

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2016

Nr. 7

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2015

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 (hoofdstuk VII) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).¹ De begroting omvat € 683,23 miljoen aan uitgaven en € 42,05 miljoen aan ontvangsten.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In deze brief legt de Algemene Rekenkamer een verbinding tussen enerzijds de conclusies en aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek over 2014 en ander onderzoek, en anderzijds de begroting 2016 van de Minister van BZK. Wij geven u enkele aandachtspunten die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar. Het gaat om:

- 1 Extra aandacht voor verrommeling uitkeringsstelsel en financieel toezicht.
- 2 Uitvoering toezicht op instellingen en zorgaanbieders in het sociaal domein.
- 3 Meer informatie nodig om meerjarig budget AIVD te beoordelen.
- 4 Financiering en effecten fouten in basisregistraties nog niet scherp.
- 5 Praktijk open overheidsdata is weerbarstig.

1 Extra aandacht voor verrommeling uitkeringsstelsel en financieel toezicht

Herziening uitkeringsstelsel sluit verrommeling niet uit

In de begroting 2016 van het Gemeentefonds verwijst de Minister naar zijn brief aan uw Kamer waarin hij ingaat op de herziening van het uitkeringsstelsel.² Het stelsel wordt vereenvoudigd en het aantal

¹ Een afschrift van deze brief sturen we naar de voorzitter van de Eerste Kamer, de Minister van BZK en de Minister-President.

² Kamerstuk 34 000 B, nr. 24.

uitkeringen wordt teruggebracht tot drie: algemene uitkering, decentralisatie-uitkering en specifieke uitkering. De voorgenomen vereenvoudiging sluit volgens ons niet de eerder door ons geconstateerde «verrommeling» van het stelsel uit. Wij hebben in eerder onderzoek geconstateerd dat er in de praktijk bij de overheveling van taken naar gemeenten niet altijd gekozen werd voor de uitkeringsvorm die paste bij de overgedragen verantwoordelijkheden en bevoegdheden.³ Zo verbonden vakministers (bestedings)voorwaarden aan een uitkering uit het Gemeentefonds. Die voorwaarden kunnen zij niet afdwingen, omdat dit tegen de wettelijke regels ingaat. De Minister van BZK is eerstverantwoordelijke binnen het kabinet voor de financiële en bestuurlijke verhoudingen. Hij moet er op toezien dat uitkeringsvorm en over te dragen bevoegdheden met elkaar in overeenstemming zijn. Hij moet sturen op samenwerking en afstemming, en moet vakministers aanspreken, als zij zich niet houden aan de wettelijke regels van het stelsel. Deze verantwoordelijkheid blijft hij ook dragen wanneer er door de herziening van het uitkeringsstelsel minder uitkeringsvormen resteren.

Een illustratie van de «verrommeling» van het stelsel is de recente decentralisatie-uitkering Huishoudelijke Hulp Toelage (HHT). Op deze casus zijn we ingegaan in ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van BZK (VII)*.⁴ De HHT is door de Minister van SZW en de Staatssecretaris van VWS geïnitieerd ten behoeve van behoud van de werkgelegenheid binnen de sector van de huishoudelijke hulp. De Staatssecretaris van VWS heeft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de regeling op zich genomen. Gemeenten ontvangen een uitkering op voorwaarde dat zij aangeven hoe de extra middelen worden ingezet om de werkgelegenheid voor huishoudelijke hulpen te vergroten. De Staatssecretaris kan echter niet afdwingen dat de middelen worden besteed aan dit doel. De Minister van BZK had volgens ons bij de vormgeving en uitvoering van de HHT zijn collega moeten aanspreken op deze tegenstrijdigheid.

Inzicht in functioneren provinciaal financieel toezicht op gemeenten nodig

De provincies houden financieel toezicht op zowel de (meerjaren)begroting als de jaarrekening van de gemeenten. Het financieel toezicht is erop gericht om te beoordelen of de gemeentelijke begrotingen in duurzaam financieel evenwicht zijn. Is dat niet het geval, dan worden zij onder preventief toezicht gesteld tot het financieel tekort is opgelost.

In ons verantwoordingsonderzoek constateerden wij dat provincies het financieel toezicht op gemeenten verschillend (kunnen) invullen. Naar onze mening moet de Minister inzicht hebben in hoe de provincies het toezicht uitoefenen. Goed functionerend en eenduidig financieel toezicht is belangrijk. In de eerste plaats moet met dit toezicht worden voorkomen dat gemeenten een structureel financieel tekort opbouwen en daardoor een beroep moeten doen op een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds (artikel 12 Financiële-verhoudingswet). De Minister is als beheerder van het Gemeentefonds (samen met de Minister van Financiën) verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen ervan en bepaalt daarom op gemeenten voor aanvullende steun in aanmerking komen. Als gemeenten op deze wijze extra middelen ontvangen, gaat dit ten koste van de andere gemeenten.

In de tweede plaats is de Minister van BZK verantwoordelijk voor het goed functioneren en de ontwikkeling van het stelsel van financiële verhoudingen. De Minister moet hiervoor ook inzicht hebben in de financiële

³ Kamerstuk 32 249, nrs. 1–2.

⁴ Kamerstuk 34 200 VII, nr. 2.

positie van gemeenten. Dit inzicht wordt steeds belangrijker nu de gemeenten door de decentralisaties in het sociaal domein veel nieuwe taken hebben gekregen, maar voor de financiering van hun hele takenpakket voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van het Rijk. Het grootste deel van de financiële middelen voor deze taken in het sociaal domein stroomt naar de gemeenten via het Gemeentefonds.⁵

De provinciaal toezichthouders hebben aan de Minister het signaal gegeven dat er bijvoorbeeld door de decentralisaties financiële problemen dreigen bij gemeenten. Al eerder brachten de toezichthouders de effecten van gemeentelijk grondbeleid onder de aandacht van de Minister die daarop onderzoek heeft ingesteld. De Minister heeft uw Kamer in april 2015⁶ gemeld dat zijn monitoring van het sociaal domein inzicht geeft in mogelijke financiële problemen bij gemeenten. Wij wijzen erop dat uit deze monitoring alleen kan worden opgemaakt welke kosten gemeenten maken voor het sociaal domein. De monitoring geeft geen inzicht in de financiële positie van gemeenten en de achtergrond van eventuele problematiek.

2 Uitvoering toezicht op instellingen en zorgaanbieders in het sociaal domein

In het kader van decentralisaties in het sociaal domein zijn taken naar gemeenten overgegaan. Het functioneel en kwalitatief toezicht dat Rijk en gemeenten uitvoeren op instellingen en zorgaanbieders in het sociaal domein blijkt niet eenduidig maar verschillend geregeld te zijn. In ons verantwoordingsonderzoek over 2014 wezen wij op de noodzaak om activiteiten van het Rijk en gemeenten ten aanzien van het toezicht op instellingen en zorgaanbieders in het sociale domein af te stemmen en te coördineren.

De Minister gaf in zijn reactie aan dat tussen kabinet, rijksinspecties en gemeenten overeenstemming is bereikt over het toezicht op de kwaliteit van zorg, ondersteuning en arbeidsparticipatie. Zo zouden de vijf rijksinspecties op deze terreinen hun krachten gaan bundelen en gezamenlijk toezicht gaan uitoefenen, waarbij zij samenwerking met gemeenten zouden zoeken. Volgens ons is het van belang dat plannen voor verdere afstemming en coördinatie van het toezicht voortvarend worden uitgevoerd. We wijzen erop dat het binnen het sociaal domein om voorzieningen gaat die overwegend betaald worden met middelen die centraal worden geïnd. Daarom mag de belastingbetaler ervan uit gaan dat de uiteindelijke basiskwaliteit van de zorg overal hetzelfde is, ook al wordt deze lokaal en op verschillende manieren georganiseerd. Integraal en eenduidig toezicht is daarom van groot belang. Recent onderstreepte ook de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) het belang hiervan. De commissie geeft in haar derde kwartaalrapportage immers aan, dat nog onvoldoende sprake is van integraliteit en consistentie (tussen gemeenten) van dat toezicht. De TSD roept de Minister van BZK op om de politieke verantwoordelijkheid te nemen voor het systematischer vormgeven en inrichten van het integrale toezicht in het sociaal domein.⁷

⁵ Het aandeel van lokale belastingen en heffingen in de totale inkomsten van gemeenten bedraagt ongeveer 20% (stand 2015). Bron: Brief Algemene Rekenkamer van 17 juni 2014, wetsontwerp Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein; advies op basis van artikel 96 CW ten behoeve van wetgevingsdossier Kamerstuk 33935.

⁶ Kamerstuk 34 000 B, nr. 23.

⁷ Derde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein «Mogelijk maken wat nodig is», 3 september 2015, bijlage bij Kamerstuk 34 000 VII, nrs. 5–6.

3 Meer informatie nodig om meerjarig budget AIVD te beoordelen

De Minister van BZK vermeldt in de begroting 2016 dat voor de AIVD een stabiel meerjarig budget beschikbaar komt, om te werken aan een toekomstbestendige organisatie. Voordat uw Kamer echter kan beoordelen of sprake is van een stabiel meerjarig budget, is volgens ons meer informatie nodig:

- De begroting houdt bijvoorbeeld geen rekening met de consequenties voor de financiële positie van de AIVD, als de beoogde opbrengst van de tarifiering van veiligheidsonderzoeken niet wordt behaald. Over deze maatregel hebben wij eerder geconcludeerd, dat zeer onzeker is of de beoogde opbrengst (in 2015 en navolgende jaren) gerealiseerd wordt.⁸
- Er ontbreekt een nadere toelichting op de gevolgen van de voorgenomen wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002).
- Er ontbreekt nadere informatie over de mogelijke financiële gevolgen van de voorgenomen gemeenschappelijke huisvesting met de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

4 Financiering en effecten fouten in basisregistraties nog niet scherp

Een versterking van de governance en een andere financieringsstructuur zijn essentieel voor het systeem van de basisregistraties. Dit blijkt ook uit ons rapport *Basisregistraties*⁹ van oktober 2014. In de begroting 2016 zijn beleidsmatige begrotingsmutaties opgenomen voor de Digicommissaris en de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI), waarvan de basisregistraties een belangrijk onderdeel zijn. De beleidsmatige mutaties die in de begroting voor 2016 zijn verwerkt, omvatten echter geen regeling voor de toekomstige financieringsstructuur van de basisregistraties. Hierdoor is onduidelijk wanneer er een oplossing komt voor de duurzame financiering van de basisregistraties en de overige onderdelen van de GDI.

Met basisregistraties kunnen burgers profiteren van een betere en efficiëntere overheidsdienstverlening. In ons rapport hebben wij echter geconstateerd dat een fout in één van de basisregistraties ook via andere basisregistraties verstrekken gevolgen voor burgers kan hebben. Dit komt doordat basisregistraties (en dus ook een daarin gemaakte fout) steeds meer gekoppeld worden. Wij brengen nogmaals onder uw aandacht dat er op overkoepelend (stelsel)niveau maatregelen nodig zijn om de burger te helpen bij het oplossen van problemen die te wijten zijn aan fouten in basisregistraties.

5 Praktijk open overheidsdata is weerbarstig

Mede in reactie op onze eerste en tweede trendrapportage (uit respectievelijk 2014 en 2015) heeft de Minister van BZK de ontwikkeling van een «open-data-aanpak» toegezegd.¹⁰ Overheidsdata moeten volgens hem actief, in de volle breedte en zonder beletsel beschikbaar worden gesteld. De *nationale open-data-agenda* geeft hier een verdere gerichte impuls aan. In onze trendrapportages¹¹ stellen we echter vast dat de praktijk van open data in Nederland nog weerbarstig is. Ministeries gaan elk op hun eigen manier met open data om. Ook constateren we dat data waarmee

⁸ Kamerstuk 30 977, nr. 114.

⁹ Kamerstuk 29 362, nr. 238.

¹⁰ Kamerstuk 32 802, nr.12.

¹¹ Kamerstuk 32 802, nr. 7 en Kamerstuk 32 802, nr. 11.

de overheid gericht publieke verantwoording aflegt, slechts beperkt open worden aangeboden. Ook om die reden blijft de Algemene Rekenkamer aandacht vragen voor het ontwikkelen en benutten van open data als nieuw instrument van een lerende overheid en ten behoeve van moderne verantwoording. Het plan van aanpak dat de Minister van BZK momenteel ontwikkelt zal kunnen rekenen op onze belangstelling.

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Hierop is terug te vinden hoe de Minister van BZK opvolging heeft gegeven aan onze aanbevelingen. U vindt de monitor op www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen.

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de begroting 2016.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris