwijnen. In de toekomst zullen continue, real-time audits mogelijk worden. De aard van de huidige controlewerkzaamheden zal daarmee fors veranderen.

Vanzelfsprekend hoort de overheid bij de toepassingen van dergelijke nieuwe technieken op een zorgvuldige en integere manier met deze dataverzamelingen om te gaan. Dáár zien we voor de komende jaren nog wel een uitdaging liggen.

4 Zicht op resultaten van beleid

Het is noodzakelijk dat er meer inzicht komt in de resultaten die met publiek geld bereikt worden en in wat beter kan. Dat inzicht is ook nodig omdat de uitvoering meer op afstand van de rijksoverheid komt te staan en het tempo in de samenleving hoger komt te liggen. Het ontbreken van voldoende, tijdige en goede beleidsinformatie is steeds weer een hardnekkig probleem in de publieke verantwoording aan het parlement gebleken. Die hardnekkigheid lijkt te wijten aan een cultuurprobleem. In dat geval is een cultuuromslag nodig om de aandacht voor resultaten op de politieke en parlementaire radar te krijgen en te houden.

Verantwoorden betekent niet alleen rekenschap geven, maar ook: leren wat beter kan. Dat betekent dat er ook inzicht nodig is in wat er met het geld gedaan is (§ 4.1). Naast inzicht in de resultaten is het inzicht in risico's van belang – zeker ook de risico's die samenhangen met de overheidsfinanciën (§ 4.2). Omdat we jaar in jaar uit constateren dat het aan goede beleidsinformatie ontbreekt, denken wij dat de oorzaak daarvan niet zozeer gelegen is in het ontbreken van kennis en vaardigheden over de techniek van het evalueren. Het gaat er vooral om dat kabinet en parlement meer belangstelling tonen voor de resultaten van het beleid. Is dat wellicht een kwestie van cultuur, oftewel de manier waarop bewindslieden, parlementsleden en ambtenaren met elkaar omgaan (§ 4.3)?

4.1 Kwaliteit evaluaties

Goede beleidsinformatie is een voorwaarde voor transparante en lerende overheid

Een gebrek aan beleidsinformatie kan ertoe leiden dat kabinet en parlement beleidskeuzes maken die onvoldoende resultaat hebben en ook onnodig duur blijken te zijn. Een gebrek aan goede informatie kan er eveneens toe leiden dat ministers zich niet goed kunnen verantwoorden over de resultaten die met beleid en geld zijn bereikt. Daarvoor zijn beleidsevaluaties onontbeerlijk. Deze kunnen ook helpen om inzicht te krijgen in de oorzaken van het achterblijven van resultaten bij de verwachtingen en in wat beter kan.

Evaluaties worden niet altijd goed uitgevoerd

Evaluaties zijn een middel om beleidsinformatie te genereren. Hoewel evaluaties behulpzaam bij verbeteringen kunnen zijn, signaleren wij al jaren een tekort aan goede evaluaties. Zo constateerden we in 2011 een tekort in inzicht in de zorguitgaven omdat maatregelen, bedoeld om de uitgaven beter te kunnen beheersen, niet waren geëvalueerd. Het was dus onbekend in hoeverre beleidsmaatregelen werkten; intussen bleven de uitgaven stijgen. Een ander voorbeeld gaat over



het beleid dat in 2015 de economie en werkgelegenheid moest stimuleren. In hoeverre dat gelukt was, was eveneens onbekend.

Kwaliteit van evaluaties over uitgaven vaak onvoldoende

We zien ook dat de evaluaties die wel worden uitgevoerd, te weinig inzicht bieden. In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) heeft de minister van Financiën voorgeschreven dat al het rijksbeleid ten minste eens in de zeven jaar geëvalueerd wordt in een beleidsdoorlichting. In 2014 hebben we vijf beleidsdoorlichtingen bekeken. Die gaven veel inzicht in de uitgaven, vrijwel geen inzicht in de doelmatigheid en weinig inzicht in de doeltreffendheid. En dat terwijl het instrument juist hiervoor bedoeld is. Bij vier van de vijf doorlichtingen bleek de brief waarmee de bewindspersoon de uitkomsten aan de Tweede Kamer heeft aangeboden niet in lijn met die uitkomsten. De positieve uitspraken die bewindspersonen in die brieven deden, waren niet op de beleidsdoorlichting gebaseerd.

Om beleid te kunnen evalueren, moet duidelijk zijn wat het doel van het beleid is. Die informatie ontbreekt in de praktijk nog weleens. De nieuwe begrotingssystematiek 'Verantwoord begroten' die in 2013 is ingevoerd, biedt het parlement minder informatie dan daarvoor. Bij veel beleidsartikelen maken ministers nog slechts duidelijk welke activiteiten ze gaan uitvoeren en niet welke concrete maatschappelijke doelen ze willen bereiken. Concrete operationele doelstellingen hoeven in de nieuwe systematiek niet opgenomen te worden. Er wordt meer beleid onder één artikel geschaard. Beleidsartikelen zijn al met al abstracter geworden.

Een oorzaak voor het wegvallen van informatie ligt in het open formuleren van de verantwoordelijkheid van de minister. De informatie moet volgens de systematiek van Verantwoord Begroten aansluiten bij de directe verantwoordelijkheid van de minister. Naarmate die beperkter is, is de informatie over de prestaties en zeker over de beoogde effecten beperkter. Dit resulteert erin dat artikelen soms weinig samenhang laten zien tussen het ingezette publieke geld, de te leveren prestatie en de daarmee te realiseren effecten. Een ander gevolg is dat substantiële delen van de begrotingen (zoals overdrachtsuitgaven en lumpsumbetalingen) niet zijn toegelicht. De invoering van Verantwoord Begroten had als doel duidelijker aan te geven waar een minister verantwoordelijk voor is, welke middelen en instrumenten worden ingezet en waar een minister op aangesproken kan worden.

Mogelijkheden om evaluaties uitgaven te verbeteren zitten aan de voorkant

Beleidskeuzes komen tot stand in een politiek proces. We realiseren ons dat dat er in de praktijk soms toe leidt dat doelen, streefwaarden en indicatoren minder duidelijk zijn. Toch zou het de



inzet van alle betrokkenen bij de beleidsontwikkeling moeten zijn zo precies mogelijk te zijn in de formulering van deze doelen, streefwaarden en indicatoren. Anders is het achteraf lastig om conclusies te trekken over resultaten, kan moeilijk vastgesteld worden of het geld zinnig, zuinig en zorgvuldig besteed is en of het beleid gecontinueerd, aangepast of afgeschaft moet worden. Hoe kan dat verbeteren?

Het is een must om al bij het formuleren van het beleid en in de behandeling van alternatieven meer aandacht voor de resultaten te hebben. Verder blijft het noodzakelijk om beleid te onderbouwen met een sluitende beleidstheorie. En om doelen te formuleren die zo helder mogelijk zijn. Het is zeker raadzaam om vooraf al duidelijkheid te bieden hoe gemonitord en geëvalueerd zal worden of het geld zinnig, zuinig en zorgvuldig besteed is. In situaties waar meerdere overheden, instellingen of bedrijven rijksbeleid uitvoeren of ontwikkelen is het ten slotte aan te bevelen één taal te spreken voor de onderlinge vergelijkbaarheid van resultaten. Deze voorwaarden zullen naar ons idee zeker bijdragen aan meer inzicht in wat er met het publiek geld bereikt wordt.

4.2 Inzicht in risico's overheidsfinanciën

Uit ons onderzoek van 2012 bleek dat risico's voor de overheidsfinanciën in de jaren daarvoor toegenomen zijn. Zo waren expliciete garanties na de kredietcrisis (2008 tot en met 2011) verdubbeld. Het Rijk staat garant voor financiële instellingen die zo groot of complex zijn dat ze – als ze omvallen – het hele financiële systeem in gevaar brengen. Daarnaast waren zorguitgaven en pensioenen harder gestegen dan eerder voorzien. De groeivoorzichten voor de economie waren sinds 2008 verslechterd, terwijl de gevoeligheid van de overheidsfinanciën voor de conjunctuur toegenomen was. Het parlement kreeg geen periodiek en integraal overzicht van deze risico's, terwijl dat wel van belang is om zicht te krijgen op de ontwikkelingen in risico's en op de onderlinge samenhang tussen de risico's. Inmiddels verschaft het kabinet het parlement daar inzicht in – en wel via de Miljoenennota.

In 2015 zagen we mogelijkheden om het parlement meer inzicht te verschaffen in de ramingen van belastingontvangsten. We constateerden dat de toelichtingen in opeenvolgende kabinetsnota's niet altijd goed op elkaar aansloten. De uitgangspunten van de ontvangstenramingen weken zodoende op belangrijke punten van elkaar af. Mede hierdoor waren cijfers en toelichtingen niet makkelijk te interpreteren. We deden de aanbeveling om samen met de Tweede Kamer na te gaan, hoe de informatievoorziening over de ramingen verbeterd kon worden.



4.3 Aandacht voor beleidsinformatie: cultuurverandering

Dat de rijksoverheid vaak moeilijk weet te doorgronden wat de resultaten van het beleid zijn, ligt niet zozeer aan het ontbreken van kennis en vaardigheden over de techniek van het evalueren. Ook nut en noodzaak van beleidsinformatie en -evaluaties zijn bekend. Zo is de systematiek 'Verantwoord begroten' mede bedoeld om duidelijk te maken op welke beleidsresultaten een minister aan te spreken is, stelt de RPE eisen aan beleidsdoorlichtingen en zijn er binnen de ministeries verschillende inspecties en onderzoekinstellingen die de kennis en kunde voor een goede evaluatie in huis hebben. Desalniettemin worden er nog te weinig goede evaluaties uitgevoerd, laat staan dat ministers de Kamer voldoende over de uitkomsten informeren. Soms belandt het rapport in de la.

In dat licht is het positief dat de Tweede Kamer meer betrokken wil zijn bij beleidsdoorlichtingen. Dat bleek bij het aannemen van de motie-Harbers c.s. van september 2014. De Tweede Kamer krijgt van elke beleidsdoorlichting vooraf een plan van aanpak. Dit biedt de Tweede Kamer de mogelijkheid om na te gaan in hoeverre aan enkele noodzakelijke voorwaarden voor een goede beleidsdoorlichting is voldaan. Maar zal dit tot een wezenlijke verandering leiden?

Toegegeven dat het niet altijd eenvoudig is om een goede evaluatie uit te voeren. Het is bijvoorbeeld ingewikkeld om zicht te krijgen op de resultaten van onderwijs, werkgelegenheid of ontwikkelingssamenwerking. Het duurt vaak meer dan één kabinetsperiode voordat de effecten zichtbaar worden. Politici tonen slechts een bescheiden belangstelling voor de uitvoering. Het zit bovendien in de cultuur van ministeries om het beleid van de minister te verdedigen. Dit staat een objectieve kijk op het eigen beleid en een verantwoording daarover nogal eens in de weg. In hoeverre is dit een uitdrukking van de geldende cultuur, ofwel van de wijze waarop men in 'Den Haag' nu eenmaal met elkaar omgaat, de manier waarop het parlement bewindslieden aanspreekt?

Cultuur is het geheel van gevestigde houdingen en gedragingen van mensen in een groep (lees: de Haagse mores). Het is de weerslag van wat de groep in de loop van de tijd heeft geleerd en de groep succesvol heeft gemaakt. De houdingen en gedragingen zijn gebaseerd op diep gewortelde basisveronderstellingen en waarden. Een cultuurverandering is niet eenvoudig en kost tijd. Cultuur geeft betekenis en maakt voorspelbaar. Daarom houden mensen er graag aan vast. Een verandering in cultuur is alleen te realiseren als de groep de urgentie daarvan voelt, omdat het bestaan van de groep ter discussie staat (Schein). In hoeverre staat 'Den Haag' vandaag de dag ter discussie?





Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) komt naar voren dat Nederlanders in vergelijking met andere EU-landen relatief positief zijn over de politiek. Het vertrouwen in de politiek neemt in Nederland niet af. Mensen vinden het belangrijk in een democratie te leven. Minder tevreden zijn ze met de politieke ambtsdragers: rond de helft van de bevolking vindt dat politici onvoldoende luisteren naar wat de bevolking wil en dat zij geen invloed op de regering hebben. Er bestaan echter grote verschillen tussen bevolkingsgroepen. Lager opgeleiden zijn doorgaans minder positief dan hoger opgeleiden. Zo staan zij steeds sceptischer tegenover de EU. Hoogopgeleiden zijn nauwelijks van mening veranderd in de steun voor het EU-lidmaatschap. Het SCP wijst in dit verband op de steeds wijder wordende opleidingskloof. Binnen de EU zijn Nederlanders relatief positief over het heden, maar over de toekomst zijn ze juist pessimistischer dan de 'gemiddelde' EU-burger (SCP 2015).

Bijlage 1

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2009a). *Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden. Achtergrondstudie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 887, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Deel 5*. Tweede Kamer, 30 850, nrs. 31-32.

Algemene Rekenkamer (2009c). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 249, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2011a). *Zicht op overheidsstichtingen. Achtergrondstudie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 887, nrs. 3-4.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie. RWT-verkenningen deel 3*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2011c). *Uitgavenbeheersing in de zorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 060, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2012a). *Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2012b). *Risico's voor de overheidsfinanciën. Inzicht en beheersing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 299, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2012c). *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk. Achtergronddocument 2012*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013a). *Verbetering verantwoording en begroting. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 865, nr. 48.

Algemene Rekenkamer (2013b). *Decentralisatiebrief. Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag: eigen beheer.



Algemene Rekenkamer (2013c). *Staat van de rijksverantwoording 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 605, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2013d). *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid. Vervolgonderzoek*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013e). *Transparantie ziekenhuisuitgaven. Uitgavenbeheersing in de zorg deel 2*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013f). *Input voor rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013g). *Rapportage Voorzitter Europese Raad: "Naar een echte economische en monetaire unie"*. Brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer. Eerste Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 454, BE.

Algemene Rekenkamer (2014a). *Organisatie van publieke dienstverlening door zbo's en andere instellingen op afstand van het Rijk*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014b). *Bestuur op afstand. Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014c). *Trendrapport open data*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014d). *Rijksbrede resultaten en thema's verantwoordingsonderzoek 2013. Staat van de rijksverantwoording 2013*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014e). *Wetsontwerp Tijdelijke wet deelfonds sociaal fonds. Advies op basis van artikel 96 CW ten behoeve van wetgevingsdossier TK 33935*. Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014f). *Europees economisch bestuur. Europese coördinatie van begrotings- en macro-economisch beleid en de positie van Nederland*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014g). *Instandhouding hoofdwegennet*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015a). *Herziening belastingstelsel*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Den Haag: eigen beheer. 19032015

Algemene Rekenkamer (2015b). *Trendrapport open data 2015*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015c). *De Staat als aandeelhouder*. Over het beheer van Staatsdeelnemingen. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015d). *Rijksbrede resultaten en thema's verantwoordingsonderzoek 2014. Staat van de rijksverantwoording 2014*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015e). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015f). *Aandachtspunten bij de organisatie van op afstand geplaatste taken*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 490, nr. 187.

Algemene Rekenkamer (2015g). *Raming van belastingontvangsten. Aandachtspunten bij de interpretatie van de ramingscijfers in budgettaire nota's*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015h). *Instandhouding hoofdvaarwegennet*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016a). *Begrotingsreserves. Het opzij zetten van geld als begrotingsinstrument*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016b). *Inzicht als basis voor vertrouwen. Strategie Algemene Rekenkamer 2016-2020*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016c). *Trendrapport open data 2016*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016d). *Staat van de rijksverantwoording 2015*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016e). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Centraal Planbureau (2014): *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: eigen beheer.

Centraal Planbureau (2016). *Begroting op orde? Meer automatische stabilisatie gewenst*. Den Haag: eigen beheer.

Dees, M, G.T. Budding, F.D.J. van Schaik en T.A. van Tiel, red. (2009): *Externe verslaggeving van publieke organisaties*. Handboek Public Management. Den Haag: Sdu.

Eerste Kamer (2012): *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Besliskader. Den Haag: eigen beheer.

Enthoven, G.M.W. (2011): *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*. Delft: Eburon.

Ernst&Young (2012): *Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States Prepared for Eurostat*. Ernst&Young: eigen beheer.

European Commission (2013). *Towards implementing harmonised public sector accounting standards in Member States. The suitability of IPSAS for the Member States*. Commission Staff Working Document. COM (2013) 114 final. Brussel: eigen beheer.

Financiën, Ministerie van (2016). *Zbo's in beeld*. <https://www.rijksoverheid.nl>

Knottnerus, André (2016). *Van casus-specifieke beleidsevaluatie naar systematische opbouw van kennis en ervaring*. In: *Beleidsonderzoek Online*, mei 2016.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2014). *Territorial Reviews. Netherlands 2014*. Parijs: OECD Publishing.

Raad voor openbaar bestuur (2004). *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*. Den Haag: eigen beheer.

Raad voor openbaar bestuur (2009). *Het wegen van publieke waarden*. Den Haag: eigen beheer.

Raad voor het openbaar bestuur (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: eigen beheer.



Schein, E.H. (2004): *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Schein, E.H. (2009): *The Corporate Culture Survival Guide. New and revised edition*. San Francisco: Jossey-Bass.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2015): *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: eigen beheer.

Van der Steen, Martijn, e.a. (2016): *De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.



Bijlage 2

Afkortingen

Aw	Autoriteit Woningcorporaties
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CPB	Centraal Planbureau
EC	Europese Commissie
EMU	Europese Monetaire Unie
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
Fte	Fulltime equivalent
IenM	Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
KvK	Kamer van Koophandel
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OECD	Organization for Economic Co-operation and development
RDW	Publieke dienstverlener in de mobiliteitsketen, de vroegere Rijksdienst voor het wegverkeer
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
Rwt	rechtspersoon met een wettelijke taak
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SVB	Sociale Verzekeringsbank
TNO	Publiekrechtelijk kennisinstituut dat kennis toepasbaar maakt voor bedrijven en overheden, opgericht als Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
VenJ	Veiligheid en Justitie
VWS	Volksgezondheid, welzijn en sport
UWV	Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WenR	Wonen en Rijksdienst
Wmo 2015	Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015
VF	Vervangingsfonds
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan



Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Phil Nijhuis/Hollandse Hoogte

Den Haag, juli 2016

