Algemene Rekenkamer

Staat van de rijksverantwoording 2013

Rijksbrede resultaten en thema's verantwoordingsonderzoek 2013

Let op! Zie erratum voor juiste tekst p. 78
De tekst op p. 78 van dit rapport, onder het kopje *Budgetrecht parlement versmalt* (§ 5.5.3), klopt niet. Zie de aanpassing op de betreffende bladzijde en de brief met erratum die wij op 16 oktober 2014 naar de Tweede Kamer hebben gestuurd en die ook op onze website staat: http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/rijksbreed.

21 mei 2014
Dit document bevat alle resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek 2013 Rijksbreed, zoals gepubliceerd op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. De tekst op de website en in dit document is vastgesteld op 12 mei 2014. Dit document is op 21 mei 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Inhoud

1 Staat van de rijksverantwoording 2013 1
2 Thema's 2
2.1 Is iedereen klaar voor verantwoord decentraliseren per 1 januari 2015? 2
2.1.1 Is iedereen klaar voor verantwoord decentraliseren per 1 januari 2015? 6
2.1.2 Las extra beoordelingsmoment in najaar 2014 in voor het sociaal domein 9
2.1.3 Zorg voor informatie(voorziening) over resultaten decentralisaties 14
2.1.4 Zie toe op werking democratische controle en verantwoording 18
2.2 Fraude: inzicht in omvang en oorzaken helpt bij verbetering aanpak 22
2.2.1 Geen harde cijfers over omvang fraude, wel schattingen 25
2.2.2 Vastleggen risico's fraude bij subsidies kan beter 27
2.2.3 Belastingdienst maakt start met inzicht in tax gap 29
2.2.4 Nederlandse Zorgautoriteit onderzoekt zorgfraude 30
2.2.5 SZW biedt informatie om handhavingsactiviteiten te prioriteren 32
2.2.6 Complexe of oncontroleerbare regels werken fraude soms in de hand 33
3 Beleidsinformatie Rijksbrede onderzoeksresultaten 35
3.1 Beleidsinformatie: kansen voor doelmatigheid en open data 35
3.1.1 Aanknopingspunten voor betere beleidskeuzes 35
3.1.2 De relevante informatie is niet altijd beschikbaar 36
3.1.3 Kansen voor open data 38
3.1.4 Totstandkoming beleidsinformatie in jaarverslagen kan beter 39
4 Bedrijfsvoering Rijksbrede onderzoeksresultaten 40
4.1 Vastgoedbesluiten Rijk in maatschappelijk perspectief plaatsen 40
4.1.1 Vastgoedbesluiten overheid vergen integrale besluitvorming 40
4.1.2 Aandacht nodig voor oprichting Rijksvastgoedbedrijf 42
4.2 Besparingen programma Compacte rijksdienst en Hervormingsagenda onzeker 44
4.2.1 Onderbouwing van besparingen onvoldoende en daardoor onzeker 44
4.2.2 Projecten Hervormingsagenda nog onvoldoende uitgewerkt 47
4.3 Ministers vullen hun coördinerende taak vaak niet actief in 49

4.3.1 Veel overheidsinstanties verkopen vastgoed: integraal beeld ontbreekt 50
4.3.2 De minister voor WenR dient collega's aan te spreken op ontbrekende onderbouwing bezuinigingen 51
4.3.3 Inkoopcirculaire van de minister voor WenR is onvoldoende onderbouwd 51
4.3.4 Meer ministers met uitdagingen op hun coördinerende taken 52
4.4 Iets minder onvolkomenheden, nog veel werk te doen bij inkopen en informatiebeveiliging 53
4.4.1 BZ en SZW op orde; BZK, Defensie en VenJ nog niet 53
4.4.2 Meeste onvolkomenheden bij inkoopbeheer en informatiebeveiliging 57
4.4.3 Overige bevindingen in de bedrijfsvoering 60
5 Financiële informatie Rijksbrede onderzoeksresultaten 65
5.1 Rijksrekening 2013 goedgekeurd 65
5.1.1 Verklaring van goedkeuring Rijksrekening 2013 66
5.1.2 Verklaring van goedkeuring Saldibalans van het Rijk 68
5.1.3 Dechargeverlening over 2012 69
5.2 Financiële informatie 23 begrotingshoofdstukken 69
5.2.1 Wet normering topinkomens 70
5.2.2 Beleidsmatige mutaties na najaarsnota 70
5.3 Invloed Europees beleid op de nationale begroting en verantwoording 73
5.3.1 Overheidsbalans 73
5.3.2 Schatkistbankieren (zicht op volledigheid bij Financiën) 73
5.4 EU-gelden deugdelijk verantwoord, doelmatigheidswinst mogelijk 74
5.5 Rechtmatigheid verandert in kwantitatieve en kwalitatieve zin 75
5.5.1 Collectieve uitgaven stijgen terwijl aandeel begroting daalt 76
5.5.2 Uitvoering en besteding steeds meer op afstand 77
5.5.3 Budgetrecht parlement versmalt 78
5.5.4 Afdekking en diepgang van rechtmatigheidsoordeel verandert 79
6 Wijzigingen in de begrotingsindeling 83
7 Alle financiële gegevens 85

1 Staat van de rijksverantwoording 2013

Hoe staat het ervoor met de verantwoording van het Rijk over 2013?Het geld van de rijksoverheid komt over het algemeen terecht op de plaats waarvoor het bedoeld is: de uitgaven van het Rijk 2013 zijn voor 99,7 % rechtmatig. In de bedrijfsvoering van het Rijk zien we een lichte daling in het aantal onvolkomenheden, maar geen structurele verbetering. De Ministeries van BZ en SZW doen het goed, bij de Ministeries van BZK, Defensie en VenJ is extra aandacht nodig. In ons verantwoordingsonderzoek kijken we niet alleen terug op 2013, we kijken ook vooruit naar een aantal thema's.

In ons verantwoordingsonderzoek kijken we niet alleen terug op 2013, we kijken ook vooruit naar een aantal thema's:

1. Is iedereen klaar voor verantwoord decentraliseren per 1 januari 2015?
2. De rijksoverheid doet veel tegen fraude, maar kan nog planmatiger te werk gaan op basis van inzicht in omvang en oorzaken
3. Informatie over subsidies voor zuinige auto's kan tot beter beleid leiden
4. Open data kunnen onder andere gebruikt worden om innovatiebeleid te verbeteren
5. Het belang van de rijksbegroting verandert in kwantitatieve en kwalitatieve zin
6. De zorgkosten nemen in relatieve zin toe en de complexiteit zorgt voor frauderisico's

2 Thema's

2.1 Is iedereen klaar voor verantwoord decentraliseren per 1 januari 2015?

Is iedereen klaar voor verantwoord decentraliseren per 1 januari 2015? De decentralisatie van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, arbeidsparticipatie en de zorg voor chronische zieken en gehandicapten per 1 januari 2015 is een ingrijpende stelselwijziging: gemeenten worden beleidsmatig en uitvoerend verantwoordelijk voor de zorg, ondersteuning en begeleiding van naar schatting ruim 800.000 mensen méér. Voor de uitvoering hiervan wordt een bedrag overgeheveld van ruim 8 miljard euro dat onderdeel uit gaat maken van het deelfonds sociaal domein waarin ruim 11 miljard euro wordt opgenomen. De decentralisaties zijn zowel van een groot maatschappelijk belang als financieel belang. Gegeven de actuele stand van zaken rond de voorbereiding van de decentralisaties vinden wij het belangrijk dat het Rijk voorafgaand aan de overdracht van taken voldoende zekerheid biedt dat de gemeenten en anderen er klaar voor zijn. Daarom stellen wij voor dat het kabinet uiterlijk medio oktober as een moment de tijd neemt om over de volle breedte van het sociaal domein in samenhang en met alle betrokkenen te beoordelen of decentralisaties per 1 januari 2015 haalbaar en verantwoord zijn. We stellen ook voor een tijdelijke, onafhankelijke Transitie Autoriteit Sociaal Domein in te stellen die integraal toetst.

Rijk en gemeenten zijn in de Bestuursafspraken 2011-2015 overeengekomen taken binnen het sociale domein te decentraliseren. Daarna is dit door het kabinet Rutte-Asscher (deels gewijzigd) overgenomen. Het gaat om de volgende decentralisaties:

- arbeidsparticipatie;
- maatschappelijke ondersteuning;
- jeugdzorg;
- chronisch zieken en gehandicapten.

Doel: kleinere, efficiëntere en goedkopere overheid

Met deze decentralisaties willen Rijk en gemeenten een bijdrage leveren aan een kleinere, efficiëntere en goedkopere overheid. Het gaat erom:

- de uitgaven in de hand te houden;
- de dienstverlening anders te organiseren.

Gemeenten worden, aldus het kabinet, in staat gesteld om één integraal en samenhangend beleid te voeren. Het kabinet hanteert het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur. Op die manier moet voorkomen worden dat verschillende hulpverleners voor een gezin langs elkaar heen werken.

Aanvullend: afschaffing Wtcg en CER met terugwerkende kracht

Naast de drie decentralisaties in het sociale domein schaft het kabinet (onder voorbehoud van goedkeuring door de Eerste Kamer) met terugwerkende kracht per 1 januari 2014 de algemene tegemoetkoming op grond van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de regeling Compensatie Eigen Risico (CER) af. Mensen met een chronische ziekte en/of handicap zijn met ingang van 2015 voor inkomensondersteuning meer aangewezen op hun gemeente. Het kabinet gaat ervan uit dat gemeenten -ook in samenhang met de andere decentralisaties- deze doelgroep beter kunnen bereiken. Daarnaast zal een fiscale tegemoetkoming voor specifieke zorgkosten en meerkosten voor chronisch zieken en gehandicapten gehandhaafd blijven. Het is nog niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot de ondersteuning door gemeenten.

Financieel belang, omvang en doelgroepen decentralisaties

Om te bepalen om hoeveel mensen en bedragen het precies gaat, hebben we gebruik gemaakt van cijfers afkomstig uit verschillende bronnen en jaren. Deze cijfers zijn mede in verband met de lopende parlementaire behandeling nog niet definitief. Daarnaast is sprake van overlap tussen de verschillende doelgroepen. De informatieverzameling over de Wet Werk en Bijstand vindt plaats op het niveau van huishoudens en voor andere regelingen op het niveau van personen. Dit alles maakt dat het niet mogelijk is een betrouwbaar integraal beeld te geven van mensen en bedragen.

Financieel belang

Met de overdracht van taken, bevoegdheden en budgetten op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie is een bedrag gemoeid van ruim 8 miljard euro. Dit bedrag betreft de jeugdzorg (circa 3,9 miljard euro) en de maatschappelijke ondersteuning die in 2015 overgaat naar de gemeenten (circa 4,1 miljard euro). In deze

bedragen is reeds een bezuiniging doorgevoerd van circa 200 miljoen euro op de jeugdzorg en circa 845 miljoen euro op de Wmo. Daarnaast zijn gemeenten nu al verantwoordelijk voor de uitvoering van regelingen met betrekking tot de arbeidsparticipatie (Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening). Hiermee is een bedrag gemoeid van ongeveer 8,8 miljard euro. Ook zijn gemeenten al verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning. Met de huidige Wmo is een bedrag gemoeid van ongeveer 1,1 miljard euro.

Omvang en doelgroepen decentralisaties

Op basis van onze berekeningen gaat het bij de decentralisaties per 1 januari 2015 om naar schatting ruim 800.000 "meer" mensen, waarvan een (onbekend) deel op dit moment wellicht al gebruik van regelingen maakt die gemeenten al uitvoeren (zoals arbeidsparticipatie en Wmo 2007).

Zo zijn de gemeenten nu al verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening). Bij de bijstand gaat het om ongeveer 398.000 uitkeringen die worden toegekend aan huishoudens en niet aan personen (bron: CBS, december 2013). Voor WWB-werkdeel daarvan gaat het (eind 2012) ten minste om circa 195.000 personen met een re-integratietraject (bron: Labour Market Policy Database 2011 definitief, 2012 voorlopig, CBS, december 2013). Bij de Wet sociale werkvoorziening betreft het circa 100.000 personen (bron: Jaarverslag SZW 2013).

Voor de volledigheid: naast de drie decentralisaties in het sociale domein wordt met terugwerkende kracht per 1 januari 2014 de Wtcg en de CER afgeschaft. In 2013 maakten circa 1,3 miljoen mensen gebruik van de Wtcg en circa 2,2 miljoen mensen van de CER.

In de onderstaande tabel geven we de aantallen mensen aan met hulp en/of een zorgvraag met het financieel belang voor zover bekend op dit moment.

