

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2014

Nr. 17

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2013

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer bij de begroting 2014 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).¹ Voor de Tweede Kamer is het namelijk van belang inzicht te hebben in de mate waarin de Minister in de begroting informeert over bezuinigingen of intensiveringen en de bijbehorende maatregel(en) en effecten.

Goede verantwoording begint immers bij een goede begroting.

De begroting 2014 van het Ministerie van BZK omvat € 631 miljoen aan uitgaven en € 384 miljoen aan ontvangsten. Daarmee is dit in omvang de kleinste departementale begroting. Het voorgenomen terugdraaien van de bezuiniging op de AIVD als gevolg van de Begrotingsafspraken 2014² (het «Herfstakkoord») van € 10 miljoen in 2014 heeft geen invloed op de totale begrotingsuitgaven, omdat dekking van dit bedrag binnen de begroting moet worden gevonden. Veel ruimte is hiervoor overigens niet. In de begroting wordt per artikel onder «budgetflexibiliteit» aangegeven dat het grootste deel van de uitgaven al verplicht is.

Met ingang van dit begrotingsjaar is de «oude» begroting van BZK (voor 2013 omvang € 4.790 miljoen aan uitgaven en € 712 miljoen aan ontvangsten) gesplitst in twee begrotingshoofdstukken: hoofdstuk VII (BZK) en hoofdstuk XVIII (Wonen en Rijksdienst, begroting 2014: € 3.371 miljoen aan uitgaven en € 588 miljoen aan ontvangsten). Voor onze aandachtspunten bij de begroting van de Minister voor Wonen en Rijksdienst verwijzen we naar onze brief van 7 november jl.

De begroting van de Minister van BZK is van beperkte omvang. De meer uitvoerende taken maken niet langer deel uit van de begroting. Het

¹ Wij baseren ons op de begroting zoals deze op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer is aangeboden, Kamerstuk 33 750 VII, nr. 1 en 2.

² Kamerstuk 33 750, nr. 19.

ministerie is dan ook geen «uitgaven» departement maar een departement van coördinatie en stelselverantwoordelijkheid, inclusief de daarbij behorende verdeling van middelen.

De Minister draagt de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel van openbaar bestuur, zowel op centraal als op decentraal niveau. Hij voert in dit kader het beheer over het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) met € 257 miljoen aan uitgaven en € 32 miljoen aan ontvangsten, het BES-fonds (omvang € 33 miljoen), en – samen met de Staatssecretaris van Financiën – over het Gemeentefonds (omvang € 18,4 miljard) en het Provinciefonds (omvang € 1,2 miljard). Ook de begrotingshoofdstukken Staten-Generaal (IIA; uitgaven: € 138,1 miljoen, inkomsten: € 5,2 miljoen) en Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs (IIB; uitgaven: € 115,7 miljoen, inkomsten: € 5,7 miljoen) vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister³.

Wij spitsen onze aandachtspunten in deze brief grotendeels toe op de verantwoordelijkheid van de Minister voor het stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen en de decentralisaties in het sociale domein. Hoewel de decentralisaties in 2015 van kracht zullen worden en de financiële gevolgen nog niet zichtbaar zijn in de relevante begrotingen 2014 (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Veiligheid en Justitie, Gemeentefonds en Provinciefonds), zijn de voorbereidingen ervoor al in volle gang. De Minister van BZK speelt hierbij een belangrijke rol.

Voorts brengen wij enkele actuele punten uit ons Verantwoordingsonderzoek over 2011/2012 onder uw aandacht.

1. Decentralisaties in het sociale domein

In de beleidsagenda van de begroting van BZK geeft de Minister aan dat het Huis van Thorbecke de komende jaren op onderdelen aan de eisen van deze tijd zal worden aangepast. De Minister voegt hieraan toe dat de decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en van jeugd naar de gemeenten hier in passen.

Regierol nog onvoldoende ingevuld

In artikel 1 «Openbaar bestuur en democratie» merkt de Minister op dat de decentralisaties door hem in hun onderlinge samenhang worden gecoördineerd en onder de verantwoordelijkheid van de Ministers van SZW en VWS worden uitgevoerd. De Minister geeft aan hierbij verantwoordelijkheden te hebben die niet zozeer verbonden zijn met de inhoud van het sociaal domein, als wel met het feit dat BZK staat voor een slagvaardig openbaar bestuur en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. In dit kader heeft de Minister een regisserende rol ten aanzien van de decentralisaties.

Als randvoorwaarden voor de decentralisaties noemt hij: «stevige uitvoeringskracht, voldoende beleidsruimte, een beperkte regeldruk en verantwoordingslast, ruimte voor integraal maatwerk in wet- en regelgeving en een zo breed mogelijke ontschotting in het gemeentefonds tot één integraal budget». Deze randvoorwaarden heeft de Minister ook in zijn decentralisatiebrief van 19 februari jl. opgenomen.⁴ Op deze brief hebben wij op 15 mei jl. gereageerd (met een afschrift aan de Tweede Kamer).⁵

³ Het beheer van deze begrotingen is een verantwoordelijkheid van de Hoge Colleges en Kabinetten zelf.

⁴ Kamerstuk 33 400 VII, nr. 59.

⁵ Kamerstuk 33 400 VII, nr. 68, bijlage.

De Minister geeft in zijn begroting echter niet aan wat hij in 2014 gaat doen om zijn regierol in te vullen. Wij achten het van belang dat de Minister zorgt dat er een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden komt met adequate (informatie)arrangementen voor monitoring. Ook dient hij er voor zorg te dragen dat de controle en verantwoording van het nieuwe stelsel zowel op lokaal niveau als op rijksniveau in onderlinge samenhang worden vormgegeven, uitgaande van de gedachte «je gaat erover of niet». De activiteiten die de Minister hiervoor moet verrichten zijn niet een doel op zich maar een middel om het gewenste einddoel te bereiken. Voor de controlerende functie van de Tweede Kamer is het van belang dat de Minister vooraf helder aangeeft wat zijn einddoel is en wat hij wanneer gaat doen om dit te bereiken.

Informatiearrangementen behoeven aandacht

Van te voren moet het duidelijk zijn waarover na invoering van de decentralisaties aan de Tweede Kamer verantwoording zal worden afgelegd. Het is daarom zaak dat nu al wordt gewerkt aan het vormgeven van informatiearrangementen, ook om te voorkomen dat vanuit het Rijk, de Tweede Kamer of de gemeenten zelf in een (te) laat stadium aanvullende informatiewensen komen. De Minister heeft aangegeven de interbestuurlijke informatie te willen stroomlijnen, zodat de informatie niet alleen gebruikt kan worden om invulling te geven aan de systeemverantwoordelijkheid van de betrokken Ministers, maar ook gebruikt kan worden voor benchmarks tussen gemeenten. Wij pleiten daarom ook voor het zoveel mogelijk gebruik maken van de mogelijkheden die open data biedt. Meer gedetailleerde informatie over uitgaven krijgt pas betekenis als het wordt gecombineerd met informatie over prestaties en effecten («linked data»). Hiervoor is het van belang dat informatieverschaffers en -verzamelaars, zoals gemeenten en het CBS zoveel mogelijk hun data open maken. In onze brief aan de Tweede Kamer van 7 november jl.⁶ hebben wij gewezen op de voordelen die «open data» bieden. Het kabinet heeft hiervoor het Actieplan Open Overheid⁷ gepresenteerd. Wij constateerden dat er geen samenhangende overall-aanpak lijkt te zijn en dat de Minister van BZK voor zichzelf alleen een rol als «aanjager» ziet.

Lokale checks and balances van belang voor democratische controle

Gelet op het belang van een goede democratische controle wezen wij in onze brief van 15 mei jl. op de beperkte bevoegdheden van de lokale rekenkamers en rekenkamercommissies voor onderzoek bij samenwerkingsverbanden en deelnemingen. In dit verband verwijzen wij naar de brief die de Nederlandse vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) op 8 november jl. aan de Minister heeft gestuurd (met afschrift onder meer aan de Tweede Kamer) over het dreigende «controlelegat».

Sociaal deelfonds dreigt verantwoording te compliceren

De Minister noemt in zijn begroting als één van de randvoorwaarden voor de decentralisaties een zo breed mogelijke ontschotting in het gemeentefonds tot één integraal budget. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 9 oktober jl.⁸ gaat hij hierop nader in. Vanaf 1 januari 2015 moet het zogenaamde sociaal deelfonds in werking treden. Dit betekent dat de Minister in 2014 het deelfonds nader moet uitwerken en dat hierover in de Tweede Kamer besluitvorming moet plaatsvinden.

⁶ Kamerstuk 33 670, nr. 2.

⁷ <http://data.overheid.nl/openoverheid>.

⁸ Kamerstuk 33 750 VII, nr. 9.

Het is het voornemen van de Minister de middelen voor de decentralisatie in het sociale domein in de eerste drie jaren geïntegreerd beschikbaar te stellen via één deelfonds sociaal domein in het Gemeentefonds. Daarbij wordt een aantal bestedingsvoorwaarden gesteld waarvan de bedoeling is de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van het sociale domein te volgen. De Minister geeft aan dat de middelen van het sociaal deelfonds geormerkt worden verstrekt via een apart (nieuw en tijdelijk) begrotingsartikel in het gemeentefonds en de eerste drie jaar alleen vrij kunnen worden besteed aan de onderscheiden doelen van het sociaal deelfonds. Herschikking naar andere beleidsdoelen is niet toegestaan.

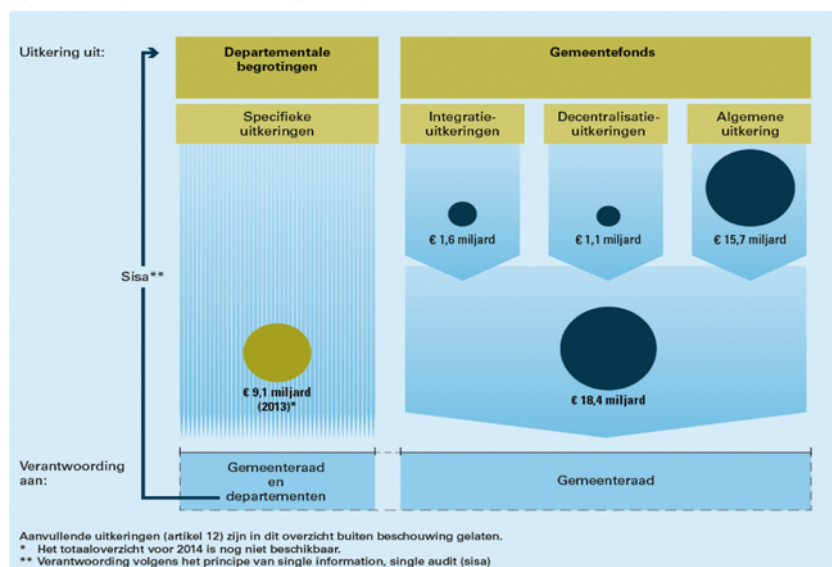
De sturing van het Rijk op bestedingen van gemeenten komt ook terug in de volgende maatregel: tekorten in het sociale domein zijn de verantwoordelijkheid van gemeenten, maar onderbesteding kan aanleiding zijn voor een nader onderzoek, met als uiterste consequentie ingrijpen van het Rijk.

De uitkeringsvorm die de Minister nu introduceert, is een nieuwe variant op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds naast de al bestaande varianten. In het huidige stelsel van uitkeringen naar gemeenten zijn er twee soorten uitkeringen: uitkeringen uit het Gemeentefonds (algemene, decentralisatie- en integratie-uitkeringen) en specifieke uitkeringen die op de begrotingen van ministeries worden verantwoord. Uitkeringen van het Gemeentefonds kunnen de gemeenten – met inachtneming van wet- en regelgeving – naar eigen inzicht besteden. Zij verantwoorden zich hierover in principe uitsluitend aan de gemeenteraad.

Deze vorm van verantwoording geldt ook voor de specifieke uitkeringen, maar specifieke uitkeringen worden door een Minister onder voorwaarden verstrekt aan gemeenten. Het gaat dus om geormerkt geld en over de besteding van de middelen moeten gemeenten *ook* verantwoording afleggen aan de betrokken Minister, die zich mede op basis hiervan verantwoordt aan de Staten-Generaal.

In figuur 1 wordt het systeem¹ in beeld gebracht.

Figuur 1 Uitkeringen aan en verantwoordingen door gemeenten in 2014



¹ In 2013 waren er in totaal 45 specifieke uitkeringen.

Het lijkt of in het deelfonds de twee huidige uitkeringsvormen door elkaar lopen: ontschotting en bestedingsvrijheid en tegelijk de beperking dat het budget alleen een bepaald doel mag worden besteed.

Deze vermenging van algemene en specifieke uitkeringen hebben we al vaker gesignaleerd.¹⁰ In ons rapport Staat van de Rijksverantwoording 2011¹¹ merkten wij op, dat door het vervagen van het onderscheid tussen de uitkeringsvormen niet altijd duidelijk is of een Minister of een gemeentebestuur verantwoordelijk is voor de resultaten van beleid en hoe en aan wie daarover verantwoording moet worden afgelegd. Wij wezen er op dat voorkomen moet worden dat we niet meer goed weten wie waarop kan worden aangesproken. Wij stelden dat publiek geld niet in een niemandsland verantwoord kan worden.

Wij wijzen er verder op dat de bestedingsvoorwaarden die de Minister van BZK stelt aan het sociaal deelfonds niet passen bij de met het deelfonds beoogde bestedingsvrijheid van de gemeenten. Daarbij is het onduidelijk hoe de Minister wil nagaan of de voorwaarden zijn nageleefd door de gemeenten. Het is voor de Tweede Kamer en voor de gemeenten van belang dat deze onduidelijkheden vóór de invoering van de decentralisaties worden weggenomen.

De maatregel dat de middelen alleen binnen het deelfonds kunnen worden besteed, prikkelt de gemeenten niet tot een efficiënte en doelmatige besteding van deze middelen. Sterker nog het kan ertoe leiden dat de prioriteit komt te liggen op uitputting van het toegekende budget.

Controle op specifieke uitkeringen is nog niet op orde

Wij wijzen de Tweede Kamer er op dat wij in ons verantwoordingsonderzoek 2011 en 2012 hebben geconstateerd dat de controle op de specifieke uitkeringen niet altijd op orde is. Het Rijk is er in 2011 en in 2012 niet in geslaagd voldoende zekerheid te krijgen over de rechtmatige besteding van € 1,4 miljard, respectievelijk € 1,1 miljard aan specifieke uitkeringen. Dit speelt vooral bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In onze brief bij de begroting 2014 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)¹² gaan we hier nader op in.

De controle van specifieke uitkeringen is gebaseerd op het principe van *Single Information Single Audit* (SiSa). De Minister van BZK is verantwoordelijk voor het toezicht op het functioneren van SiSa. Het systeem houdt in dat de controle en verantwoording op gemeentelijk niveau niet overgedaan wordt op rijksniveau. Wel wordt nagegaan of deze accountantscontroles bij de gemeentelijke verantwoordingen toereikend zijn om ook gebruikt te kunnen worden in de verantwoording van de uitkerende Minister. Dit bleek niet het geval te zijn. Het Ministerie van BZK heeft weliswaar de afgelopen maanden acties ondernomen voor een verbetering van het systeem, maar die zijn nog onvoldoende voor het verkrijgen van zekerheid over de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen. Wij zullen de verdere acties die het ministerie nog moet uitvoeren in ons verantwoordingsonderzoek over 2013 volgen.

¹⁰ Zie ons rapport Financiële verhoudingen tussen de Bestuurslagen, Tweede Kamer, Kamerstuk 32 249, nr. 2.

¹¹ Kamerstuk 33 240, nr. 2.

¹² Verschijnt ongeveer gelijktijdig met deze begrotingsbrief.

2. Overige aandachtspunten

Financieel beheer

Wij constateerden in ons Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van BZK dat het financieel beheer over 2012 was verslechterd.¹³ Voorbeelden hiervan waren onvolkomenheden in de financiële functie van het kerndepartement en van Koninkrijksrelaties, het inkoopbeheer bij drie onderdelen en het subsidiebeheer.

De Minister van BZK gaat in zijn brief aan uw Kamer van 11 september jl.¹⁴ in op de verbeteringen in de bedrijfsvoering. Hieruit maken wij op dat verbeterplannen zijn opgesteld en acties in gang zijn gezet. Wij constateren dat er veel bereidheid en aandacht is bij de Minister voor het doorvoeren van verbeteringen. Wel hebben wij het ministerie aangeraden om bij de uitwerking van de verbeterplannen een realistische planning op te stellen, en rekening te houden met de doorlooptijd in de uitwerking van de verbeterplannen en de belasting van de financiële functie door extra werkzaamheden. Onze beoordeling van de voortgang en resultaten zullen wij de Tweede Kamer in mei 2014 geven in ons Rapport bij het Jaarverslag BZK 2013.

Caribisch Nederland

Wij hebben in ons Rapport bij het Jaarverslag 2012 ook aandacht gevraagd voor de coördinerende rol van de Minister van BZK voor Caribisch Nederland. Hoewel elke Minister zelfstandig verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van de uitgaven, waren wij van mening dat de coördinerende rol van de Minister van BZK betekenisvoller kan worden ingevuld. Dit gelet op de gemeenschappelijke kenmerken van de problemen in het financieel beheer.

In zijn bestuurlijke reactie op ons Rapport bij het Jaarverslag 2012 en in zijn brief van 11 september jl. geeft de Minister aan dat acties in gang zijn gezet of worden ondernomen in het kader van de coördinerende rol.

In 2014 is verder de afronding voorzien van de werkzaamheden van de zogenaamde vereffeningscommissie, die zich bezig houdt met verdeling van de boedel van het voormalige land Nederlandse Antillen, een belangrijk aandachtspunt.

Ook aan Caribisch Nederland en de rol van de Minister van BZK daarbij zullen wij aandacht besteden in ons komende verantwoordingsonderzoek 2013.

3. Recent en lopend Rekenkameronderzoek

In deze brief verwezen wij al naar ons rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van BZK, de Staat van de Rijksverantwoording en onze reactie op de Decentralisatiebrief van de Minister van BZK, alle gepubliceerd op 15 mei jl.

Voor het onderwerp «decentralisaties binnen het sociale domein» zijn onze brieven met aandachtspunten bij de begrotingen van VWS (gepubliceerd op 22 oktober 2013) en SZW (nog te publiceren) van belang. Voor 2014 staat, naast het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek, een onderzoek naar de informatie-arrangementen bij gedecentraliseerde taken op het programma en publiceren wij een rapport over Basisregistraties.

¹³ Rapport bij het Jaarverslag Ministerie van BZK, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 605 VII, nr. 2.

¹⁴ Conform de toezegging in het Wetgevingsoverleg van 19 juni 2013, Kamerstuk 33 605 VII, nr. 12.

4. Tot slot

Een brief met dezelfde inhoud hebben we op 22 november 2013 ter informatie gestuurd naar de Minister van BZK.

Wij gaan graag met u in gesprek over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begroting 2014.

Algemene Rekenkamer

Saskia J. Stuiveling,
president

Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris