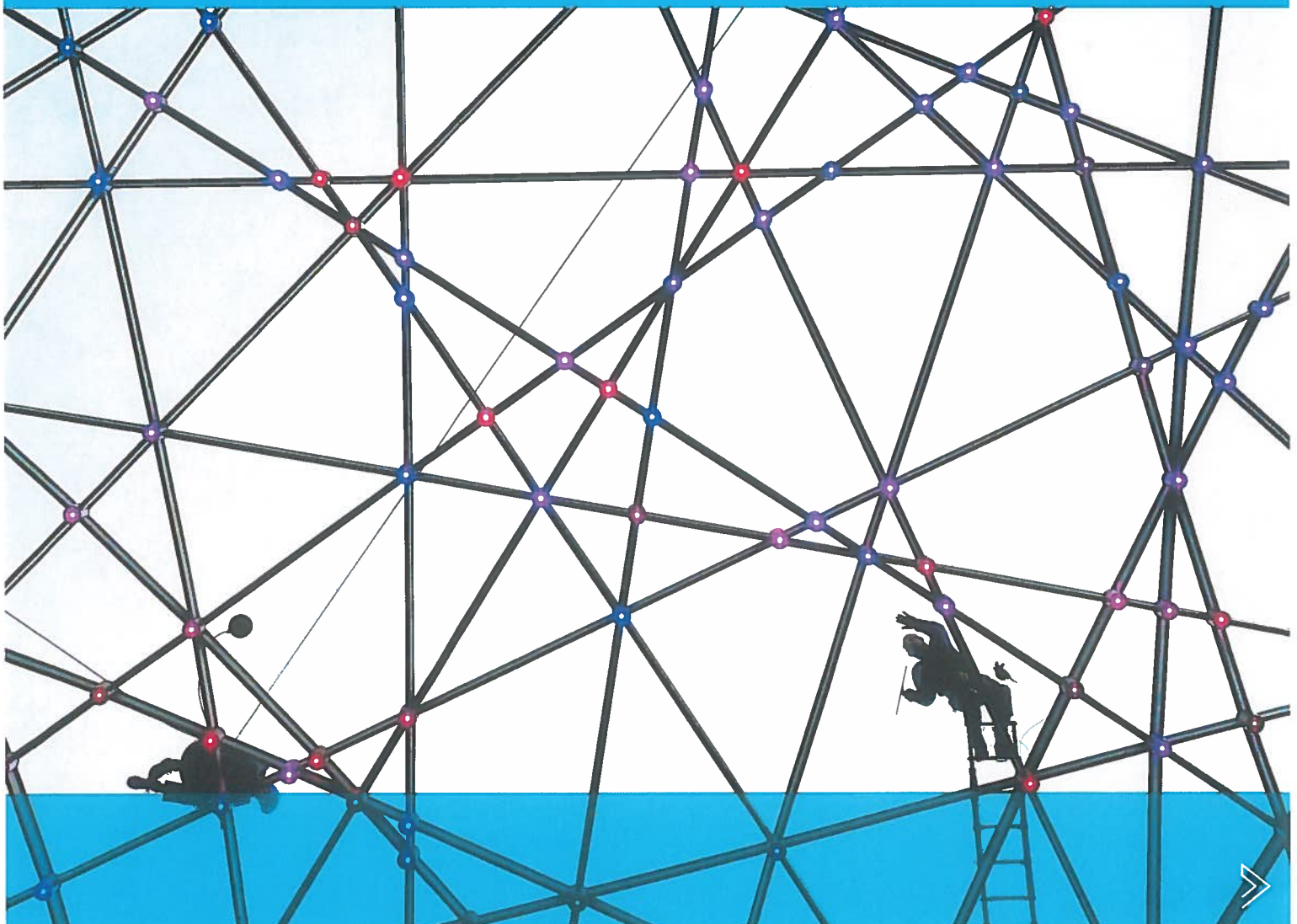




# INZICHT ALS BASIS VOOR VERTROUWEN

Strategie Algemene Rekenkamer 2016-2020



# MISSIE:

## het functioneren en presteren van de rijksoverheid en de daarmee verbonden organen helpen verbeteren

*'De Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk.'*  
(artikel 76 grondwet).

*'De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal overgelegd.'* (artikel 105.3)

*'De Algemene Rekenkamer heeft als doel het rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en integer functioneren van het Rijk en de daarmee verbonden organen te toetsen en te verbeteren. Daarbij toetst zij ook de nakoming van verplichtingen die Nederland in internationaal verband is aangegaan. Zij voorziet daartoe de regering, de Staten-Generaal en degenen die verantwoordelijk zijn voor de gecontroleerde organen van op onderzoek en onderzoekservaring gebaseerde informatie.'*

Het is onze klassieke wettelijke taak om jaarlijks de *rechtmatigheid* te onderzoeken van het financieel beheer van het Rijk en een goedkeurende verklaring te geven bij de Rijksrekening. We gaan daarvoor na of de rijksoverheid het publieke geld, jaarlijks zo'n 260 miljard euro, netjes en volgens de afspraken heeft ontvangen en uitgegeven.

We hebben ook de wettelijke opdracht om de *doeltreffendheid* en de *doelmatigheid* van het gevoerde beleid te onderzoeken. Realiseren rijksoverheid en de daarmee verbonden organen de beleidsdoelen en gebeurt dat op een efficiënte manier? Met andere woorden: we gaan na of de rijksoverheid haar geld zinnig en zuinig uitgeeft en of we als burgers waar voor ons geld krijgen.

De Algemene Rekenkamer heeft daarom een grondwettelijk geborgde, onafhankelijke positie ten opzichte van de regering en het parlement. Wij dienen geen ander belang dan het goed en integer functioneren en presteren van het openbaar bestuur. Hoe dat openbaar bestuur is georganiseerd en welke prestaties het moet leveren, is onderwerp van politieke besluitvorming. De Algemene Rekenkamer laat vervolgens op onpartijdige wijze zien hoe de rijksoverheid in de praktijk functioneert en presteert en welke verbeteringen mogelijk zijn, ongeacht de samenstelling van het parlement en het kabinet. We dragen op die wijze bij aan het op peil houden en verbeteren van het presteren en functioneren van de rijksoverheid en de daarmee verbonden organen.

Daarmee willen we ook een bijdrage leveren aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Een goed functionerende overheid die zorgvuldig omgaat met publiek geld en die maatschappelijke vraagstukken op een efficiënte en effectieve manier tegemoet treedt, is immers een belangrijke voorwaarde voor het vertrouwen in de werking van de democratie.



# INHOUD

Inzicht als basis voor vertrouwen	4
<b>1 Een veranderende omgeving</b>	<b>5</b>
<b>2 Meerwaarde leveren</b>	<b>9</b>
2.1 Bestendigen: onderzoek met meerwaarde	10
2.2 Uitbouwen: moderne en adequate verantwoording	11
2.3 Doorlopende onderzoeksambities	12
2.4 Verdiepen onderzoek, thematische aanpak	13
2.5 Oog en aandacht voor onzekerheden en lange termijn opgaven	15
<b>3 Ijkkpunten: kwaliteit, technologie en samenwerking</b>	<b>16</b>
3.1 Kwaliteit als voorwaarde	17
3.2 Investeren in methoden & technieken	17
3.3 Groter bereik, meer samenwerking	18



## Inzicht als basis voor vertrouwen

*Hoeveel er ook verandert in de wereld om ons heen, dit uitgangspunt blijft hetzelfde: publieke middelen vragen om publieke controle. Het publiek moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid netjes, zorgvuldig en zuinig met publiek geld omgaat. Publieke goederen, voorzieningen en diensten moeten op niveau en volgens de afgesproken condities worden georganiseerd.*

*De wijze waarop de samenleving is georganiseerd en de uitvoerende macht in elkaar steekt, verandert wel in hoog tempo. De rijksoverheid moet het hoofd bieden aan talrijke opgaven met een grote impact voor de samenleving. De vergrijzing van de bevolking, de nasleep van de financieel-economische crisis, de internationale onveiligheid en de klimaatproblematiek zijn hier voorbeelden van. Dat is geen louter Nederlandse opgave, maar vraagt internationale samenwerking met daaruit volgende verplichtingen. Tegelijkertijd is sprake van reorganisatie van het binnenlands bestuur. Taken worden bijvoorbeeld ondergebracht bij provincies en gemeenten, zoals recent in het sociale domein, of zijn belegd bij organisaties buiten de directe invloedssfeer van een ministerie, zoals bij ProRail of het UWV.*

*We zien dat de structuur van organiseren en financieren van publieke diensten hierdoor diffuus en ingewikkeld wordt. Daardoor valt het vaak niet mee om de euro vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke voorziening te volgen en dan een oordeel te vellen over de geleverde prestatie. Het is soms zelfs niet duidelijk 'wie' waarop mag worden aangesproken. Laat staan dat altijd helder is wat maatschappelijke resultaten en effecten zijn. Met andere woorden: de verantwoording van publiek geld vertoont manco's en dat ondermijnt publiek vertrouwen. Dan is het de opgave om te werken aan inzicht, aan moderne democratische verantwoording, om het principe gestand te doen dat publieke middelen altijd publieke verantwoording vereisen.*

*In deze context functioneert de Algemene Rekenkamer. We gaan na of de rijksoverheid haar geld zinnig en zuinig uitgeeft en of we als burger waar krijgen voor ons geld. We houden vast aan de ambitie bij te dragen aan het verbeteren van inzicht in de publieke geldstromen. Daarmee bevorderen we de democratische verantwoording over de inning en besteding van belastinggeld en andere inkomsten van het Rijk. Ook dat onderzoeken we. Zo ontstaat inzicht. Dat is de basis voor publiek vertrouwen. In deze periode van reorganisaties en systeemwijzigingen kiezen we daarom nadrukkelijk voor het scherp volgen van publiek geld. We focussen daarom op inhoudelijke thema's waarin maatschappelijk belang, risico's voor de publieke zaak en een groot financieel beslag terugkomen.*

*We ondersteunen ieder streven naar moderne vormgeving van publieke verantwoording. Nieuwe technologie kan bijdragen aan meer openheid met minder administratieve lastendruk. Waar mogelijk en nodig agenderen we onderwerpen of stimuleren we het publieke debat.*

*We hebben als vanouds kwaliteit hoog in het vaandel. Daarom investeren we in nieuwe methoden en maken we gebruik van de mogelijkheden van deze nieuwe tijd. Immers, parlement en burgers moeten continu kunnen vertrouwen op ons onafhankelijke oordeel. Ook hier geldt: uiteindelijk is inzicht de basis voor vertrouwen. En vertrouwen is de basis voor een goed functionerende democratische rechtstaat.*

Den Haag, maart 2016

**Arno Visser, president**  
**Kees Vendrik, collegelid**  
**Francine Giskes, collegelid**

1

# EEN VERANDERENDE OMGEVING





De functie van de Algemene Rekenkamer is controle van de inning en besteding van publiek geld. De missie van de Algemene Rekenkamer is en blijft: nagaan of de rijksoverheid haar geld zinnig en zuinig uitgeeft en of we als burger waar krijgen voor ons geld.

Dit is een vast onderdeel van de democratische rechtstaat zoals die 200 jaar geleden werd opgebouwd. Ons onderzoek levert een betekenisvolle bijdrage aan goed bestuur door de rijksoverheid. Want bij macht hoort tegenmacht. De plek waar bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt en het schaalniveau waarop zaken worden georganiseerd, veranderen bijna continu. We zien dat terug in decentralisaties van taken, hervormingen van beleid, reorganisaties van overheidsdiensten en een grotere rol voor Europa. Door deze transformatie en de daarmee samenhangende ontwikkelingen verandert ons werk ook.

### Grenzen vervagen

De wereld wordt kleiner. ICT maakt tekst, beeld en geluid mondiaal snel toegankelijk en steeds betere transportmogelijkheden verzorgen fysiek vervoer sneller over grotere afstanden. Landen maken steeds meer en verdergaande onderlinge afspraken. De landen van de Europese Unie organiseren via het vrij verkeer van personen, kapitaal en goederen een gemeenschappelijke markt met gedeelde normen. Via het Schengenverdrag spraken Europese landen af grenscontroles alleen nog aan de buitengrens van het verdragsgebied uit te voeren. Via internationale verdragen verplichten landen zich hun wet- en regelgeving op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld om de oorzaken en consequenties van klimaatverandering of belastingontwijking door multinationale bedrijven aan te pakken.

Onze grondwet stamt uit de 19e eeuw, maar er is weinig waar de nationale soevereiniteit nog de oorspronkelijke 19e-eeuwse betekenis heeft. De fysieke grens van ons land is dezelfde, maar de grens tussen waar we zelf over gaan en wat mede door anderen wordt bepaald, is wel veranderd. In de 21e eeuw is Nederland nog altijd een gedecentraliseerde eenheidsstaat waar de nationale wetgever de eenheid definieert en vastlegt, maar de bandbreedte waarin de wetgever dat kan doen is meer en meer onderhevig aan internationale spelregels. Kapitaal trekt zich weinig aan van de landsgrenzen. Klimaatverandering is per definitie geen nationaal gegeven. Steeds meer mensen zoeken en vinden hun heil buiten de landsgrenzen. De Europese Commissie heeft directe invloed op het nationaal begrotingsbeleid. Via verdragen worden internationale afspraken gemaakt die direct ingrijpen op voorheen nationale bevoegdheden. De Europese Centrale Bank houdt toezicht op de grootste banken in de Europese Unie en eind 2015 zijn in Parijs afspraken gemaakt over de aanpak van klimaatproblematiek die niet vrijblijvend zijn maar in nationaal beleid moeten worden vertaald.

Dit alles heeft betekenis voor organisaties die hun bestaansrecht ontleen aan die nationale soevereiniteit en daarbinnen invulling moeten geven aan hun taken, zoals de Algemene Rekenkamer.



## Spanning tussen publieke dienstverlening en financiën

De recente financiële, economische en eurocrises hebben ingrijpende gevolgen voor het huishoudboekje van de rijksoverheid. Omvangrijke bezuinigingen, lastenverzwaringen en beleidsmatige en organisatorische hervormingen waren de politieke reactie daarop. De komende jaren blijft het voor kabinet en parlement een uitdaging om aan de ene kant de financiering van publieke taken duurzaam te borgen en anderzijds de publieke voorzieningen op het politiek gewenste peil te houden. Het (structurele) saldo van inkomsten en uitgaven staat nog altijd onder druk. Er is veel werk verzet om de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar te maken, maar waakzaamheid is geboden, ook om (nieuwe) risico's tijdig te adresseren.

We zien een spanning tussen de druk om (financiële) problemen snel op te lossen enerzijds en anderzijds de wens beslissingen te nemen waarin ook financiële en maatschappelijke gevolgen op de lange termijn worden meegenomen. Het gebrek aan tijd voor uitvoeringsvraagstukken maakt dat vaak het zicht ontbreekt op consequenties voor andere beleids-terreinen of zaken die niet direct in geld zijn uit te drukken. Ook dat heeft betekenis voor het werk van de Algemene Rekenkamer, de controleur van de publieke geldstromen.

## Mogelijkheden in de toepassing van technologie

Technologische ontwikkelingen, vooral op het vlak van communicatie en informatie (van 'open data' tot en met het 'internet-der-dingen'), bieden nieuwe mogelijkheden voor burgers, bedrijven en overheden. Technologie vormt de drijvende kracht achter nieuwe organisatievormen, nieuwe vormen van dienstverlening en nieuwe analysemogelijkheden. Het maakt het contact tussen burger en overheid, maar ook tussen overheidsorganisaties onderling, makkelijker en sneller. Informatie is snel toegankelijk en kan eenvoudig worden gedeeld. Activiteiten en onderdelen van de overheid kunnen beter op elkaar worden afgestemd, waardoor de overheid als geheel effectiever kan opereren en waardoor de effecten van wat de overheid doet ook beter gemeten kunnen worden.

De rijksoverheid gebruikt nieuwe en innovatieve technologie, maar weet de kosten en consequenties daarvan nog niet altijd adequaat te beheersen of te implementeren. En tegelijk worden de mogelijkheden soms overschat, en wordt té veel in té korte tijd van ICT verwacht.

Nieuwe technologieën brengen nieuwe vragen met zich mee, bijvoorbeeld over beveiliging en privacy. Technologische innovaties leiden tot nieuwe maatschappelijke verhoudingen, waar ook de rijksoverheid mee wordt geconfronteerd. Zo leidt verdergaande automatisering en robotisering tot nieuwe arbeidsmarkt- en onderwijsvraagstukken en zorgen organisatorische en commerciële 'game-changers' op basis van nieuwe technologieën voor snelle veranderingen in voorheen stabiele sectoren. Ook deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de keuzes die de Algemene Rekenkamer maakt.



## Een veranderende overheid

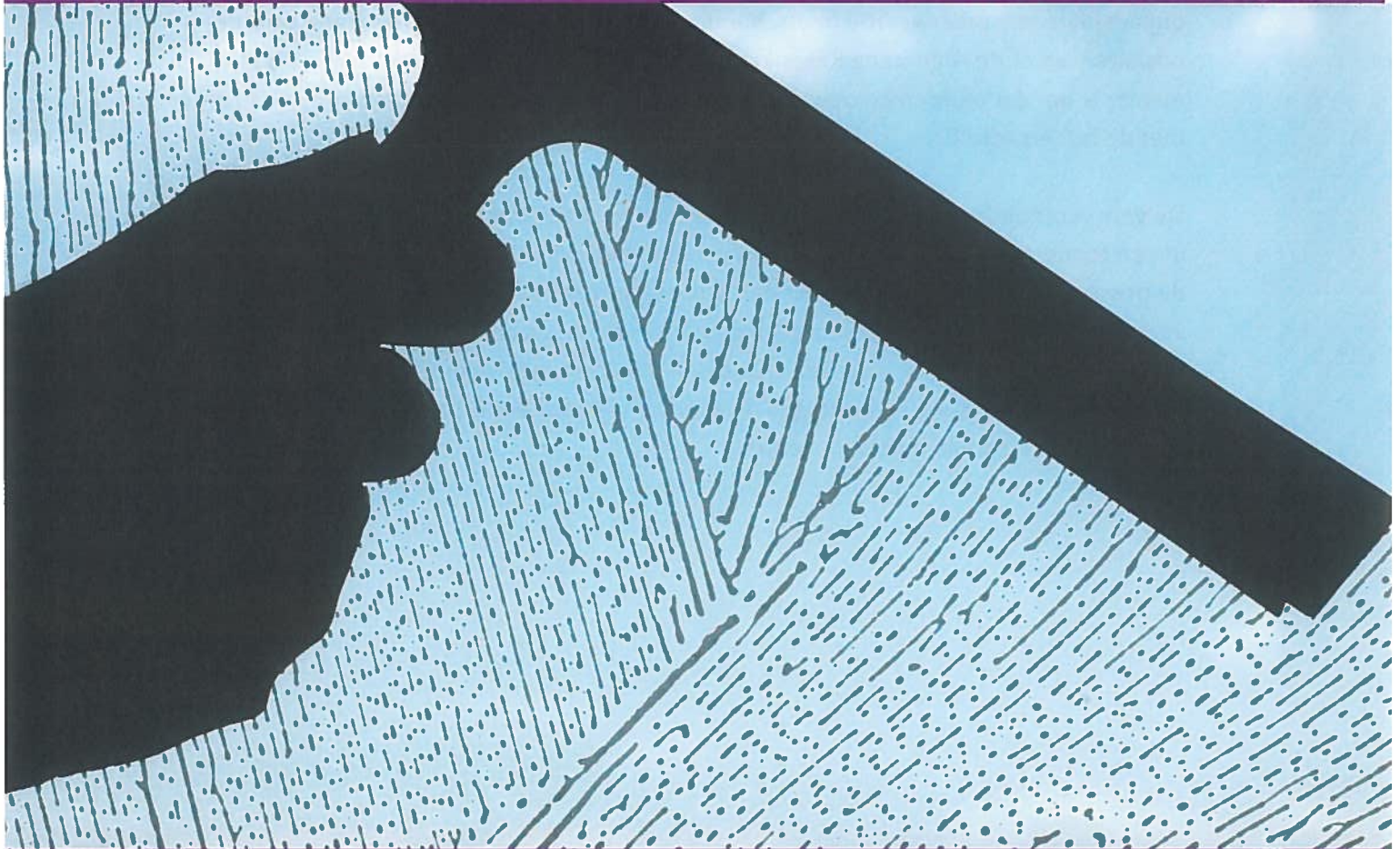
We zien dat de oplossing voor financiële en maatschappelijke problemen steeds meer wordt gezocht in reorganisaties, waaronder het beleggen van taken op kleinere schaal, bij provincies en gemeenten, zoals recent in het sociale domein. Beleidsvorming, beleidsuitvoering en financiering vinden in toenemende mate plaats in samenwerking tussen verschillende bestuurslagen en in netwerken of ketens van private en (semi-)publieke organisaties. Tegelijkertijd is er sprake van schaalvergroting en krijgen de Europese Unie en andere internationale organisaties, steeds meer invloed op de wet- en regelgeving in Nederland. De klassieke drie bestuurslagen zijn meer dan ooit onderling vervlochten bij de uitvoering en financiering van publieke taken en minder dan ooit als afzonderlijke, louter autonome, bestuurslagen te onderscheiden. Ook dat bemoeilijkt democratische controle en politieke aanspreekbaarheid binnen die bestuurslagen voor volksvertegenwoordigers en rekenkamers.

Deze voortdurende reorganisaties maken 'de overheid' tot een ingewikkeld complex van organisaties en financieringsstructuren, waarbij niet altijd sprake is van een eenduidige rol- en verantwoordelijkheidsverdeling en de grens tussen publiek en privaat geld vaak vervaagt. De praktijk leert dat hierdoor risico's kunnen ontstaan voor een effectieve en efficiënte publieke dienstverlening en de rechtmatige besteding van publieke gelden. Voor het parlement maakt het de uitoefening van het budgetrecht ingewikkelder; het valt vaak niet mee om geld vanaf de schatkist tot aan de burger te volgen en het is onduidelijker geworden wie waarop mag worden aangesproken. Laat staan dat helder is wat resultaten en effecten zijn. Voor burgers is het zo mogelijk nog ingewikkelder te doorgronden. Met andere woorden: de publieke verantwoording over publiek geld vertoont manco's. Dit is van invloed op het werk van de Algemene Rekenkamer.



# 2

## MEERWAARDE LEVEREN





## 2.1 Bestendigen: onderzoek met meerwaarde

De kern van ons werk is gedegen onderzoek doen naar het functioneren en presteren van de rijksoverheid en de daarmee verbonden organen. We doen op basis van een onafhankelijk oordeel aanbevelingen voor verbeteringen. Het is ons werk een antwoord te helpen geven op het vraagstuk van publieke verantwoording. We maken daarin keuzes en willen een organisatie zijn die flexibel kan inspelen op actuele vraagstukken. Twee maal per jaar actualiseren en publiceren we onze lopende onderzoeksagenda.

We richten ons onderzoek ook de komende jaren op die beleidsterreinen en thema's waar we risico's of problemen voorzien met mogelijk relevante financiële of maatschappelijke gevolgen. Dat geldt voor ons jaarlijks verantwoordingsonderzoek naar het jaarverslag, waarin we de rijksrekening en de bedrijfsvoering van het Rijk controleren en de bevindingen daarbij publiceren op Verantwoordingsdag in de Tweede Kamer. Dat geldt ook voor ons doelmatigheidsonderzoek.

Uitgangspunt is dat we focussen op die terreinen waar de functie van de Algemene Rekenkamer de meeste toegevoegde waarde heeft. Dat kan zijn omdat wij als enige in staat zijn om ergens onderzoek naar te doen – door onze wettelijke bevoegdheden of kennis en expertise. Of omdat niemand anders het doet. Of omdat juist een onafhankelijke en onpartijdige blik meerwaarde heeft. Vanuit het perspectief van toegevoegde waarde besluiten we of de Algemene Rekenkamer een onderwerp onderzoekt, wat de beste manier is om dat te doen en op welke wijze we daarover rapporteren en communiceren met de buitenwereld.

De vele veranderingen in de organisatie van de overheid komen ook tot uitdrukking zowel in een toenemende uitvoering via privaatrechtelijke organisaties als in samenwerking met de private sector. We ondervinden dan ook een groeiende aandacht vanuit het parlement voor onderwerpen als verzelfstandiging en reorganisaties en de consequenties voor de democratische 'checks & balances' qua bevoegdheden, geldstromen en informatie. Dit thema blijft actueel, we bestendigen de aandacht ervoor en het zal blijven terugkeren in ons onderzoek op alle beleidsterreinen.

## 2.2 Uitbouwen: moderne en adequate verantwoording

Jaarlijks presenteren wij op de derde woensdag van mei, Verantwoordingsdag, in de Tweede Kamer onze rapporten bij de jaarrekeningen van de departementen en keuren we de Rijksrekening goed. Daarmee kunnen Tweede en Eerste Kamer décharge verlenen aan de ministers. Al jaren blijkt uit dit verantwoordingsonderzoek dat de rechtmatigheid van de uitgaven op het hoge niveau van meer dan 99% ligt. Dat is een groot goed en niet vanzelfsprekend, historisch noch internationaal gezien. Het betekent dat de rijksoverheid het geld volgens de regels en afspraken met het parlement int en besteedt. Daar ligt een belangrijke basis voor vertrouwen in die overheid.

De rijksoverheid doet ‘de goede dingen’, maar doet de overheid ook ‘de dingen goed’? Een hoog niveau van rechtmatigheid is vanzelfsprekend belangrijk maar zegt bijvoorbeeld weinig over de beoogde en gerealiseerde maatschappelijke effecten van overheidsbeleid. Bovendien is het oordeel over de rechtmatigheid van de rijksuitgaven soms van beperkte waarde, omdat vanuit het Rijk budgetten zijn overgeheveld naar bijvoorbeeld gemeenten of onderwijsinstellingen. Die mogen vervolgens zelf in belangrijke mate bepalen hoe en waarvoor publieke middelen worden ingezet. Rechtmatig besteed op rijksniveau kan dan in deze context betekenen dat het juiste bedrag op de juiste rekening van een gemeente, onderwijsorganisatie of zelfstandig bestuursorgaan is overgemaakt. Wat gebeurt er in de praktijk mee? Het antwoord daarop kan alleen worden gevonden door verder te kijken dan de Rijksrekening alleen.

Het oordeel dat geld ‘niet rechtmatig’ is besteed, vertelt daarentegen ook niet altijd het hele verhaal. Het kan zijn dat voorschriften en regelgeving onnodig ingewikkeld zijn of dat als gevolg van administratieve lastendruk een fout is gemaakt. Ook dat willen we weten en vertellen.

Het is daarom onze ambitie meer duiding te geven aan het oordeel over rechtmatigheid. In ons verantwoordingsonderzoek werken we de komende jaren aan de volgende ambities:

- belang van een hoog niveau van de rechtmatigheid en duidelijk regelgeving blijven benadrukken;
- meer inzicht in de grote uitvoeringsvraagstukken in de publieke sector bieden;
- meer zicht op de maatschappelijke resultaten van het beleid voor de samenleving geven.

Ons streven is om met aanvullend en verdiepend onderzoek meer zicht te geven op het resultaat op straat en de werkvloer. We willen mogelijke inefficiënties in beleidsregels en bedrijfsvoering achterhalen en daarmee zoeken naar mogelijkheden voor verbetering. We kiezen daarom jaarlijks een aantal specifieke uitgaven met actualiteitswaarde. Daarbij volgen we het geld tot de eindbestemming en koppelen het aan gerealiseerde effecten. We kiezen daarnaast jaarlijks een aantal beleidsevaluaties en onderwerpen die aan een kritische blik worden onderworpen.



## 2.3 Doorlopende onderzoeksambities

In de voorgaande strategische periode hebben we rijksbrede onderwerpen opgepakt die doorlopen in de komende periode. Sommige, zoals personeelsbeleid, ICT en vastgoedbeheer, vroegen vanwege de grote impact op functioneren en presteren van de rijksoverheid de afgelopen jaren om een apart traject. We zetten het onderzoek op deze terreinen door, maar streven ernaar ze op termijn onderdeel van het reguliere verantwoordingsonderzoek te laten worden.

### Personeel

De kwaliteit van het personeel van de rijksoverheid is bepalend voor de kwaliteit van functioneren en presteren van het Rijk. We uitten de afgelopen jaren onze zorgen over een gebrek aan visie op personeelsbeleid, en constateerden dat het bij de overheid soms aan vitale specialistische kennis ontbrak. We blijven daarom de komende periode het strategisch personeelsbeleid van het Rijk volgen, zowel in aparte projecten als binnen het verantwoordingsonderzoek.

### ICT

Suboptimaal gebruik, beheer en de toepassing van ICT door de rijksoverheid creëert risico's voor zowel efficiënte en effectieve uitvoering, als voor betrouwbaarheid en veiligheid ervan. Denk bijvoorbeeld aan de ICT van de politie en de strafrechtketen in zijn geheel, de ICT die de invoering van het PGB moet ondersteunen en de ICT waarin verschillende overheden persoonsgegevens van burgers uitwisselen. In ons jaarlijks verantwoordingsonderzoek, maar ook in aparte projecten blijven we de komende jaren aandacht besteden aan ICT-problematiek.

### Vastgoedbeheer

Zowel in de bouwkosten als in de onderhoudskosten van de honderden kantoorpanden, gevangenissen, musea, kazernes en dergelijke gaan enorme bedragen publiek geld om. En die zijn niet allemaal direct traceerbaar in de rijksbegroting. Ze betreffen bovendien langlopende trajecten waarin kleine afwijkingen op korte termijn grote financiële gevolgen kunnen hebben op de lange termijn. We hebben de afgelopen jaren geconstateerd dat het vastgoedbeheer gebreken vertoont. We blijven daarom bijzondere aandacht besteden aan vastgoedbeheer en de maatschappelijke en financiële winst- en verliesrekening van vastgoedtransacties op rijksniveau.



## 2.4 Verdiepend onderzoek en thematische aanpak

Door de veranderingen, zoals hiervoor beschreven, worden de overheidsorganisatie, en de bijbehorende geldstromen, moeilijker inzichtelijk voor burgers en volksvertegenwoordigers. Dit zet het vertrouwen van burgers in die overheid onder druk. Daarnaast is er sprake van financiële druk op de begroting door de crises die Nederland de afgelopen jaren doormaakte. Globalisering en toenemende snelheid van communicatie maken financiële risico's groter en moeilijker te voorspellen. Meer inzicht geeft vertrouwen in de werking van de democratie. We kiezen daarom voor focus in onze onderzoeksagenda door thema's te selecteren met een groot financieel en maatschappelijk belang en die op een meerjarige programmatische wijze bijzondere aandacht te geven.

### 1) Inzicht in toekomstbestendige overheidsfinanciën in de Europese context

De geldstromen in het proces van begroten en verantwoorden zijn dusdanig ingewikkeld georganiseerd dat publieke controle zonder experts onmogelijk is geworden. Het is voor een burger schier onmogelijk te volgen waar 'zijn' belastingeuro en de overige staatsinkomsten binnen en buiten Nederland belanden en wat deze 'daar' opleveren. Daarnaast blijft de beheersing van de financiële risico's voor het Rijk een actueel thema en vormt de duurzaamheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn een aandachtspunt. Het is onze ambitie het parlement en de burger van informatie te voorzien die helpt bij het uitvoeren van de controlerende taak op dit vlak.

We zetten daarom ook het bestaande onderzoek naar Europese ontwikkelingen voort en verbinden het meer dan voorheen met de thematiek van toekomstbestendige financiering van publieke taken tot een programmatische onderzoekstrategie. We onderzoeken begrotingsbeleid, boekhoudstelsels, we volgen de Europese steunprogramma's en belichten de geldstromen van en naar de EU.

### 2) Inzicht in publieke ontvangsten

De Algemene Rekenkamer wil in de komende strategische periode de werkelijkheid van begrote en gerealiseerde rijksinkomsten scherper belichten. Anno 2016 geeft de rijksoverheid jaarlijks zo'n 260 miljard euro uit. Daar moeten voldoende inkomsten tegenover staan. In 2016 ontvangt het Rijk naar verwachting zo'n 250 miljard euro, verdeeld over 26 typen ontvangsten, elk met hun eigen systematiek en vaak met onderlinge relaties. De helft van deze inkomsten wordt verworven met belastingheffing. De loonheffing is daarbinnen de grootste ontvangstenpost. Andere ontvangsten zijn bijvoorbeeld gasbaten, premies, boetes en retributies. Daarnaast zijn er vele fiscale instrumenten die een specifiek publiek doel dienen en de potentiële belastingopbrengst verminderen. Dat zijn de zogenoemde 'belastinguitgaven' die optellen tot een bedrag van ongeveer 17 miljard euro.



Het Belastingplan is een relevant document van het kabinet dat in het parlement wordt behandeld, maar omvat slechts een deel van de totale inkomsten. Daarnaast worden belastingen die zijn ontwikkeld met een specifiek beleidseffect niet geëvalueerd zoals we dat van andere beleidsinstrumenten gewend zijn. De strategische keuze om aan het thema 'Rijksinkomsten' meer aandacht te besteden, vraagt om de opbouw van specifieke kennis en onderzoek op nieuwe terreinen. We gaan dat op een meerjarige, programmatische manier aanpakken.

### 3) Inzicht in premiesectoren zorg en sociale zekerheid

De collectieve uitgaven omvatten meer dan de rijksbegroting en bestaan in toenemende mate uit uitgaven aan zorg en sociale zekerheid. Het beheersen van die uitgaven blijkt vooral op het vlak van de zorg een zware taak voor opeenvolgende ministers. Deze uitgaven en de beschikbare inkomsten worden bovendien sterk beïnvloed door demografische ontwikkelingen en het functioneren van de arbeidsmarkt. Dat roept maatschappelijke vragen op over de houdbaarheid van de bestaande arrangementen en de doeltreffendheid van het beleid.

We zetten daarom de focus van de afgelopen jaren op de uitgaven in de zorgsector voort, maar beperken ons niet tot de zorg alleen. We doen op programmatische wijze onderzoek naar de zorguitgaven waarvoor de minister van VWS een wettelijke verantwoordingsplicht heeft en naar de uitgaven in de sociale zekerheid waar de minister van SZW de regie heeft. Beide sectoren samen beslaan een steeds groter deel van de collectieve uitgaven. We hebben de ambitie om de recente ervaring van het onderzoek naar de premiesector zorg door te zetten en waar mogelijk te vertalen naar de sector sociale zekerheid. Specifieke vraagstukken vragen echter ook om specifieke onderzoeksaanpakken en ook dat vindt plaats door middel van deze programmatische aanpak.

### 4) Meer inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid met nieuwe methoden en technieken

De komende jaren willen we nog beter zicht geven in maatschappelijke effecten in relatie tot de bestede publieke euro. Die extra ambitie willen we bereiken door het verkennen van nieuwe onderzoeksmethoden en het zoeken naar synergie met nieuwe disciplines, van data-analyse tot en met psychologie. Nieuwe onderzoeksmethoden en nieuwe analysetechnieken – zoals de inzet van 'big data' en geodata, maar ook informatie die (ook door burger-auditors) wordt verzameld 'op straat' – gaan nieuwe inzichten opleveren en de diepgang van ons onderzoek versterken. Ook de mogelijkheden die open data bieden worden hierbij nadrukkelijk betrokken. Via de inzet van data-analyse, dossieronderzoek en praktijkwaarnemingen brengen we het rendement en effect van publiek geld in beeld. Maar onze ambitie is ook om de, uit de private sector afkomstige, methodiek van 'true price/true value' te vertalen naar de berekening van de werkelijke prijs van publieke dienstverlening. We gaan deze verdieping van ons onderzoek op programmatische wijze aanpakken. Daarbij hoort ook experimenteren ('test circuit').



## 2.5 Oog en aandacht voor onzekerheden en langetermijnopgaven

Een dynamische samenleving met een snel reagerende overheid en een politiek klimaat dat minder ideologisch en traditioneel verankerd is, vraagt om een Algemene Rekenkamer die in kan spelen op continu veranderende omstandigheden. Daar komt bij dat de Nederlandse samenleving zich de komende jaren geconfronteerd weet met nieuwe maatschappelijke vraagstukken die de huidige en de volgende generaties raken. Cybercrime, kwetsbaar elektronisch verkeer, virtuele data bewaarplaatsen die eigendomskwesaties raken aan de ene kant en uitputting van natuurlijke hulpbronnen en transitie naar een andere energievoorziening aan de andere kant. Deze problemen en hun antwoorden laten zich niet eenduidig definiëren langs klassiek afgebakende en ingevulde beleidsagenda's.

### Duurzaamheid

Subsidie-instrumenten en fiscale regelingen vallen direct onder ons blikveld. Naar energiebeleid hebben we de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan, dat nog altijd valide en te gebruiken uitkomsten heeft. Daar gaan we mee door. Private duurzaamheidsverplichtingen die voortvloeien uit een wettelijk kader kunnen buiten onze bevoegdheden vallen. Kabinet en parlement dienen daarom tevoren af te spreken langs welke wegen realisatie en effect worden bijgehouden tegen welke kosten. Het gebruik maken van open data biedt daartoe nieuwe mogelijkheden. Maar wij kunnen ook op nationaal en internationaal niveau onze kennis inzetten en samenwerken met de nationale rekenkamers in andere Europese landen. De Verenigde Naties hebben niet voor niets recent de rekenkamers opgeroepen een rol te spelen bij de monitoring van de Sustainable Development Goals, die o.a. handelen over klimaatgerelateerde problemen en eind 2015 is in Parijs een nieuw klimaatakkoord gesloten. Wij pakken die oproep op.

### Veiligheid

Veiligheid kent vele soorten risico's en bedreigingen van binnenuit en buitenaf. Daarnaast is het niet altijd mogelijk de risico's transparant te benoemen om het parlement van informatie te voorzien. Soms omdat de informatie in het private domein ligt. Soms omdat wij wél toegang hebben tot informatie maar omwille van staatsveiligheid niet alles openbaar kunnen maken. Daarin moeten we steeds een verstandige, onafhankelijke afweging maken. Internationale instabiliteit kan grote gevolgen hebben voor de inzet van onze krijgsmacht buiten de landsgrenzen. Maar we voorzien ook vraagstukken die verder reiken dan klassieke 'operationele militaire gereedheid', zoals de opkomst van cybersecurity vanwege cybercrime. Ook vraagstukken rond identiteitsfraude of risico's door het 'internet-der-dingen' vragen om nieuwe antwoorden van de uitvoerende macht en daaropvolgend dus ook om een nieuwe aanpak van ons onderzoek.

Duurzaamheid en veiligheid zijn thema's die onze aandacht verdienen en op een moderne manier moeten worden ingevuld. Daarom kiezen we ervoor onze onderzoekscapaciteit flexibel te organiseren om in te kunnen blijven spelen op veranderende vraagstukken. Onze onderzoeksagenda is daarom een levend document.

# 3

## IJKPUNTEN: KWALITEIT, TECHNOLOGIE EN SAMENWERKING







De onderzoeksresultaten van de Algemene Rekenkamer moeten van onbetwiste kwaliteit zijn en op het juiste moment, op de juiste manier op de juiste plekken terechtkomen. Alleen dan leveren we een optimale bijdrage aan het functioneren en presteren van de rijksoverheid. Dat vergt een Algemene Rekenkamer die flexibel is, omgevingsbewust, responsief en gericht op samenwerking en kennisdeling. Deze strategische periode blijven we verder werken aan een moderne 21e-eeuwse organisatie.

### 3.1 **Kwaliteit als voorwaarde**

Bewezen kwaliteitsstandaarden en een gedegen werkwijze vormen de basis voor elk product. We leggen de lat hoog. De kwaliteit van ons werk staat buiten kijf, de conclusies zijn onweerlegbaar en de aanbevelingen doordacht. Ieder oordeel moet zijn gebaseerd op feiten. Onze kwaliteitsstandaarden zijn vastgelegd door de internationale gemeenschap van rekenkamers; internationale standaarden waar we aan willen en moeten voldoen. Die ambitie moeten we ook zelf aan een toets onderwerpen. Naast een systeem van interne kwaliteitsbewaking laten we onze rapporten ook met 'vreemde ogen' bekijken door externe deskundigen. We hebben een audit-committee met onafhankelijke leden die kritisch naar onze bedrijfsvoering kijken. En medio 2017 willen we door middel van een 'peer review' onze eigen organisatie onder de loep laten nemen door collega's van internationale zusterinstituten.

### 3.2 **Investeren in methoden & technieken**

Om relevant te blijven investeren we deze strategische periode extra in de verdere ontwikkeling van onze organisatie naar een 'state of the art' onderzoeksinstituut. We verkennen de mogelijkheden die onder meer ontwikkelingen in de ICT, maar ook wetenschappelijke innovaties ons bieden. Experimenteren moet mogelijk zijn en wordt meer onderdeel van ons dagelijks werk.

#### **Gebruik van grote datasets**

Nieuwe onderzoeksmethoden en nieuwe analysetechnieken – zoals de inzet van 'big data' en geodata, maar ook informatie die (ook door burger-auditors) wordt verzameld 'op straat' – gaan nieuwe inzichten opleveren en de diepgang van ons onderzoek versterken. Om deze informatiebronnen te gebruiken en te bewerken is specifieke expertise nodig. Daarom investeren we in onze medewerkers. Daarnaast is het onze ambitie onderzoeksmateriaal dat uit datasets bestaat zoveel mogelijk als open data aan te bieden, zodat anderen het kunnen gebruiken in verder onderzoek.

#### **Kiezen voor integrale verslaglegging**

We gebruiken de ervaring die we opdoen in het onderzoek ook om onze eigen verantwoording te moderniseren. De eerste stappen hebben we gezet met het beschikbaar stellen van onze boekhouding als open data. De komende jaren willen we stappen zetten naar geïntegreerde verslaglegging ('integrated reporting').



### 3.3 Groter bereik, meer samenwerking

Onze onderzoeksrapporten worden allereerst beschikbaar gesteld aan het parlement. Vanzelfsprekend zijn onze bevindingen vervolgens publiek toegankelijk. Het is daarmee onderdeel van de enorme hoeveelheid beschikbare informatie over publieke dienstverlening. We kennen de context van de informatiesamenleving waarin media, parlement en overheid werken en de dilemma's die zich daarbij voordoen. Dat betekent dat we doelgericht maar rustig communiceren, met sensitiviteit voor de onderwerpen, de organisaties en de omgeving.

We zien een bloeiende periode van nieuwe (communicatie)mogelijkheden, waarin we zowel investeren in de uitbreiding van ons (internationale) netwerk als nieuwe producten ontwikkelen naast de klassieke onderzoeksrapporten.

#### Uitbreiden van en verder investeren in ons netwerk

Grensoverschrijdende ontwikkelingen en veranderingen binnen Nederland betekenen dat de Algemene Rekenkamer moet samenwerken om effectief te zijn. De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers (NVRK) en INTOSAI, de internationale gemeenschap van rekenkamers, helpen ons relevante samenwerkingspartners te vinden, samenwerking op te starten en gezamenlijk onderzoek te doen.

We staan open voor intensieve samenwerking met andere Hoge Colleges van Staat en publieke kennisinstellingen binnen en buiten Den Haag, zoals de planbureaus en universiteiten. Samenwerken loont, zeker als het om kennis gaat. Bovendien kunnen anderen ons inspireren en helpen de kwaliteit van ons onderzoek te verbeteren en onze boodschap effectiever onder de aandacht te brengen.

#### De doorontwikkeling van nieuwe producten

Het internet, nieuwe media en de grote toename van persoonlijke multimedia 'devices' zorgen ervoor dat burgers direct informatie van de Algemene Rekenkamer kunnen ontvangen. Daarbij hoort de behoefte om onze informatie op verschillende manieren te kunnen ontvangen: klassiek op papier, digitaal via het net, met beeldmateriaal, tot en met ruwe onderzoeksdata en presentaties op locatie.

De beweging van de afgelopen vijf jaar, waarin veel is geëxperimenteerd met andersoortige producten dan de klassieke onderzoeksrapporten, zetten we voort. Het nadenken over het soort product waarin we onze onderzoeksresultaten presenteren begint al vroegtijdig in het onderzoeksproces. De juiste mix van papier en digitaal, tekst en beeld en online of in real life optimaliseert het gebruik van onze onderzoeksresultaten.



# TOT SLOT:

## **laveren tussen klassieke kwaliteit en moderne effectiviteit**

Wij willen aan de ene kant een strategische kennispartner zijn die degelijk, goed onderbouwd onderzoeksmateriaal levert. Aan de andere kant vraagt de buitenwereld steeds vaker om snelle reacties op basis van de recentste cijfers.

De Algemene Rekenkamer blijft voor continuïteit staan en maakt de keuze voor structurele verdieping op specifieke thema's. Daarom doen we langdurig onderzoek en bouwen we aan een kennispositie.

Tegelijkertijd houden we ruimte om organisatorisch flexibel en wendbaar te zijn, waardoor we kunnen inspelen op recente ontwikkelingen en op eventuele verzoeken vanuit het parlement. Die wendbaarheid maakt dat we luisteren naar de omgeving en inspelen op onverwachte actuele vragen en vraagstukken.

Het laveren tussen kwaliteit en continuïteit enerzijds en actualiteit en wendbaarheid anderzijds komt tot uitdrukking in de keuze om naast onze projectmatige manier van werken langjarig te investeren op een aantal thema's die beschreven staan in dit stuk. Beide zijn nodig om te komen tot inzicht. Dit is de continue opgave voor de komende strategische periode. Uiteindelijk is inzicht de basis voor vertrouwen. En is vertrouwen de basis voor een goed functionerende democratische rechtstaat.

## **Voorlichting**

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

## **Ontwerp**

Corps Ontwerpers

*Den Haag, maart 2016*