Financieel belang en aantal personen met hulp en/of zorgvraag

Tabel: Omvang Sociaal Domein bij gemeenten en decentralisatiegelden

Wetten mbt verantwoordelijkheden/geld nieuwe decentralisaties	Financieel belang vòòr 1-1-2015	Financieel belang per 1-1-2015	Totaal na decentralisatie 1-1-2015	Waarvan in Sociaal Deelfonds	Geschatte instroom mensen bij gemeenten per 1-1-2015
Arbeidsparticipatie, geregeld in Participatiewet					
WWB-inkomensdeel (bijstand)	5,9 [1)]		5,9 [1)]		
WWB-werkdeel (re-integratie)	0,6 [2)]		2,9 [3)]	2,9 [3)]	

WSW (bijdrage per gerealiseerde WSW-plaats)	2,3 [4)]				**5**
Wajong (nieuwe instroom)		0,06 [11)]	0,06 [11)]	0,06 [11)]	10.000 [10)]
Jeugdzorg, geregeld in Jeugdwet					
AWBZ		1,3	3,9 [6)]	3,9 [6)]	500.000 [7)]
Zorgverzekeringswet		0,9			
Begroting VWS en VenJ		1,7			
Maatschappelijke ondersteuning, geregeld in Wmo 2015					
AWBZ		3,2	3,5 [6)]	3,5 [6)]	300.000 [8)]
Begroting VWS en VenJ		0,3			
Wmo 2007 (gaat op in de Wmo 2015 per 1-1-2015; inclusief het bedrag)	1,1 [5)]	0,6 [5)]	0,6 [5)]	0,6 [5)]	
Chronisch zieken en gehandicapten					
Wtcg en CER worden afgeschaft per 1-1-2014		0,2 [9)]	0,2 [9)]	0,2 [9)]	
Totaal	9,9	8,2	17,0	11,1	Ruim 800.000

1. Begroting Ministerie van SZW 2014 (Memorie van toelichting). Raming voor 2015. Het betreft een specifieke uitkering. Eventuele tekorten kunnen gemeenten aanvullen uit de algemene uitkering in het Gemeentefonds.
2. Begroting Ministerie van SZW 2014 (Memorie van toelichting). Raming voor 2015.
3. Vierde nota van wijziging Wet werken naar vermogen. Het betreft hier een bedrag dat op 1 januari in het deelfonds sociaal domein wordt opgenomen, maar strikt genomen niet 'overgaat' naar gemeenten en daarom niet is meegenomen in de totaaltelling
4. Begroting Ministerie van SZW 2014 (Memorie van toelichting). Raming voor 2015.
5. Rijksbegroting 2014: Gemeentefonds; integratie uitkering.
6. Algemene Rekenkamer, Toets op berekening, Macrobudget jeugdwet en Wmo 2015, mei 2014. Basisjaar 2013.
7. Algemene Rekenkamer, Budget decentralisatie jeugdzorg, Toets op de berekening, 18 juni 2013.
8. Algemene Rekenkamer, Hervorming AWBZ: simulatie van de gevolgen, 22 april 2014.
9. Aantal mensen 2013.
10. Vierde nota van wijziging Wet werken naar vermogen.
11. Vierde nota van wijziging Wet werken naar vermogen: deel re-integratiebudget en deel inkomen voor Wajongers in 2015 0,06 miljard euro.

2.1.1 Is iedereen klaar voor verantwoord decentraliseren per 1 januari 2015? 6

Rijk en gemeenten hebben veel werk verzet maar ook nog veel te doen

Vanaf 1 januari 2015 moet in gemeenten zorg en ondersteuning van voldoende kwaliteit beschikbaar zijn. Rijk en gemeenten hebben in 2013 stappen gezet om zich voor te bereiden op het decentraliseren van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie per 1 januari 2015. Stappen die zijn gericht op het inrichten van de eigen organisatie en het maken van afspraken met aanbieders, om te zorgen voor continuïteit van zorg, ondersteuning en begeleiding.

Decentralisatie van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie is een complexe stelselwijziging. Het betreft:
• overdracht van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden
• nieuw lokaal beleid met een andere manier van werken (integrale aanpak en (boven)regionale samenwerking)
• overdracht van budgetten minus een forse bezuinigingsdoelstelling

De decentralisatie van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie per 1 januari 2015 is daarnaast een ingrijpende stelselwijziging: gemeenten worden beleidsmatig en uitvoerend verantwoordelijk voor de zorg, ondersteuning en begeleiding van naar schatting ruim 800.000 mensen meer. Voor de uitvoering hiervan is een bedrag gemoeid van ruim 8 miljard euro dat onderdeel uit gaat maken van het deelfonds sociaal domein waarin ruim 11 miljard euro wordt opgenomen. Dit komt bij de 18 miljard euro die de gemeenten nu van het Rijk ontvangen uit het Gemeentefonds. De decentralisaties zijn van een grote financiële omvang en zullen een grote maatschappelijke impact hebben. De voorgenomen decentralisaties betreffen niet alleen het verleggen van verantwoordelijkheid voor uitvoering van taken in het sociaal domein naar gemeentes. Met name bij de invoering van de Jeugdwet en de hervorming van de AWBZ zal vermoedelijk tevens sprake zijn van een herordening van het uitvoerend veld, mede afhankelijk van de voorkeuren van de gemeentes. De hervorming van de AWBZ leidt bovendien tot een substantiële overdracht van taken en budget naar de zorgverzekeraars. En de gehele decentralisatieoperatie zal worden gecombineerd met een budgettaire taakstelling.

Wij constateren dat er nog veel werk te doen is in de korte tijd die rest tot 1 januari 2015:

- De Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet zijn nog niet aangenomen door de Staten-Generaal.
- De macrobudgetten jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning zijn nog niet vastgesteld door de staatssecretaris van VWS.
- Het verdeelmodel voor het Gemeentefonds is nog niet vastgesteld.

- Harmonisatie van definities en criteria die het gevolg zijn van wetgeving en financiering zijn nog niet vastgesteld. Dit is een belangrijke voorwaarde voor eenduidigheid van sturing en verantwoording.
- De informatie(voorziening) om de resultaten van de decentralisatietaken te kunnen volgen en hierover verantwoording af te leggen (zowel op lokaal als nationaal niveau) is nog niet ingericht.

Uit onderzoeken van veel organisaties komt twijfel naar voren over de haalbaarheid van de decentralisaties per 1 januari 2015. Wij hebben niet kunnen vaststellen dat het kabinet op dit moment zekerheid kan bieden over een haalbare en verantwoorde invoering op 1 januari 2015.

Het is aan het kabinet om vast te stellen of het Rijk én 403 gemeenten klaar zijn voor invoering op 1 januari 2015 en er dus sprake is van een verantwoord proces van overdracht van taken, bevoegdheden en budget. Ambities, tijd, mensen en budget horen voor een goede uitvoering van publieke taken in balans te zijn. Wij bevelen het kabinet aan een extra beoordelingsmoment in te lassen later dit jaar zekerheid over de haalbaarheid van de transitie of alternatieven te bieden.

Gemeenten kunnen zich moeilijk voorbereiden door onduidelijkheid over gevolgen

Gemeenten kunnen zich moeilijk voorbereiden op de decentralisatie van de jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning omdat de mogelijke gevolgen van de hervormingen van de langdurige zorg nog niet duidelijk zijn. Dat komt mede doordat de staatssecretaris van VWS ingrijpende wijzigingen aankondigde in de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet langdurige zorg. Een belangrijk aspect hierbij is dat onduidelijk is welke doelgroepen onder welk regime komen te vallen. Zie ook ons onderzoek Hervorming AWBZ: simulatie van de gevolgen. Daarnaast moet bijvoorbeeld voor de jeugdzorg nog een uitvoeringsbesluit vastgesteld worden.

Raad voor de financiële verhoudingen wijst op risico's voor de haalbaarheid

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft op 15 april 2013 een reactiegegeven op de Decentralisatiebrief van de minister van BZK. Hierin geeft de Raad aan dat de decentralisaties grote maatschappelijke, bestuurlijke en financiële gevolgen zullen hebben, maar de wijze waarop en de mate waarin deze zich zullen openbaren nog ongewis is. De opeenstapeling van risico's en onzekerheden voor gemeenten leggen een zware hypotheek op de maatschappelijke haalbaarheid, aldus de Raad. De Raad dringt daarom aan op meer duidelijkheid voor gemeenten over de budgetten die zij beschikbaar krijgen en de profielen van de groepen waarvoor zij de verantwoordelijkheid krijgen. Verder wijst de Raad erop dat de effecten van de decentralisatie ook afhankelijk zijn van tal van andere actoren werkgevers, maatschappelijke instellingen e.d. en

omgevingsfactoren zoals economische ontwikkeling of de samenstelling en spreiding van de bevolking over het land.

CPB wijst onder meer op financiële risico's

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft op verzoek van de Ministeries van BZK, Financiën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een globale inventarisatie gemaakt van de kansen en risico's van de decentralisaties. Het CPB wijst op risico's als schaalnadelen door versnippering van kennis en inkoopmacht, financiële risico's bij kleinere gemeenten, opvangen van de autonome groei van de doelgroepen van de Jeugdzorg en de Wmo 2015, verschillen in kwaliteit en niveau van de voorzieningen tussen gemeenten waarbij kwaliteitsniveau van de voorzieningen lager komen te liggen dan uit maatschappelijk oogpunt gewenst is.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd wijst op vertraging

Over de voortgang van de voorbereidingen door gemeenten op het terrein van de jeugdzorg constateert de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd in haar derde rapportage dat op cruciale punten forse vertraging is opgetreden in de voortgang van het decentralisatieproces van de jeugdzorg.

NSOB signaleert grote variëteit in voortgang voorbereiding

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd heeft de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) gevraagd een antwoord te geven op de vraag 'of en hoe de deadline van 1 januari 2015 nog kan worden behaald'. De NSOB geeft op basis van verschillende onderzoeken naar gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden en zorgaanbieders aan dat sprake is van een grote variëteit in de voortgang van de voorbereidingen. Variëteit tussen gemeenten, maar ook tussen de drie decentralisaties jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie. De NSOB concludeert dat voor een deel van de gemeenten sprake is van een achterstand waarvan niet verwacht mag worden dat deze voor 1 januari 2015 ingelopen is. De NSOB voorziet dat veel knelpunten nog opgelost zullen worden en noodverbanden zullen worden aangelegd om 1 januari 2015 te halen. Tegelijkertijd geeft de NSOB aan dat hierdoor grotere en kleinere weeffouten ontstaan 'die, zoals evaluaties van grootschalige veranderingsoperaties in complexe systemen leren, de kiemen zijn voor grotere problemen later in het proces.' De NSOB pleit ervoor om de variëteit die in het proces is ontstaan als uitgangspunt te nemen en te zien wat er van daaruit mogelijk is en kan. Dit zou volgens de NSOB betekenen dat sommige gemeenten of regio's meer doen dan minimaal is afgesproken, anderen doen minder of doen het voorlopig nog even anders.

Transitiebureau Wmo signaleert onvoldoende voortgang bij invoering Wmo

Ook op het terrein van de voorbereiding op de nieuwe Wmo moeten nog de nodige stappen worden gezet. Het Transitiebureau Wmo constateert dat op belangrijke elementen van de invoering nog onvoldoende voortgang is geboekt. Zo zijn volgens het Transitiebureau de meeste gemeenten nog bezig met het opstellen van een beleidsplan terwijl dit eind 2013 gereed had moeten zijn om tijdig voorbereidingen te kunnen treffen voor contractering van zorg.

Raad van State wijst op korte invoeringstermijn decentralisaties

De Raad van State wijst in het jaarverslag 2013 op het hoge tempo waarin de regering de decentralisaties wil uitvoeren. Het staat volgens de Raad niet vast of de beoogde invoeringstermijnen realistisch zijn. De Raad baseert dit op eerdere ervaringen met decentralisaties, op de omvang van deze decentralisatieoperaties en op de noodzaak nieuwe deskundigheid bij gemeenten op te bouwen. Zowel gemeenten als instellingen moeten in korte tijd een grote omslag maken, nieuwe maatstaven en praktijken ontwikkelen en efficiënter worden, met bijbehorende budgettaire besparingen.

2.1.2 Las extra beoordelingsmoment in najaar 2014 in voor het sociaal domein

Grote veranderopgave voor gemeenten

Decentralisatie van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie is een complexe stelselwijziging. Het betreft:

- overdracht van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden;
- nieuw lokaal beleid met een andere manier van werken (integrale aanpak en (boven)regionale samenwerking
- overdracht van budgetten minus een forse bezuinigingsdoelstelling.

In zijn Decentralisatiebrief aan de Tweede Kamer van 19 februari 2013 benadrukt de minister van BZK dat gemeenten vanaf 1 januari 2015 klaar moeten staan om te voorkomen dat burgers tussen wal en schip belanden.

Het belang van een goede voorbereiding die afdoende zekerheid geeft over een verantwoorde uitvoering van nieuwe taken per 1 januari 2015 is evident. Daar is veel voor nodig. Zo moeten gemeenten:

- hun organisatie en bedrijfsvoering op tijd gereed hebben;
- over voldoende (in)zicht beschikken omtrent de te verwachten vraag naar zorg en ondersteuning;

- het gewenste bestuurlijke antwoord bieden op de te verwachten vraag naar zorg en ondersteuning al dan niet via boven-gemeentelijke samenwerkingsverbanden;
- op tijd contracten afsluiten met aanbieders ten einde continuïteit te waarborgen en frictiekosten te minimaliseren.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Rijk moet in het najaar 2014 meer zekerheid bieden over haalbaarheid

Er bestaat brede twijfel over de haalbaarheid van de uitvoeringstermijn omdat nog veel werk verzet moet worden, zie Is iedereen klaar voor verantwoord decentraliseren per 1 januari 2015.

Het kabinet heeft als overdragende partij én als normerend wetgever de zelfgekozen opdracht de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden, taken en de overdracht van budgetten naar gemeenten consistent vorm te geven. Het kabinet moet daarom aan de Staten-Generaal (en aan de samenleving) voldoende zekerheid kunnen geven of gemeenten en anderen hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden kunnen vervullen met ingang van 1 januari 2015. De vraag is immers niet of het Rijk er klaar voor is, de vraag is of vooral de 403 gemeenten er klaar voor zijn. Wij bevelen het kabinet aan dat zij meer zekerheid biedt voordat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de zorg voor ruim 800.000 mensen een feit is. Die zekerheid kan het kabinet, volgens ons verkrijgen door:

- vooraf vast te stellen aan welke randvoorwaarden het Rijk, gemeenten en betrokken instanties moeten voldoen om verantwoord te kunnen decentraliseren;
- vervolgens te toetsen of het Rijk, gemeenten en andere betrokken instanties aan die randvoorwaarden voldoen of zullen voldoen voor 1 januari 2015.

De zekerheid dat het verantwoord is per 1 januari 2015 te decentraliseren zou uiterlijk in het najaar moeten worden gegeven. Uiterlijk medio oktober as, is in onze ogen het uiterste moment waarop nog verantwoorde keuzes gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld voor het treffen van aanvullende maatregelen dan wel te komen met alternatieven voor de overgang van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie naar de gemeenten (bijvoorbeeld een gefaseerde overgang en/of voor sommige gemeenten extra ondersteuning). De maatregelen of alternatieven kan het kabinet dan ook betrekken bij het debat over de begrotingen 2015 met de Tweede Kamer.

Stel een tijdelijke, onafhankelijke Transitie Autoriteit Sociaal Domein in die integraal toetst

Naast het vaststellen van en toetsen aan randvoorwaarden zou het kabinet ook in beeld moeten brengen welke risico's gepaard gaan met de

beoogde overgang en daar maatregelen voor moeten treffen in het geval deze zich voordoen. Wij wijzen in dit verband onder meer op toetsen die de rijksoverheid reeds uitvoert bij het wijzigen van wetgeving (uitvoeringstoets) en bij grote en risicovolle ICT-projecten en -programma's (een externe toets door bijvoorbeeld Bureau Gateway). Omdat het bij de decentralisatie in het sociale domein om verschillende taken gaat is het van belang dat én integraal wordt getoetst, én zowel aan de kant van de partijen die moeten overdragen als de partijen die taken overnemen. Het valt daarbij op dat er wel een Transitie Autoriteit Jeugd sedert 1 april jl. aan de slag is, maar dat deze zich – los van de beperkte taakstelling - uitsluitend op de decentralisatie van de jeugdzorg richt.
Wij bevelen het kabinet aan voor de duur van de transitieperiode – en dus tijdelijk - één transitie Autoriteit Sociaal Domein in het leven te roepen die eventuele fricties in samenhang probeert op te lossen en als dat niet leidt tot de gewenste continuïteit van zorg, ondersteuning en begeleiding de bewindspersonen kan adviseren tot het nemen van bestuurlijke maatregelen. Zo'n Transitie Autoriteit kan ook alert zijn op de gevolgen van eventuele noodverbanden die tijdelijk gelegd zijn om de datum van 1 januari as te halen en vroegtijdig iets te doen aan "kiemen voor grotere problemen later in het proces". Met het instellen van deze autoriteit bevordert het kabinet tevens een integrale, samenhangende aanpak en geeft daarmee een duidelijk signaal dat het kabinet verkokering wil voorkomen.

Suggesties voor randvoorwaarden voor verantwoorde transitie
Om meer zekerheid te verkrijgen over de haalbaarheid van de stelselwijziging die decentralisaties behelzen, moet het kabinet eerst vaststellen welke randvoorwaarden cruciaal zijn voor een verantwoorde operationalisering daarvan. Wij geven hiervoor een aantal suggesties, onder meer ontleend aan ons onderzoek Bestuur op afstand en aan diverse transitieplannen voor de decentralisaties:

- *Is continuïteit van zorg en hulp gewaarborgd?*

Om te voorkomen dat mensen vanaf 1 januari 2015 tussen wal en schip belanden, is het van belang dat de continuïteit van zorg en hulp door gemeenten en aanbieders van zorg en hulp gewaarborgd is. Hiervoor zijn niet alleen afspraken nodig tussen gemeenten en aanbieders van zorg en hulp, maar ook andere randvoorwaarden als het inrichten van de uitvoeringsorganisatie en inzicht in de doelgroepen.

- *Is wet- en regelgeving tijdig gereed?*

Wet- en regelgeving vormt de juridische basis voor het verlenen van hulp en zorg aan mensen. Deze basis moet dan ook gereed zijn, zodat het Rijk, gemeenten, aanbieders van hulp en zorg en bovenal de mensen die het betreft weten waar ze aan toe zijn en zich kunnen voorbereiden op de periode na 1 januari 2015. De voorbereidingen van gemeenten omvatten onder andere het opstellen van verordeningen om uitvoering te kunnen geven aan hun nieuwe taken.

- *Zijn verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden duidelijk gedefinieerd?*

Voorafgaand aan het decentraliseren, moet duidelijk zijn waar aanspreekbaarheid en verantwoordelijkheid rust. Op dit moment is meer duidelijkheid hierover nodig, omdat het Rijk nog niet concreet heeft gemaakt wat verstaan moet worden onder stelsel- en systeemverantwoordelijkheid. Ook moet voorkomen worden dat verschillende bewindspersonen de systeem- of stelselverantwoordelijkheid op een andere manier gaan invullen wat een integrale aanpak door gemeenten kan belemmeren. Daarnaast bestaat het risico dat de interpretatie van de stelselverantwoordelijkheid botst met het uitgangspunt van gemeentelijke beleidsvrijheid.

- *Hebben gemeenten hun interne organisatie adequaat ingericht?*

Mensen moeten vanaf 1 januari 2015 bij gemeenten aankloppen. Gemeenten moeten daartoe hun organisatie hebben ingericht. Zo moeten ze zorgen dat ze weten op welke wijze ze vorm en inhoud geven aan een integrale aanpak en dat mensen weten waar en bij wie ze terecht kunnen. Daarnaast moeten gemeenten over voldoende kennis en capaciteit kunnen beschikken (zelf of binnen een (boven)regionaal samenwerkingsverband).

- *Hebben gemeenten voldoende inzicht in de samenhang tussen doelgroep en middelen?*

Gemeenten moeten weten met wie ze straks te maken krijgen, om vanaf 1 januari 2015 hulp of zorg te kunnen bieden. Dat is belangrijk om het beleid vorm te kunnen geven, maar ook om te voorkomen dat mensen tussen wal en schip belanden. Verder moeten gemeenten weten welke middelen ze ter beschikking hebben en welke effecten hun beleid heeft. Zowel bij het bepalen van het beleid (vooraf) als ten behoeve van het verantwoordingsproces (achteraf) moet duidelijk zijn hoe beleidskeuzes en beschikbare budgetten zich tot elkaar verhouden.

- *Is democratische controle en verantwoording ingericht?*

Decentralisatie zorgt ervoor dat de hierboven genoemde koppeling tussen beleid en geld primair op het niveau van de gemeente komt te liggen. De gemeente heeft beleids- en bestedingsvrijheid en moet hierover de gemeenteraad informeren via de begroting en verantwoording. Hierbij is het van belang dat de informatie in de begroting en verantwoording van gemeenten - of de data die daaronder liggen – vergelijkbaar is om van elkaar te kunnen leren. Daarnaast maakt dit het opstellen van een landelijk beeld mogelijk op basis waarvan het kabinet zich kan verantwoorden aan de Tweede Kamer over het realiseren van de beoogde doelen van de decentralisaties.

Reactie van de minister

De minister van BZK schrijft dat hij vanuit de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK ook ziet dat er nog veel moet gebeuren in de komende maanden, zonder de datum van 1 januari 2015 ter discussie te stellen. Zowel het Rijk als de gemeenten doen er alles aan om te zorgen dat mensen in 2015 goed geholpen worden, aldus de minister.
De minister is geen voorstander van een extra beoordelingsmoment. Wel ziet hij aanknopingspunten in de suggesties voor randvoorwaarden als continuïteit van zorg, goede inrichting interne organisatie gemeenten en democratische controle.
De minister zegt dat hij deze randvoorwaarden kan meenemen in voortgangsrapportages die worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Hierin zal aandacht worden besteed aan zowel de ontwikkelingen op bovengenoemde punten als de algehele ontwikkeling van de voorbereiding op de decentralisaties.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister is geen voorstander van een extra beoordelingsmoment. Toch zijn bij grote operaties op andere vakgebieden daar goede ervaringen mee opgedaan: zo is het inmiddels gebruikelijk bij gecompliceerde medische ingrepen een “time out” te nemen en kennen we in de ICT-sfeer de “gateway”-review. Zo’n aanpak bedoelen we en die zou heel goed aan kunnen sluiten bij wat de minister wel van plan is namelijk het sturen van een voortgangsrapportage waarbij hij de door ons geformuleerde randvoorwaarden voor een verantwoorde transitie zal betrekken.
De minister reageert overigens niet op onze aanbeveling een Tijdelijke Autoriteit Sociaal Domein in het leven te roepen. Wij denken dat een dergelijke tijdelijke organisatie het kabinet en gemeentes kan ondersteunen bij het wegnemen van fricties, tijdig signaleren van

knelpunten en adviseren bij te nemen bestuurlijke maatregelen. Ook kan deze tijdelijke organisatie behulpzaam zijn bij de door de minister in het vooruitzicht gestelde voortgangsrapportages. Ook de parlementaire onderzoekscommissie die keek naar de ervaringen met vernieuwing en stelselwijzing in het onderwijs deed de behartenswaardige aanbeveling om voorafgaand op ingrijpende stelselwijzigingen een onafhankelijk uitvoeringstoets te verrichten.
De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer verzocht in dit verantwoordingsonderzoek in te gaan op het vraagstuk van de decentralisaties. Wij zullen hieraan ook de komende periode aandacht blijven besteden. Wij hopen overigens dat ook de Tweede Kamer (her)overweegt ten minste tijdelijk één gezamenlijke commissie Sociaal Domein in het leven te roepen.

2.1.3 Zorg voor informatie(voorziening) over resultaten decentralisaties

Inzicht nodig in invloed decentralisaties op mensen
De decentralisatie van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie heeft invloed op het leven van veel en vaak kwetsbare mensen. Ook hun vooruitzichten veranderen als gevolg van decentralisatie. Zo zullen mensen voor nieuwe aanspraken niet meer gebruik kunnen maken van de bestaande en voor vele bekende regelingen en zullen gemeenten nieuwe en andere vormen van zorg, ondersteuning en begeleiding moeten aanbieden en deels nog ontwikkelen.

Informatievoorziening over resultaten decentralisaties nog niet geregeld
In de Bestuursafspraken 2011-2015 heeft het kabinet aangegeven dat het Rijk terughoudend zal zijn bij het uitvragen van informatie bij gemeenten: “alleen die informatie die strikt noodzakelijk is om de systeemverantwoordelijkheid waar te maken. Hierbij zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij reeds bestaande informatiebronnen”.
De minister van BZK heeft er als coördinerend bewindspersoon nog niet voor gezorgd dat de informatievoorziening nodig voor dit inzicht gewaarborgd is. De minister van BZK ging in zijn decentralisatiebrief van 19 februari 2013 in op de komende decentralisaties. Op deze brief hebben wij op 15 mei 2013 gereageerd. Wij merkten onder andere op dat de integrale samenhang op lokaal niveau niet moet worden gehinderd door het vasthouden aan de schotten op rijksniveau. Voorts gaven wij aan dat vooraf in kaart moet worden gebracht welk informatie-

arrangement passend is bij zowel de verantwoordingsplicht op lokaal niveau als op rijksniveau.
De minister van BZK en de staatssecretarissen van SZW, VWS en VenJ zijn in 2013 aan de slag gegaan met het inrichten van hun informatievoorziening. Een belangrijk onderdeel hiervan is het ontwikkelen van monitors. Deze monitors richten zich op de afzonderlijke wetten (Wet op de jeugdzorg, Wet maatschappelijke ondersteuning en Participatiewet) of doelgroepen die vanuit bestaande regelingen naar gemeenten moeten overgaan. Er is geen sprake van een gezamenlijke aanpak door de ministeries (met uitzondering van VenJ en VWS mbt de jeugdzorg).
Naast deze afzonderlijke monitors op de onderscheiden beleidsterreinen, ontwikkelt de minister van BZK een overkoepelende monitor.
Daarnaast ontwikkelt de VNG- samen met gemeenten- een integrale beleidsmonitor in het sociale domein. Verder richt een aantal gemeenten hun eigen informatievoorziening in op basis van moderne technieken. Hierdoor zijn zij in staat data uit verschillende bronnen bij elkaar te brengen en op kaart te zetten, om te zien en te kunnen voorspellen waar de gemeente hulp zou kunnen of moeten bieden dan wel aan het eigen beleid te kunnen beoordelen.
Wij constateren dat het Rijk samen met partijen op 12 maart 2014 een eerste Regietafel decentralisaties sociaal domein organiseerde als onderdeel van de reactie van het kabinet op de zorgen die gemeenten uitten over de samenhang in de decentralisaties. Daar werd ook gesproken over de informatievoorziening op de verschillende niveaus; gemeenten hebben behoefte aan sturings- en verantwoordingsinformatie ten behoeve van hun lokale bestuur en controle, terwijl ook het Rijk behoefte heeft aan inzicht in de landelijke effecten en resultaten en de eventuele spreiding daarvan. De informatie die het Rijk wil, sluit nog niet aan bij de door gemeenten te verzamelen informatie. Inmiddels hebben de bewindspersonen van BZK, SZW, VWS, VenJ en de VNG afgesproken gezamenlijk een verkenning te starten naar gedeelde informatieverzameling en te streven naar een op alle niveaus te gebruiken set van gegevens.
Op dit moment zijn – behoudens een monitor jeugdzorg- nog geen informatie-arrangementen opgesteld die passend zijn bij zowel de verantwoordingsplicht op lokaal niveau als op rijksniveau.

Informatievoorziening aansluiten bij gemeenten en moderne technieken

Wij zijn van mening dat de komende decentralisaties een unieke kans bieden om de informatievoorziening hierover op een slimme en slanke manier in te richten. Slim in de zin van gebruik makend van moderne

technieken, waardoor data te koppelen en te integreren zijn op kaart. Slank in de zin van alleen die informatie die ook echt nodig is om te kunnen sturen. We herhalen hierbij onze eerdere oproep dat het kabinet echt moet durven decentraliseren en durven los te laten. 'Je gaat erover of niet' is het terechte motto van de decentralisatiebrief van de minister van BZK. We bevelen het kabinet - en specifiek de minister van BZK in zijn rol als regisseur - dan ook aan de eigen informatievoorziening aan te laten sluiten bij de informatie die gemeenten verzamelen om vast te stellen of kwetsbare mensen er beter aan toe zijn. Verder zou het kabinet bij het verzamelen, analyseren en toegankelijk maken van informatie gebruik moeten maken van moderne techniek. Moderne techniek zorgt voor het koppelen van actuele informatie op kaart met als resultaat een beter inzicht in de effecten en resultaten van het beleid en daarvan afgeleide interventies. Een aantal gemeenten heeft hiervoor al platforms ontwikkeld, die zich in de praktijk bewezen hebben. Het ontsluiten van informatie via een open data platform maakt het mogelijk dat burgers zelf kunnen vaststellen hoe hun gemeente het doet. Dit is heel goed mogelijk zonder de privacy in gevaar te brengen. Daarnaast bevordert een open data platform het leren over wat wel en niet werkt. Zie ons Trendrapport Open data.

Reactie van de minister

Over de aanbeveling over informatievoorziening zegt de minister van BZK dat zijn ministerie al gericht is op de ontwikkeling van een slimme en slanke informatievoorziening over decentralisaties in het sociaal domein. Hierbij wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van de moderne techniek. Voor wat betreft de koppeling van de beleidsinformatie op kaart wil de minister zich op dit moment niet beperken tot deze specifieke variant. Onderzocht wordt niet alleen de mogelijkheden die er al dan niet zijn op het gebied van geodata, maar ook wordt gekeken naar de mogelijkheden die big data en open data bieden in het genereren en presenteren van informatie. Daarbij let het Ministerie van BZK nadrukkelijk ook op het privacy aspect.
De minister schrijft dat de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om data te ontsluiten via het nationale open data platform aansluit bij de kabinetsvisie en het actieplan Open overheid. De algemene lijn van het kabinet is dat alle openbare data zoveel mogelijk beschikbaar moeten zijn als open data. Ook rondom decentralisaties zijn er relevante open data, naast veel data die niet openbaar zijn vanwege privacy van betrokkenen. Het is aan de betrokken overheidsorganisaties te bezien welke data in het kader van de decentralisaties en in welke vorm beschikbaar worden gesteld.

De minister schrijft verder dat zijn ministerie op dit moment vorm geeft aan de monitor in het sociaal domein. Vanaf 1 januari 2015 is sprake van een gezamenlijke aanpak door de betrokken ministeries en de VNG, aldus de minister. Daarbij wordt gewerkt vanuit een door de departementen en de VNG gezamenlijk vastgestelde definitie van het begrip systeemverantwoordelijkheid. Hierbij geldt dat recht wordt gedaan aan de afzonderlijke ministeriële verantwoordelijkheden van de bij het sociaal domein betrokken ministers van BZK, SZW, V&J, en VWS. Dit gebeurt door de verschillende ministeries de ruimte te geven de eigen monitoring passend bij de eigen ministeriële verantwoordelijkheid vorm te geven. Onder regie van het ministerie van BZK wordt ingezet op een zo goed mogelijke afstemming tussen de verschillende monitors van de ministeries onderling en tussen de departementale monitors en de gemeentelijke monitoring. De uitgangspunten die daarbij worden gehanteerd zijn zoveel mogelijk enkelvoudige uitvraag en meervoudig gebruik van informatie. Waar mogelijk wordt aangesloten op de informatie die in het kader van de horizontale verantwoording door gemeenten wordt verzameld. Daarbij wordt toegewerkt naar één gezamenlijke informatievoorziening voor gemeenten en Rijk.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Een slim en slank gezamenlijk informatiearrangement voor gemeenten én Rijk is nog ver achter de horizon. De minister wil daar wel naar toe werken maar tegelijkertijd geeft hij aan dat een veelheid aan verschillende monitors wordt ontwikkeld. Dit is, naar onze mening, niet slim en slank en draagt niet bij aan de noodzaak om de resultaten van de decentralisaties integraal en in onderlinge samenhang te kunnen volgen met een minimale verantwoordingslast voor betrokkenen.
Urgentie is geboden gezien de resterende tijd tot de beoogde invoeringsdatum. Om een overdaad aan monitor-instrumenten te voorkomen dient duidelijk te zijn welk inzicht op rijksniveau onontbeerlijk is om in de toekomst adequate budgetten vast te kunnen stellen en om een algemeen oordeel te kunnen vellen over de maatschappelijke effecten van voorzieningen die op gemeentelijke niveau worden aangeboden. Daarbij kunnen moderne technieken als geo-data en open data behulpzaam zijn, zodat zowel op rijksniveau als op gemeentelijk niveau het gewenste inzicht en overzicht ontstaat.

2.1.4 Zie toe op werking democratische controle en verantwoording

Aandacht nodig voor een gemeenschappelijke taal

Gemeentebesturen moeten vanaf 1 januari 2015 aan de gemeenteraad verantwoording kunnen afleggen over het door hen gevoerde beleid en de besteding van de financiële middelen. Dit vraagt om een duidelijke koppeling van beleid en geld. Voor het kunnen vergelijken van gemeenten en het kunnen leren over de gemeentegrenzen heen is het daarom van belang dat gemeenten dezelfde taal (begrippen en definities) gebruiken. Eenzelfde taal die ook het Rijk zou moeten begrijpen en gebruiken om op landelijk niveau vast te kunnen stellen wat de resultaten en effecten van het beleid en de daarvan afgeleide interventies zijn. Zo zou de structuur van de gemeentelijke begroting en de gemeentelijke rekening dezelfde opbouw moeten hebben. De begrippen in de begroting en de rekening dienen daartoe te worden geharmoniseerd. Het instrument daarvoor kan het Besluit Begroting en Verantwoord (BBV) zijn. In 2013 is een speciale commissie herziening BBV in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten en het Ministerie van BZK, die een advies uitbrengt over het herzien van de BBV. Wij zien de herziening van de BBV als een belangrijk aangrijpingspunt om te zorgen voor harmonisatie van begrippen die vergelijking van begroting en rekening mogelijk maakt.

Aandacht nodig voor werking democratische controle

In onze brief aan de minister van BZK over zijn Decentralisatiebrief hebben we gepleit voor het goed regelen van checks and balances op lokaal niveau, voordat de decentralisaties hun beslag krijgen. Gelet op het belang van een goede democratische controle wezen wij op de beperkte bevoegdheden van de lokale rekenkamers en rekenkamercommissies voor onderzoek bij samenwerkingsverbanden en deelnemingen.

De minister van BZK heeft de Tweede Kamer in 2013 twee wetswijzigingen toegezegd. Hij heeft inmiddels de Gemeentewet en de Provinciewet gewijzigd, zodat ook rekenkamercommissies de bevoegdheden krijgen om inlichtingen in te winnen en onderzoek in te stellen bij samenwerkingsverbanden. Ook heeft hij in deze wetten de bevoegdheden van lokale rekenkamers en rekenkamercommissies bij deelnemingen uitgebreid en daarbij het gezamenlijk belang van de deelnemende gemeenten als uitgangspunt genomen. Deze wijziging is op 20 maart 2014 aangenomen door de Tweede Kamer.

Aandacht voor uitwerking deelfonds sociaal domein

Het kabinet heeft in 2013 besloten om de huidige budgetten voor jeugdzorg, participatie en zorg de eerste drie jaar te bundelen in een zogenoemd deelfonds sociaal domein. De minister van BZK heeft de contouren van dit deelfonds geschetst in een brief van 9 oktober 2013 aan de Tweede Kamer. Hierin vermeldt hij het voornemen om de middelen voor de decentralisaties in het sociale domein in de eerste drie jaren geïntegreerd beschikbaar te stellen via één deelfonds sociaal domein in het Gemeentefonds. Deze middelen kunnen in de eerste drie jaar door de gemeenten alleen worden besteed aan hun taken binnen het sociaal domein. Besteding van deze gelden aan andere beleidsdoelen door de gemeenten is niet toegestaan. Hiermee geeft de minister van BZK ook uitvoering aan de motie Van 't Wout en Bergkamp.

Al eerder heeft de Algemene Rekenkamer het kabinet aanbevolen om, indien tot decentralisatie van taken wordt besloten, de beslissing over besteding van de daarbij behorende middelen (en de verantwoording daarover) dan ook volledig aan gemeentes over te laten. Ook eerder hebben wij al een overzicht geboden van de groeiende variëteit aan uitkeringsvormen en aanbevolen de variëteit terug te dringen. Aan een tijdelijk afgeschermde variant binnen het Gemeentefonds kan soms wel behoefte zijn als de betrokken gelden een bepaalde periode op een andere manier verdeeld moeten worden dan via de gangbare verdeelsystematiek van de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Het had dan ook voor de hand gelegen de hiervoor beschikbare variant van de integratie-uitkering (binnen het Gemeentefonds) te gebruiken. Omdat het kabinet echter ook nog met voorwaarden de vinger aan de pols wil houden met betrekking tot de besteding van deze middelen door de 403 gemeenten is als ware het een specifieke uitkering voor dit nieuwe deelfonds gekozen.

De bestedingsvrijheid door de gemeenten wordt dus in elk geval de komende drie jaar nog beperkt door de bestedingsplicht verbonden aan de middelen uit het deelfonds sociaal domein. Zo'n voorwaarde vanuit het Rijk staat op gespannen voet met de vergaande verantwoordelijkheid die de gemeenten in het kader van de decentralisaties op zich nemen. Hoe nu verder? De bestedingsplicht betekent automatisch en onvermijdelijk dat er een verticale verantwoordingsplicht van gemeenten aan het Rijk ontstaat, ook omdat de minister zich moet kunnen verantwoorden aan de Staten-Generaal over de naleving door de gemeenten van de bestedingsvoorwaarde verbonden aan het deelfonds sociaal domein. Onvermijdelijk moet de minister die het aangaat – i.c. vooral de minister van BZK – zich conform alle spelregels rondom

begroten en verantwoorden in het kader van de borging van de rechtmatigheid van de begrotingsuitgaven ervan vergewissen dat aan alle bestedingsvoorwaarden wordt voldaan. Ook de Algemene Rekenkamer moet dit dus de komende jaren in haar controle betrekken. We ontkomen er dus niet aan voor de drie jaar dat het deel fonds bestaat aandacht te moeten geven aan het opbouwen van een tijdelijke verantwoordingsinformatiestroom naast de aandacht die nodig is voor het ontwikkelen van een duurzame nieuwe beleidsinformatievoorziening.

Hoe de minister van BZK dit wil organiseren, is op dit moment nog niet duidelijk. Een wetsvoorstel ter zake is in voorbereiding en wordt naar verwachting binnenkort naar de Tweede Kamer gestuurd. Naar wij begrepen hebben opteert de minister voor monitoring via het bestaande systeem IV-3 op de bestedingen voor het sociale domein. Die beleidsinformatie wordt dan gebruik als verantwoordingsinformatie. Wij signaleren het probleem dat dit systeem daarvoor niet is bedoeld en dat bovenal dit type informatie niet het gewenste niveau van zekerheid zal opleveren. Dit zal de komende jaren bij de verantwoording van het deelfonds sociaal domein tot problemen leiden in de verantwoording. Wij wijzen er in dit verband op dat de minister van BZK in het recente verleden geconfronteerd werd met problemen rondom een adequate verantwoording van specifieke uitkeringen. Die ervaring zou tot behoedzaamheid zijnerzijds aanleiding kunnen zijn. Hoe het kabinet ook zal besluiten over de controle op naleving van de bestedingsvoorwaarde, in alle gevallen zijn extra controlelasten zowel bij de gemeenten als bij het Rijk het gevolg van de gekozen variant een feit.

Wij hopen dat de tijdelijke verplichting om te voorzien in de vereiste verantwoordingsinformatie ten behoeve van de rechtmatigheid van de uitgaven die worden gefinancierd uit het sociaal deelfonds geen beletsel zal vormen voor het tijdig ontwikkelen van een duurzame beleidsinformatievoorziening.

Reactie van de minister

Verantwoording over de bestedingsvoorwaarde van het sociaal deelfonds

De minister van BZK heeft in de tijdelijke wet op het deelfonds omschreven hoe hij zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van het deelfonds zal invullen. Het deelfonds is een tijdelijke bijzondere uitkeringsvariant binnen het gemeentefonds, die zoveel mogelijk de geldende uitgangspunten van het gemeentefonds volgt. De gekozen variant is volgens hem geen specifieke uitkering waarbij een verticaal verantwoordingsinstrument hoort. Bij de gekozen variant, evenals bij de

algemene uitkering of decentralisatie uitkering, is sprake van horizontale verantwoording.
De rechtmatigheidscontrole op rijksniveau door de departementale accountantsdienst en door de Algemene Rekenkamer is volgens de minister beperkt tot de controle of de middelen uit het deelfonds aan de gemeenten op rechtmatige wijze zijn toegekend.

Informatie over besteding door monitoring
Het Rijk verzamelt informatie over de besteding van het deelfonds per gemeente via het Informatiestelsel informatie voor derden. Deze informatie kan volgens de minister worden bedoeld om inzicht te krijgen in de hoogte van de macro-uitgaven aan het sociaal domein en geeft tevens inzicht in de bestedingen van de individuele gemeente. Er wordt eenmalig een goedkeurende controleverklaring gevraagd na aanpassing van het informatiesysteem Informatie voor Derden (Iv3). De accountant controleert hierbij of er een deugdelijk administratief systeem is opgezet dat de informatie voor derden moet genereren en toetst eenmalig de jaaruitkomsten van de werking van dat systeem. Door aan te sluiten bij het bestaande systeem Iv3 wordt volgens de minister geborgd dat deze informatie over de hoogte van de uitgaven op een betrouwbare wijze tot stand is gekomen.
Verder ontvangt het Rijk informatie over de reguliere controleverklaring van gemeenten op de gemeentelijke jaarstukken. Het Rijk weet zo per gemeente of zij een goedkeurende verklaring heeft ontvangen op de jaarstukken. Onduidelijkheden ten aanzien van de horizontale verantwoording zullen door de minister van BZK worden opgepakt.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
De minister geeft in zijn reactie nogmaals aan hoe hij het extra middelen waarover gemeenten vanaf 2015 de beschikking krijgen, wil overhevelen in een sociaal deelfonds. In een separate brief zullen wij nog nader in gaan op het bijbehorende wetsvoorstel. Daarin wijzen we primair op de aspecten ‘bestedingsplicht’ en ‘verantwoordingsinformatie’.

De minister gaat in zijn reactie voorbij aan het feit dat aan een bestedingsplicht onlosmakelijk een verantwoordingsplicht is gekoppeld, die onvermijdelijk verticaal is van gemeenten naar rijk. Wij betwisten de stelling dat de rechtmatigheidscontrole op rijksniveau zich beperkt tot de controle of de middelen uit het deelfonds op rechtmatige wijze zijn toegekend en overgeboekt. Dat is immers het type controle dat hoort bij financieringsarrangementen zonder bestedingsplicht. Voor die aanpak is daarentegen niet gekozen in het wetsvoorstel. Het budget dat gemeenten

ontvangen voor hun nieuwe taken wordt toegevoegd aan het bestaande budget dat zij reeds hebben in het sociaal domein (via participatiebudget en gemeentefonds). In de uitvoeringspraktijk zullen deze beschikbare middelen zich mengen, zowel in de gezamenlijke besluitvoering als in de échte praktijk, hetgeen ook nadrukkelijk de bedoeling is. Het invoeren van een bestedingsplicht binnen het sociaal domein veroorzaakt naar onze mening een onnodige en weinig effectieve controlelast.

Wij waarderen de aangekondigde maatregelen om de monitorinformatie over de gemeentelijke bestedingen, met daarbij specifieke aandacht voor het sociaal deelfonds, op een hoger peil te brengen. Het berust echter op een misverstand te veronderstellen dat monitor-informatie (i.c. IV3) de plaats kan innemen van verantwoordingsinformatie.

2.2 Fraude: inzicht in omvang en oorzaken helpt bij verbetering aanpak

Op basis van wat bekend is, is de relatieve omvang van fraude ten opzichte van de totale uitgaven en inkomsten van het Rijk laag maar gaat het wel om grote bedragen. De omvang van fraude is niet met zekerheid vast te stellen. Wel is meer inzicht mogelijk dan de meeste ministers nu hebben en aan de Tweede Kamer geven. Meer inzicht in de omvang en oorzaken van fraude helpt om te prioriteren waar de overheid preventief en repressief moet optreden. Bij het nemen van maatregelen is het belangrijk om af te wegen of de kosten opwegen tegen de baten. Bij de drie sectoren waar naar schatting de meeste fraude wordt gepleegd (belastingen, zorg, sociale zekerheid), wordt al gewerkt aan meer inzicht.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben de minister-president en de minister van Financiën toegezegd om in de jaarverslagen 2013 van de ministeries inzicht te geven in frauderisico's en maatregelen die de ministers hebben getroffen om de risico's te beheersen. Alle ministers hebben in hun jaarverslagen beschrijvingen van mogelijke frauderisico's en procedures om fraude te voorkomen opgenomen. Ministers maken in hun jaarverslagen alleen niet duidelijk aan de Tweede Kamer waar zij nog 'resterende risico's zien en welke maatregelen zij nog moeten treffen om deze 'risico's zo veel mogelijk te verkleinen. De minister van VenJ heeft in zijn coördinerende rol over fraudeaanpak ook een brief gestuurd aan de Tweede Kamer. Als aanvulling op de informatie die de ministers aan de Tweede Kamer bieden, hebben wij geïnventariseerd wat op basis van bestaand materiaal bekend is over:

- de omvang van fraude;
- de oorzaken van fraude.

Nader begrip van fraude
Om goed zicht te krijgen op de omvang van fraude en een adequate bestrijding daarvan is een heldere definitie van belang. In ons rapport Signaleren van fraude (2008) hanteren we de volgende (brede) definitie van fraude: 'opzettelijke misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen'. Binnen de overheid worden de terminologie 'misbruik en oneigenlijk gebruik' (MenO) gehanteerd. De termen misbruik en oneigenlijk gebruik worden vooral gebruikt bij overtredingen van belasting- of subsidiewetten.

Misbruik: bewust overtreding van de regels
Er is sprake van misbruik als bewust subsidie- of belastingregels worden overtreden. Er wordt bijvoorbeeld een subsidie aangevraagd voor een zonnecollector, de subsidie wordt ontvangen en de begunstigde schaft in het geheel geen zonnecollector aan. Het bewust foutief invullen van een belastingaangifte valt ook onder misbruik.

Oneigenlijk gebruik: handelen in strijd met de bedoeling
Naast opzettelijke misleiding kan er sprake zijn van oneigenlijk gebruik. In dat geval wordt een regel in formele zin nageleefd, maar in strijd met de bedoeling gehandeld. Bijvoorbeeld de kinderopvangtoeslag moet het mogelijk maken dat beide ouders kunnen werken. Als ouders het verschil tussen het maximaal toegekende aantal uren kinderopvang én benodigde aantal structureel gebruiken voor vrije tijdbesteding is dat oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag. De minister van SZW heeft in 2011 het aantal uren kinderopvang dat voor toeslag in aanmerking komt daarom gerelateerd aan het aantal uren dat wordt gewerkt. Als jongeren zich inschrijven voor een opleiding, maar de lessen niet volgen en wel studiefinanciering ontvangen, is er ook sprake van oneigenlijk gebruik.

Niet elke fout is fraude, soms is het gewoon een vergissing
Naast opzettelijke fouten kunnen mensen ook fouten maken zonder dat er opzet in het spel is. Voorbeeld hier van is een typefout bij het invullen van de belastingaangifte of een gebruik van een verkeerde code bij de declaratie van zorgkosten door een specialist. Complexiteit van regels kan fouten in de hand werken, zie Complexe of oncontroleerbare regels werken fraude soms in de hand.

Informatie over fraude in de jaarverslagen te algemeen

De aandacht in de bedrijfsvoeringsparagraaf voor de onderkende frauderisico's en de maatregelen die zijn of worden ingezet om de risico's te beheersen varieert nog sterk per ministerie. De passages zijn veelal algemeen van aard. Er wordt weinig ingegaan op specifieke frauderisico's en getroffen maatregelen. Daar tegenover staat dat sommige ministeries ook bij specifieke beleidsartikelen ingaan op fraude maatregelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor VWS.

Bij enkele ministeries zijn er door geconstateerde fraudes al maatregelen genomen om deze te voorkomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Belastingdienst, die fraudes met toeslagen heeft aangepakt met het oog op Wet aanpak Fraude Toeslagen en fiscaliteit.

Bij het Ministerie van Defensie is in de bedrijfsvoeringsparagraaf een algemene paragraaf opgenomen over integriteit en fraude. Het onderwerp integriteit en het gebruik van gedragscodes worden veel genoemd in de bedrijfsvoeringsparagrafen.

Het voorkomen en verkleinen van MenO-risico's

Om de risico's op misbruik en oneigenlijk (MenO) gebruik te verkleinen, is het belangrijk dat ministeries maatregelen treffen. Als ministeries hun functiescheiding goed geregeld hebben wordt de kans kleiner dat ambtenaren fraude plegen. Functiescheiding betekent dat meerdere belangrijke activiteiten niet door één en dezelfde persoon uitgevoerd worden. Bijvoorbeeld het goedkeuren van betalingen aan leveranciers wordt niet gedaan door dezelfde persoon die tevens verantwoordelijk is voor het doen van de feitelijke betalingen.

Om de frauderisico's te verkleinen, is het van belang dat ministers in de opzet, vormgeving en uitvoering van beleid een aantal stappen doorlopen. Zo is het bij het ontwerpen van nieuwe regelgeving belangrijk dat vooraf mogelijke risico's in kaart gebracht worden, zodat afdoende en gerichte controlemaatregelen deze risico's zoveel mogelijk afdekken. Naast adequate controles is een effectief sanctiebeleid relevant. Overtredingen moeten ontmoedigd worden. Op basis van de uitgevoerde controles en opgelegde sancties, is het belangrijk om de bestaande regelgeving te evalueren om risico's op MenO verder te verkleinen.

Voor subsidies geldt rijksbreed het beleid dat ministeries uit 3 arrangementen kunnen kiezen, waarbij de aard van de verantwoording die over de subsidie afgelegd moet worden verschilt:

1. Subsidies tot 25.000 euro worden direct vastgesteld, desgevraagd moet er verantwoording afgelegd worden over de geleverde prestatie.
2. Bij subsidies vanaf 25.000 euro tot 125.000 euro moet verantwoording over de geleverde prestatie afgelegd worden.
3. Bij subsidies vanaf 125.000 euro moet de geleverde prestatie en de gemaakte kosten verantwoord worden.

Bij subsidies die direct worden vastgesteld, bestaat het grootste risico op MenO. Relatief gezien zijn er weinig subsidies die direct vastgesteld worden. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft in 2013 voor een totaalbedrag van 3.371 miljoen euro aan subsidiebeschikkingen verleend in opdracht van het Ministerie van EZ. Hiervan was 36 miljoen euro gemoeid met subsidiebeschikkingen die direct worden vastgesteld. Dit is 1,1% van het totaal aantal verleende subsidiebeschikkingen dat verleend wordt in opdracht van EZ.

In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de jaarverslagen wordt aandacht besteed aan de risico's en maatregelen ter voorkoming van fraude. Wij constateren dat ministeries hier nogal uiteenlopend over rapporteren.

Reactie van de minister

De minister van Financiën deelt onze opvatting dat de passages over fraude in de bedrijfsvoeringsparagrafen nog veelal algemeen van aard zijn en aan scherpte kunnen winnen. De door het kabinet ingezette rijksbrede anti-fraudestrategie en het daarbij door het ministerie van VenJ opgestelde rijksbreed actieplan kan departementen helpen om specifieke frauderisico's beter in beeld te brengen, maatregelen op te stellen om de restrisico's te beheersen en de kans op fraudes te verkleinen.

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer zal de passages over fraude ook volgend jaar betrekken bij in het verantwoordingsonderzoek en aan blijven dringen op concretere informatie in de jaarverslagen van ministers over de vraag of er nog resterende frauderisico's zijn en wat de daarmee verband houdende maatregelen zijn.

2.2.1 Geen harde cijfers over omvang fraude, wel schattingen

De omvang van fraude met publieke middelen kan niet met zekerheid vast worden gesteld. Weinig ministers hebben een redelijk zicht op de omvang van fraude en het is naar de aard der zaak ook lastig vast te stellen.

Geschatte top-3 fraude: belastingen, zorg en sociale zekerheid

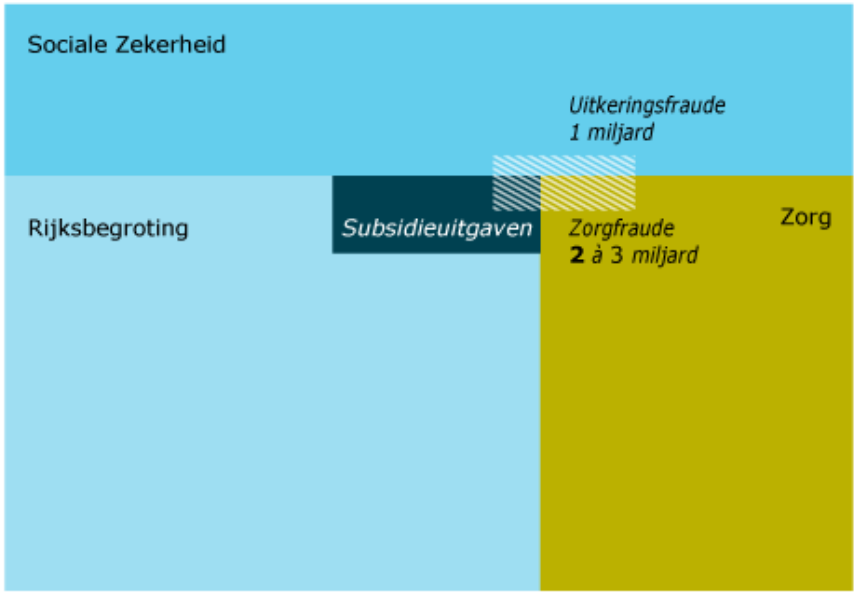
Het burgerinitiatief één overheid heeft schattingen van fraudeomvang en pakkans geïnventariseerd. De betrouwbaarheid van deze en vergelijkbare schattingen is niet erg hoog, maar de inventarisatie geeft wel een beeld van waar fraude het meest voorkomt:

- Belastingfraude minimaal 4 miljard euro
- Zorgfraude ongeveer 2 à 3 miljard euro
- Sociale uitkeringsfraude ongeveer 1 miljard euro

Wij merken op dat ministeries geen betrouwbare schatting publiceren over de omvang van fraude. Aangezien er geen schattingen met een hogere betrouwbaarheid beschikbaar is, maken wij gebruik van de schattingen van één overheid. De hiervoor genoemde bedragen betreffen niet altijd bewuste fouten en daarmee fraude.

Geschatte omvang fraude afgezet tegen totalen uitgaven

In figuur onderstaande figuur hebben we deze schattingen gevisualiseerd door ze af te zetten tegen de totale bedragen die in de betreffende sectoren omgaan.



Inzicht in omvang fraude geeft handelingsperspectief

Meer inzicht in de omvang van fraude helpt om in de aanpak ervan te prioriteren, maar ook om vast te stellen of preventieve en repressieve maatregelen werken. Om te bepalen welke fraude als eerste aangepakt moet worden is niet alleen de omvang bepalend, maar ook de kosten en opbrengsten van de maatregelen. Daarvoor is het nodig om een business case op te stellen, zoals de minister van VenJ heeft gedaan voor het

afpakken van crimineel geld, maar nog wel moet volgen en zich over verantwoorden.
Bij de drie sectoren waar naar schatting de meeste fraude wordt gepleegd, wordt al gewerkt aan meer inzicht:

- Belastingdienst maakt start met inzicht in tax gap
- Nederlandse Zorgautoriteit onderzoekt zorgfraude
- SZW biedt informatie om handhavingsactiviteiten te prioriteren

Op het gebied van subsidies bestaat nog te weinig inzicht in frauderisico's.

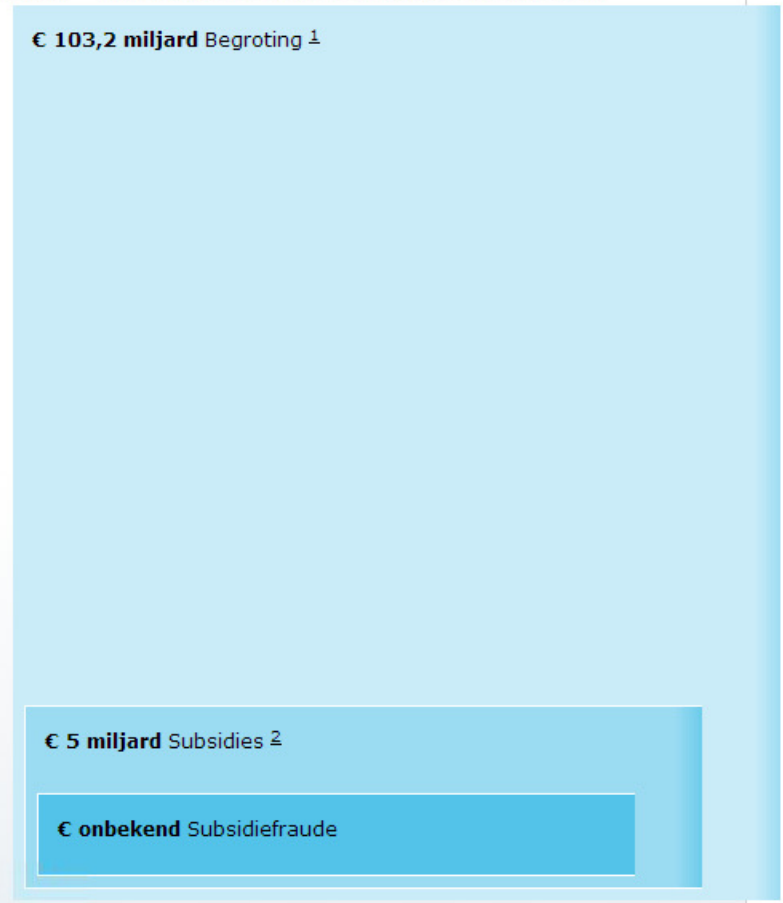
2.2.2 Vastleggen risico's fraude bij subsidies kan beter

De minister van VenJ heeft eind 2013 de rijksbrede aanpak van fraude naar de Tweede Kamer gestuurd. De minister schrijft dat het wegnemen van gelegenheden om fraude te kunnen plegen, het vertrekpunt is bij de bestrijding van fraude. Dat vergt volgens de minister allereerst dat bij het opstellen en aanpassen van wet- en regelgeving een goede inschatting wordt gemaakt van potentiële zwakke plekken of frauderisico's, zodat deze zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. Wij zijn het eens met de constatering van de minister, wij hebben hetzelfde in ons rapport Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (1999).

Wij hebben rijksbreed onderzocht in hoeverre ministeries voor subsidieregelingen een inschatting gemaakt hebben van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit is verplicht op basis van het Uniform Subsidiekader. We hebben gekozen voor subsidies omdat het risico op fraude bij subsidies relatief groot is. De reden is dat de overheid doorgaans nogal afhankelijk is van informatie van de subsidieontvanger. En degene die subsidie ontvangt heeft een direct financieel belang om de werkelijkheid mooier voor te stellen dan ze is.

Bij 4 ministeries zijn er weinig inschattingen gemaakt van frauderisico's bij subsidieregelingen. Meer informatie over risicoanalyses kunt u lezen bij ons verantwoordingsonderzoek bij de ministeries van VenJ, BZK, OCW en EZ.

Figuur — Vastleggen risico's fraude bij subsidie kan beter



1. Rijksbegroting in enge zin ↩
2. Bij benadering, exacte omvang onbekend ↩

Reactie van de minister

De minister van Financiën heeft in 2013 een monitoringsrapportage over de werking van het Uniform subsidiekader aan de Tweede Kamer aangeboden. Een belangrijk aandachtspunt in deze rapportage is het vastleggen van risicoanalyses bij subsidieregelingen. Het inschatten van frauderisico's is hier een onderdeel van. De ministeries die het aangaat voeren deze verbeteringen nu door en werken aan kennisverbetering op het gebied van M&O-beleid en in het bijzonder aan de uitvoering en vastlegging van risicoanalyses. Het ministerie van Financiën verzorgt samen met andere departementen trainingen, faciliteert de kennisdeling en de uitwisseling van best practices tussen departementen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

2.2.3 Belastingdienst maakt start met inzicht in tax gap

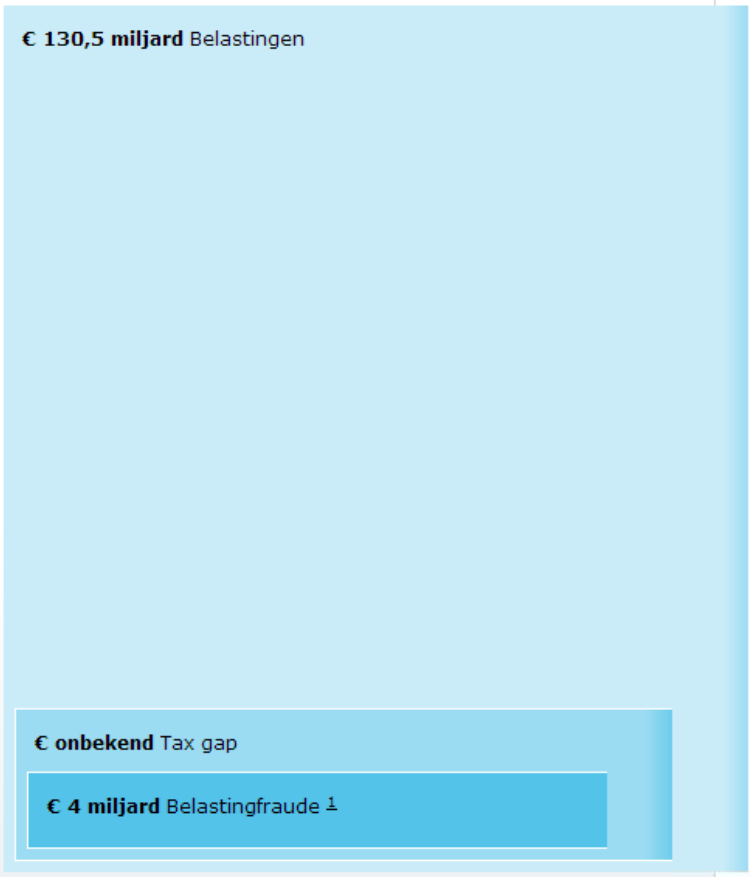
Internationaal wordt niet gesproken van belastingfraude maar van tax gap. De tax gap is het verschil tussen:

- het bedrag waarop de rijksoverheid recht heeft als iedereen alle belasting zou betalen volgens de geldende wetgeving;
- hetgeen daadwerkelijk wordt afgedragen.

Bij de tax gap is niet alleen fraude aan de orde, maar bijvoorbeeld ook doordat mensen fouten maken bij het invullen van de aangifte en doordat bedrijven soms failliet gaan en geen belasting meer kunnen betalen.

De staatssecretaris van Financiën heeft aan de Tweede Kamer beloofd om voor een deel van de totale belastingontvangsten, namelijk de BTW, begin 2014 met een berekening van de tax gap te komen. Vervolgens gaat de belastingdienst bezien of berekening voor andere belastingen zinvol is.

Figuur — Tax gap



1. Bij benadering; één overheid ↩

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de Minister van Financiën aan om de komende jaren planmatig voor alle grote belastingmiddelen de tax gap te bepalen, hieraan een analyse en beleidsconclusie te verbinden en het parlement hierover te informeren.

Reactie van de minister
De minister van Financiën wijst er in zijn reactie op dat de 'tax gap' niet gelijk te stellen is aan fraude. Aan een tax gap kunnen diverse oorzaken ten grondslag liggen. Voorbeelden van deze oorzaken zijn faillissementen, mensen die zijn vertrokken naar het buitenland en niet aan hun verplichtingen hebben voldaan, fouten die zowel door de Belastingdienst als door burgers of bedrijven worden gemaakt, bijvoorbeeld als gevolg van ingewikkelde regelgeving en onzorgvuldigheden bij de aangifte. Ten slotte kan er sprake zijn van fraude, zoals bewust verzwegen inkomsten, vermogen of omzet, zwart werken en btw-(carrousel)fraude. Al deze factoren kunnen voor een deel oorzaken zijn van een tax gap en zijn daarmee stuk voor stuk aangrijpingspunten voor overheidsbeleid, waarvan fraudeaanpak er één is.
Op dit moment wordt door de Belastingdienst in samenwerking met het CBS onderzocht of er een verantwoorde schatting van de btw gap mogelijk is. De minister is voornemens om de Tweede Kamer vóór de zomer over de uitkomsten daarvan te rapporteren. Dan zal ook worden ingegaan op de vraag hoe de berekening voor andere belastingen mogelijk is.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij zullen bij onze begrotingsbrief in het najaar nagaan of de minister van Financiën inzicht verschaft aan de Tweede Kamer over de tax gap BTW en een concreet plan heeft voor de overige belastingmiddelen.

2.2.4 Nederlandse Zorgautoriteit onderzoekt zorgfraude

In opdracht van de minister van VWS is de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) bezig met een onderzoek naar de geschatte omvang van fraude in de zorg. Naar verwachting verschijnt het eindrapport in juli 2014. In december 2013 en februari 2014 publiceerde de NZa tussenrapportages. De NZa constateerde dat er jaarlijks voor minstens 35 miljoen euro aan verdachte declaraties wordt vergoed. Het gaat om fraude die is geconstateerd in een deel van de zorg, namelijk:

- Huisartsenzorg
- Mondzorg
- Farmacie
- GGZ

In deze 4 zorgsectoren wordt in totaal ruim 13 miljard euro aan declaraties vergoed. Ten minste 0,2% (35 miljoen euro) van dit bedrag is dus verdacht. Het gaat om overtredingen van declaratieregels en declaraties die merkwaardig zijn doordat ze sterk afwijken van gangbare declaraties. Er is niet onderzocht of het in alle gevallen om fraude gaat. Het kan namelijk gevolg zijn van slordigheid, gemakzucht of onoplettendheid. Zie voor meer informatie over zorgfraude ons onderzoek bij het Ministerie van VWS.

Figuur — zorgfraude

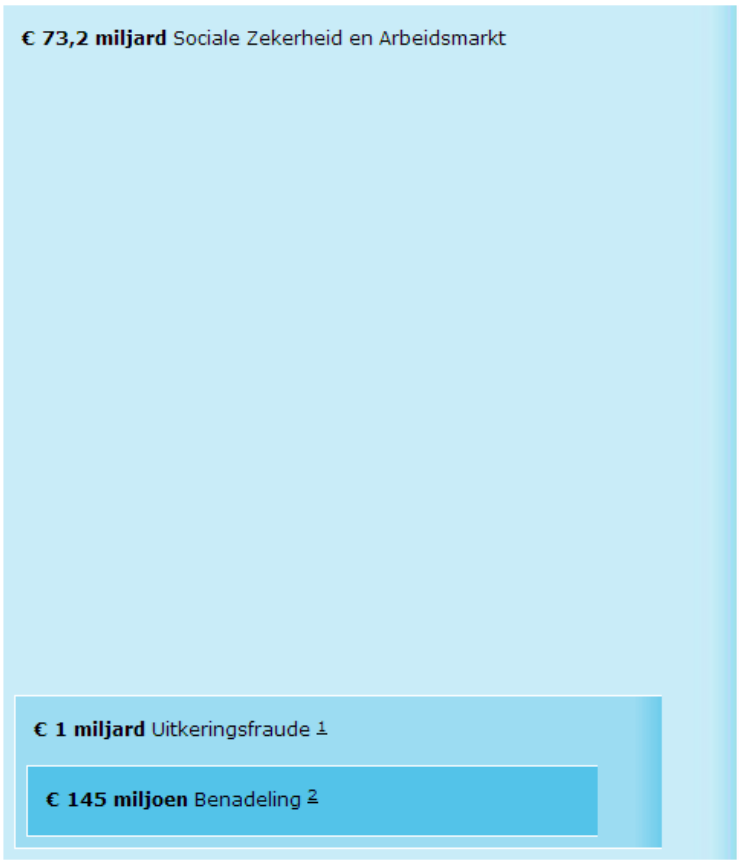
1. BKZ € 64,6 miljard
2. één overheid↩
3. jaarlijks vergoed volgens NZa ↩

2.2.5 SZW biedt informatie om handhavingsactiviteiten te prioriteren 32

De minister van SZW neemt in zijn begroting en jaarverslag voor alle grote uitkeringsregelingen informatie op over fraude en handhaving. Deze informatie betreft onder andere het benadelingsbedrag. Het behandelingsbedrag verwijst naar het te veel te ontvangen bedrag ten opzichte van het bedrag waar uitkeringsgerechtigden recht op hebben. Tussen 2011 en 2013 was jaarlijks de totale omvang van de benadelingbedragen ongeveer 145 miljoen euro.
Opdat het parlement kan controleren of de door de overheid gepleegde inspanningen succesvol zijn bij het bestrijden van fraude, hebben wij in 2007 de minister aanbevolen om inzicht te geven in:

Nalevingsniveaus: de mate waarin regels nageleefd worden.
Pakkans: de kans dat een overtreder gepakt wordt.
Strafkans: de kans dat als iemand wordt gepakt ook gestraft wordt.
In oktober 2013 heeft de minister de Tweede Kamer een brief gestuurd waarin hij inzicht geeft in hoeverre uitkeringsgerechtigden bekend zijn met hun verplichtingen (nalevingsniveau). Tevens is opgenomen hoe hoog uitkeringsgerechtigden de pak- en strafkans inschatten. In dezelfde brief geeft de minister aan dat hij de komende 4 jaar de capaciteit bij UWV, de SVB en Inspectie SZW uitbreidt met jaarlijks 260 fte, waarvoor cumulatief 100 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld. De verwachte opbrengst van deze uitbreiding bedraagt volgens de minister vanaf 1 januari 2014 naar verwachting in totaal 189 miljoen euro.

Figuur — Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt



1. Bij benadering, één overheid ↩
2. Geconstateerd door SZW ↩

2.2.6 Complexe of oncontroleerbare regels werken fraude soms in de hand

Regelgeving werkt soms fraude in de hand, omdat:

- regels te complex zijn;
- regels soms oncontroleerbaar zijn;
- de controle van de regels op gespannen voet staat met een goede en/of snelle dienstverlening.

Complexe regelgeving werkt fouten in de hand

De complexiteit van regels kan ertoe leiden dat mensen, bewust of onbewust, regels overtreden. Een voorbeeld hiervan is het declareren van ziekenhuiszorg. Het ingewikkelde financieringssysteem bemoeilijkt de controle op de vraag of ziekenhuiszorg terecht is geleverd en op de juiste wijze is gefactureerd. Zie voor een uitgebreide analyse ons onderzoek naar Transparantie ziekenhuisuitgaven en ons

verantwoordingsonderzoek 2013 van het ministerie van VWS waarin we aandacht schenken aan frauderisico's met persoonsgebonden budgetten.

Controleerbaarheid van regels

Wanneer ministers regels opstellen om financiële middelen te verdelen, is het belangrijk dat de criteria die bepalen of iemand geld ontvangt controleerbaar zijn. Een voorbeeld van regelgeving die moeilijk controleerbaar is, is de gewichtenregeling in het basisonderwijs. Afhankelijk van het niveau van genoten onderwijs van de ouders van een leerling, ontvangt een school mogelijk extra financiële middelen van het Ministerie van OCW. Scholen ontvangen dit geld om onderwijsachterstanden van deze leerlingen te kunnen bestrijden. Voor leerlingen waarvan de ouders alleen basisonderwijs genoten hebben, ontvangt een school meer geld dan voor een leerling waarvan de ouders praktijkonderwijs gevolgd hebben. Scholen en toezichthouders kunnen de door de ouders opgegeven opleidingsniveaus echter niet goed controleren. Meer informatie over de gewichtenregeling kunt u lezen bij ons verantwoordingsonderzoek over OCW.

Het spanningsveld tussen optimale dienstverlening en controle

Ministers willen administratieve lasten voorkomen en de dienstverlening aan burgers vergroten. Tegelijkertijd is het belangrijk dat een zekere mate van controle plaats vindt, voordat instellingen of burgers geld ontvangen. Een voorbeeld van het spanningsveld tussen het belang van tijdige en goede dienstverlening enerzijds en controle anderzijds was in 2013 de toekenning en uitkering van toeslagen. Personen vroegen huur- en zorgtoeslag aan met terugwerkende kracht. Vervolgens betaalde de Belastingdienst meteen uit, controle vond doorgaans pas achteraf plaats. Door de beperkte controle bij het aanvragen van een toeslag kunnen toeslagen snel toegekend en uitgekeerd worden door de Belastingdienst en dat is prettig voor burgers. Maar de beperkte controle biedt ook gelegenheid aan kwaadwillenden. Meer informatie over toeslagen kunt u lezen bij ons verantwoordingsonderzoek over Financiën.

3 Beleidsinformatie Rijksbrede onderzoeksresultaten

3.1 Beleidsinformatie: kansen voor doelmatigheid en open data

Wij stellen vast dat er voor sommige beleidsonderwerpen veel informatie wordt verzameld en beschikbaar is maar dat op cruciale onderdelen ook relevante informatie ontbreekt. Dit kan ertoe leiden dat het kabinet en de Tweede Kamer beleidskeuzes maken die niet voldoende effect leveren en ook onnodig duur blijken te zijn. Goede beleidsinformatie kan de juiste aanknopingspunten bieden voor doelmatiger en doeltreffender beleid. Bij andere onderwerpen constateren we dat de ministers zich door een gebrek aan informatie niet goed kunnen verantwoorden over de resultaten die met beleid en geld zijn bereikt. Ten slotte zien wij kansen om meer beleidsinformatie beschikbaar te stellen als open data.

3.1.1 Aanknopingspunten voor betere beleidskeuzes

Kinderopvangtoeslag kost meer dan nodig
In 2013 werd 2,3 miljard euro uitgegeven aan de opvang van 636.000 kinderen. De kinderopvangtoeslag kost de rijksoverheid meer dan nodig. Ouders worden namelijk geprikkeld om voor de overheid relatief dure contracten te kiezen.
De minister vindt de pedagogische meerwaarde van kinderopvang steeds belangrijker. Wij stellen vast dat de gemiddelde pedagogische kwaliteit afneemt. Tegelijkertijd zien we dat meer kinderdagverblijven voldoen aan de minimale eisen voor pedagogische kwaliteit.
Lees meer bij beleidsinformatie SZW.

Hoge belastinguitgaven voor tegenvallende milieuwinst zuinige auto's
Het stimuleren van de aanschaf van zuinige auto’s om de CO2-uitstoot te verlagen heeft sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro gekost. Het leverde minder CO2 besparing op dan uit de officiële cijfers blijkt en is per bespaarde ton CO2 ook een relatief dure maatregel. Het energielabel, dat consumenten moet helpen om de zuinigste auto te kiezen, is bovendien op testresultaten gebaseerd. In de praktijk ligt het brandstofverbruik

echter tot 35% hoger.
De staatssecretarissen van Financiën en van IenM hebben de Tweede Kamer voldoende geïnformeerd, maar de informatie over de kosten kan inzichtelijker door jaarlijks een totaalbeeld van de totale belastingderving voor de zuinige auto's te maken. Daarnaast bevelen wij de staatssecretaris van Financiën aan om de schatting van de derving aan inkomsten door te lage bijtelling te verbeteren.
Lees meer bij beleidsinformatie IenM en bij beleidsinformatie Financiën.

Reactie van de minister
De minister van Financiën deelt onze mening dat goede beleidsinformatie aanknopingspunten biedt voor betere beleidskeuzes. De minister vindt de waarde die beleidsinformatie kan hebben voor het publieke debat minstens even belangrijk als het wettelijke verantwoordingsaspect. Door het combineren van verantwoordingsinformatie met informatie uit beleidsmonitors, evaluaties door departementen en studies van andere partijen (waaronder de Algemene Rekenkamer) kan het beleidsinhoudelijke debat volgens de minister worden versterkt. Hiermee worden lessen getrokken die kunnen leiden tot een doelmatiger en doeltreffender besteding van middelen. Naast de jaarlijkse begroting en het jaarverslag bieden ook beleidsnota's die buiten het reguliere begrotingsproces naar de Kamer worden gezonden, rapporten van bijvoorbeeld het CPB of het SCP en cijfers van het CBS nuttige aanknopingspunten voor betere beleidskeuzes.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

3.1.2 De relevante informatie is niet altijd beschikbaar

Onvoldoende inzicht in resultaten BDU Verkeer en Vervoer
De minister van IenM weet onvoldoende over de prestaties en de resultaten van de 2 miljard euro die zij jaarlijks uitgeeft via de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer. Ze heeft ook geen onderbouwing voor de hoogte van deze uitgaven en voor nut en noodzaak van de ontstane BDU-reservepot van 2,3 miljard euro bij de ontvangers (provincies en stadsregio's). Voor een aantal belangrijke beleidsambities, waar de BDU-gelden aan moeten bijdragen, weet de minister niet hoe het ervoor staat. Zo weet de minister niet of de bereikbaarheid verbetert en of het regionale OV doelmatig is, terwijl zij beide beleidsambities geformuleerd heeft.
Door het gebrek aan informatie over de BDU kan de minister zelf onvoldoende vaststellen of het beleid doelmatig en doeltreffend is en kan zij de Tweede Kamer hierover ook niet goed informeren. De wettelijk

verplichte evaluatie van de BDU is nooit afgerond. Ook heeft de minister meermaals een beleidsdoorlichting toegezegd, maar niet laten uitvoeren. Lees meer bij beleidsinformatie IenM.

Beter inzicht in uitgaven en resultaten innovatiebeleid nodig

De ministeries hebben in 2013 samen 3,2 miljard euro uitgegeven aan innovatie. De uitgaven en resultaten van het innovatiebeleid zijn niet volledig in beeld gebracht door het kabinet. Wij zien dat de minister van EZ stappen heeft gezet door de beleidsresultaten beter te meten en door 'open data' beschikbaar te stellen via de website volginnovatie.nl.
Voor de grootste innovatieregelingen, de WBSO (Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk) en RDA (Research en Development Aftrek), samen goed voor ruim 1 miljard euro, maakt fiscale wetgeving het vooralsnog onmogelijk om inzichtelijk te maken wie het geld ontvangt. Voor innovatie, dat een experimenteel karakter heeft waarbij succes vooraf niet is te voorspellen, is het van belang dat de minister van EZ de WBSO en de RDA zodanig aanpast dat het mogelijk wordt de uitgaven hiervoor naar de gebruiker te volgen en deze informatie op te nemen op de website volginnovatie.nl.
Lees meer bij beleidsinformtie EZ.

Beter inzicht in niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand wenselijk

In 2013 heeft de staatssecretaris van VenJ 380 miljoen euro uitgegeven aan gesubsidieerde rechtsbijstand. Dankzij deze rechtsbijstand hebben ongeveer 300.000 individuele personen met een laag inkomen en weinig vermogen toegang tot het recht gekregen. De staatssecretaris van VenJ beschikt over veel informatie over het gebruik en de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand.
De staatssecretaris weet evenwel niet of gesubsidieerde rechtsbijstand iedereen bereikt die het nodig heeften er recht op zou hebben. Om de toegankelijkheid van recht via gesubsidieerde rechtsbijstand goed te kunnen beoordelen is onderzoek hiernaar wenselijk.
Ook de hoogte van de griffierechten kan van invloed zijn op de toegankelijkheid van het rechtsbestel. Er is geen zicht op de gevolgen van de verhoging van de griffierechten. Het WODC doet hier op dit moment onderzoek naar.
Lees meer bij beleidsinformatie VenJ.

3.1.3 Kansen voor open data

De rijksoverheid beschikt over een schat aan data. Veel van deze data zijn relevant voor burgers, bedrijven en medeoverheden. In toenemende mate biedt de rijksoverheid haar eigen data op een 'open' manier aan. Open data zijn kortweg data die automatisch door computers kunnen worden gelezen en herbruikbaar zijn zonder beperkingen.
Het vrijgeven van data door de overheid biedt kansen om publieke dienstverlening te verbeteren, om mogelijkheden tot besparingen op te sporen en om de interne efficiëntie van overheidsorganisaties te verbeteren. Als overheden ertoe overgaan hun uitgaven en beleidsresultaten in de vorm van open data aan te bieden, kunnen burgers de activiteiten van de overheid veel directer gaan volgen dan nu het geval is. De overheid wordt dan transparanter.

Open data is de norm, maar nog niet de praktijk
Wij zien dat de Nederlandse overheid meegaat in de ontwikkeling richting een open overheid en de ambitie uitdraagt om open data de standaard te maken. In ons eerste Trendrapport Open data stellen wij dat het tijd is om alle mooie woorden over open data om te zetten in daden. "Open is weliswaar de norm van het kabinet, maar nog niet de praktijk."
In onze onderzoeken naar innovatie en gesubsidieerde rechtsbijstand zien wij mogelijkheden tot het beter openstellen van de beschikbare data.

www.innovatie.nl is een voorloper, maar incompleet door wettelijke beperkingen
De website www.volginnovatie.nl is een voorloper op het gebied van transparante informatievoorziening. De site geeft open data over de uitgaven van het Rijk aan innovatie, welke bedrijven dit geld gebruiken en wat ze met het geld doen. Tegelijkertijd stellen we vast dat de data nog niet compleet is. Bij de twee grootste subsidies – de Wet Bevordering Speur en Ontwikkelingswerk (WBSO) en de Research en Development Aftrek (RDA) - samen goed voor ruim 1 miljard euro, is het geld nog niet te volgen vanwege wettelijke beperkingen. Daarnaast kan de actualiteitswaarde van de site verbeterd worden.

Data gesubsidieerde rechtsbijstand kan open gemaakt worden
Ook over de gesubsidieerde rechtsbijstand is veel informatie beschikbaar. Deze data biedt interessant analysemateriaal, zeker als deze gecombineerd wordt met andere gegevens zoals de bevolkingsgegevens van het CBS. Wij geven de staatssecretaris van VenJ in overweging om de beschikbare gegevens als open data beschikbaar te stellen.

Reactie van de minister

De jaarlijkse begrotingen verwijzen steeds vaker naar andere relevante informatie die de Tweede Kamer kan helpen haar budgetrecht in te vullen. Hiertoe behoren expliciet evaluatierapporten en bestanden met beleidsinformatie die worden verzameld door of in opdracht van ministeries. De minister van Financiën is het met ons eens dat in dit opzicht nog veel winst mogelijk is in de begrotings- en verantwoordingsstukken. Deze winst kan bijvoorbeeld worden behaald in de vorm van internetlinks en koppelingen van open data aan beleidsartikelen in de Rijksbegroting en de financiële instrumenten per beleidsartikel. De minister verwacht daarom dat open data de komende jaren steeds vaker een belangrijke rol vervullen in zowel de begrotingscyclus als in de beleidsdossiers.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

3.1.4 Totstandkoming beleidsinformatie in jaarverslagen kan beter

Bij negen begrotingshoofdstukken zijn er verbeteringen mogelijk in het proces van totstandkoming van de beleidsinformatie. De mogelijkheden voor verbetering zijn het tijdig beschikbaar zijn van de beleidsinformatie, een reconstrueerbaar proces met zichtbare controles en de aanwezigheid van procesbeschrijvingen.

Reactie van de minister

De minister van Financiën hecht grote waarde aan een reconstrueerbaar proces voor de totstandkoming van beleidsinformatie in de begrotingsstukken. De door ons beschreven verbetermogelijkheden deelt de minister daarom van harte. De minister zal deze suggesties bespreken met de departementen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4 Bedrijfsvoering Rijksbrede onderzoeksresultaten

4.1 Vastgoedbesluiten Rijk in maatschappelijk perspectief plaatsen

Wij zien als ideaalbeeld dat overheidspartijen vastgoedbeslissingen integraal nemen, dus niet vanuit één eigenaar bekeken maar vanuit een breder maatschappelijk belang.
Overheden bezuinigen op personeel en kampen vervolgens met leegstand van gebouwen. Wij zien graag dat overheidspartijen beslissingen over vastgoed integraal nemen, dus niet vanuit één perspectief bekeken maar vanuit een breder maatschappelijk belang en met integrale blik op alle aan de beslissing verbonden incidentele en structurele kosten.
Met de oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf bundelt het Rijk vier organisatieonderdelen in één nieuwe organisatie. Hiermee moeten besparingen gerealiseerd worden door efficiënter beheer, onderhoud en gebruik van het Rijksvastgoed. Een fusie van een dergelijke omvang vraagt om een zorgvuldige voorbereiding.

4.1.1 Vastgoedbesluiten overheid vergen integrale besluitvorming

De vastgoedmarkt is veranderd en waardevermeerdering is niet langer meer vanzelfsprekend.
Tegelijkertijd moeten zowel de Rijksoverheid als provincies en gemeenten forse besparingen realiseren en vastgoed afstoten. Daardoor gaan deze overheidspartijen op aanzienlijk schaal vastgoed afstoten op een markt die al behoorlijk verzadigd is. Dit brengt twee risico's met zich mee:

1. Het risico dat panden niet of tegen te lage prijzen worden verkocht. Daardoor bestaat de kans dat de omvangrijke bezuinigingen, zoals beoogd binnen het project Compacte Rijksdienst , niet binnen de gestelde termijn gehaald gaan worden.
2. Het risico dat de vastgoedmarkt verder verstoord raakt door het grote aanbod van overheidsvastgoed. Dit kan ertoe leiden dat de prijzen verder dalen, omdat het aanbod groter is dan de vraag.

Vastgoeddata delen en openbaar maken

Gegeven de huidige taakstellingen binnen de overheid kan zich de situatie voordoen waarbij verschillende overheidsinstanties van plan zijn om zich tegelijkertijd uit dezelfde regio of stad terug te trekken. Zo kan zich de situatie voordoen dat in één stad tegelijk bijvoorbeeld zowel een kantoor van de rijksoverheid, een politiebureau, een rechtbank, een zorginstelling als een school niet langer worden gebruikt en te koop worden aangeboden. Risico's op verstoring van de markt en leegstand dreigen zich dan voor te doen. Daarbij kunnen ook andere ongewenste maatschappelijke effecten optreden, zoals onder meer verloedering van panden en hun omgeving. Bovendien lopen bij leegstand veel gebouwgebondenkosten gewoon door.
Om dergelijke risico's te vermijden vinden wij het belangrijk dat rijk, provincies en gemeenten vastgoedbeslissingen op elkaar afstemmen, op basis van geïntegreerde informatie. Als Algemene Rekenkamer willen we publieke organisaties daarom stimuleren en ondersteunen om hun vastgoed data te delen en waar mogelijk openbaar te maken.

Reactie van de minister

De minister van WenR geeft aan dat de besparingen van Compacte Rijksdienst voornamelijk voortvloeien uit volumereductie (minder m2-gebruik) en niet uit verkoop. De aanbeveling dat rijk, provincies en gemeenten hun vastgoedbeslissingen op elkaar afstemmen wordt opgepakt. Het delen van vastgoedinformatie om een integraal beeld te krijgen van samenloop van overtollig publiek vastgoed gebeurt reeds door met betrokken partijen om de tafel te zitten. Dit gebeurt onder meer gekoppeld aan het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Dit lijkt de minister een effectievere manier dan 'open data' omdat er op deze wijze ook echt tussen de partijen onderling gecommuniceerd wordt.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

We waarderen de toezegging van de minister om vastgoedbeslissingen van het rijk, provincies en gemeenten op elkaar af te stemmen. Het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport is een voorbeeld van de manier waarop dit kan. Wij merken op dat bestuurlijk overleg en – waar mogelijk en relevant – het gebruik van open data, elkaar niet hoeven uit te sluiten. Verder wijzen wij erop dat besparingen in volumereductie alleen bereikt kunnen worden als gebouwen daadwerkelijk afgestoten (verkocht of beëindiging huurovereenkomst) kunnen worden. Wij zullen dit volgend jaar nader onderzoeken.

4.1.2 Aandacht nodig voor oprichting Rijksvastgoedbedrijf

Op 1 juli 2014 gaan de Rijksgebouwendienst, de Dienst Vastgoed Defensie, het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf en de directie Rijksvastgoed van BZK op in het nieuwe Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Het RVB wordt daarmee eigenaar en beheerder van één van de grootste vastgoedportefeuilles van Nederland. Het Rijk verwacht het RVB vanaf 1 januari 2015 de status van agentschap te kunnen verlenen.

Sturing op vastgoed nodig

De beleidsmaker vertaalt het rijksbeleid naar een vastgoedvraag. De eigenaar alloceert die vraag naar vastgoed aan de gebruiker(s) en legt de afspraken vast in een gebruikersovereenkomst. Transparantie over kosten tussen gebruiker en eigenaar is hierbij van belang. Hiermee wordt duidelijk wat de integrale kosten van beleid zijn. Wij vinden het van belang dat het Rijk onderscheid maakt tussen de rollen van beleidsmaker, eigenaar en gebruiker van vastgoed en deze rollen onafhankelijk van elkaar belegt. Vervolgens is van belang dat de betrokkenen hun vastgoedmanagement op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau goed regelen, net als de informatiestromen tussen deze niveaus. Op die manier kan er goed worden gestuurd op de vastgoedportefeuille en (financiële) risico's zoveel mogelijk worden voorkomen.
Bij de ministeries die we tot nu toe hebben onderzocht (Defensie en BZ) hebben we gezien dat verbeteringen nodig zijn om goed te kunnen sturen op de vastgoedportefeuille. De komende maanden gaan we ook andere vastgoedportefeuilles bekijken, te beginnen met die van het RVB in oprichting en de Nationale politie.

Fusieproces RVB vraagt zorgvuldige voorbereiding

Voor de vorming van het RVB betekent het voorgaande dat alle betrokkenen voor, tijdens en na de fusie hun respectievelijke rol als beleidsmaker, eigenaar of gebruiker moeten invullen en daarop gebaseerde heldere afspraken moeten maken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Voldoende tijd en een gedegen voorbereiding zijn hiervoor essentieel. Wij vinden dat zowel overdragende als overnemende partijen een gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor een ordelijke overdracht. Een voorbeeld hiervan is de eigendomsoverdracht. De RVB zal in dat kader een openingsbalans opstellen, die volgens planning bij de eerste suppletoire begroting 2015 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend onder verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst.

Het RVB staat voor grote uitdagingen: het moet besparingen realiseren door efficiënter beheer, onderhoud en gebruik van het Rijksvastgoed. De vorming van het RVB moet de komende jaren besparingen op de beheers- en apparaatskosten opleveren van structureel circa 25 miljoen euro. Wij signaleren dat een onderbouwing van deze besparingen momenteel nog ontbreekt.

In ons onderzoek naar de fusie van de nVWA zagen we dat een aantal punten aandacht vragen in een fusieproces. Wij wijzen hier nogmaals nadrukkelijk op, ditmaal met het oog op de vorming van het RVB:

1. Onderzoek van tevoren de potentiële voordelen en nadelen van een fusie in een business case. Daarin moeten zowel meer als minder gunstige scenario's worden opgesteld van de ontwikkeling van ter zake doende markten als de arbeidsmarkt en de vastgoedmarkt.
2. Bekijk tijdens het fusieproces kritisch of de voordelen van de fusie nog tegen de nadelen opwegen.
3. Leg in precieze, toetsbare bewoordingen vast welke voordelen concreet worden beoogd en laat daarbij onderbouwen hoe en op welke termijn deze voordelen kunnen worden bereikt.

Reactie van de minister

De minister voor WenR geeft aan dat in de wens om de rollen van beleidsmaker, eigenaar en gebruiker onafhankelijk van elkaar te beleggen reeds is voorzien. Hij licht dit toe aan de hand van de governancestructuur van het Rijksvastgoedbedrijf in oprichting.
Voor een reactie op de vorming van het op te richten Rijksvastgoedbedrijf (RVB) verwijst de minister naar de bestuurlijke reactie op hoofdstuk XVIII, Wonen en Rijksdienst.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij overwegen dit jaar onderzoek doen naar het RVB in oprichting en daarbij onder andere aandacht te besteden aan het fusieproces. Daarbij komt ook de manier aan bod waarop de rijksoverheid de verschillende rollen van beleidsmaker, eigenaar en gebruiker belegt en bijbehorende kosten verdeeld.

4.2 Besparingen programma Compacte rijksdienst en Hervormingsagenda onzeker

Van de 788 miljoen euro beoogde besparing van het programma voor een compacte rijksdienst zal 177 miljoen niet gerealiseerd worden en is 321 miljoen onzeker.
De beoogde besparing van het programma voor een compacte rijksdienst is 788 miljoen euro. Nu lijkt al duidelijk dat daar 177 miljoen euro niet van gerealiseerd zal worden, waardoor de minister naar alternatieven moet zoeken. Bovendien zijn er voor 321 miljoen geen deugdelijke business cases waardoor realisatie van deze bezuiniging onzeker is. Ook als er wel business cases zijn moet planmatig gemonitord en bijgestuurd worden om bezuinigingen te realiseren. Alleen in de Hervormingsagenda worden planmatige aanzetten gegeven voor de realisatie van de bezuinigingen.

4.2.1 Onderbouwing van besparingen onvoldoende en daardoor onzeker

Slechts bij 8 van de 15 projecten gericht op besparingen en verbeteringen van de bedrijfsvoering van de rijksoverheid is een business case beschikbaar. Op grond daarvan concluderen wij dat bij de uitvoering van de projecten maar zeer ten dele is voldaan aan de eis die de toenmalige minister van BZK heeft gesteld dat projecten alleen in uitvoering worden genomen op basis van een business case.
Uit de thans beschikbare berekeningen concluderen wij dat er van de 788 miljoen euro te besparen in totaal voor ongeveer 611 miljoen euro plannen zijn. Dit betekent dat 177 miljoen euro besparing nog onzeker is. Voor 611 miljoen euro aan geclaimde besparingen geldt dat deze nog 'verdiend' moet worden en dat is onzeker omdat voor een groot deel (321 miljoen euro) business cases ontbreken (7 van de 15). De daadwerkelijke realisatie van deze besparing zal de komende jaren nog moeten blijken omdat veel baten zich pas dan moeten manifesteren. Op basis van de business cases moet dan planmatig gevolgd worden of de bate wordt gerealiseerd en zo nodig bijgestuurd (batenmanagement). Bij de meeste projecten hebben wij hiervoor echter nog geen concrete plannen gezien.

Tabel Business cases

Projectnaam	Status	Aanvankelijk geschatte besparings-potentieel (2011, in mln. euro)	Herziene besparings-potentieel (2013)	Verschil	Business case aanwezig?
1. Één administratieve werkgever rijksdienst	Gereed	10	20	10	Nee
2. Bundeling PenO dienstverlening	Gereed	24	24		Ja
3. Huisvesting rijkskantoren	Loopt	132	145	13	Ja
4. ICT infrastructuur	Loopt	90	77	-13	Ja
5. Vermindering rijksinkooppunten en vraagbundeling	Gereed	180	180		Nee
6. Één facilitaire dienstverlener Haagsche kantoren	Gereed	onbekend	13	13	Nee
7. Één ICT dienstaanbieder beleidskernen	Loopt	30	30		Ja
8. Inrichten Haagse inkoopfunctie	naar project 5				Nee
9. Een dienstverlener t.b.v. de internationale functie van het Rijk	Gereed	onbekend	2	2	Ja
10. Clustering rijksincasso	Loopt	40	1	-39	Ja
11. Clustering backoffice	Gereed	25	4	-21	Nee

Projectnaam	Status	Aanvankelijk geschatte besparings-potentieel (2011, in mln. euro)	Herziene besparings-potentieel (2013)	Verschil	Business case aanwezig?
subsidies					
12. Inkomens ondersteuning / voorziening burgers	Gereed	135	44	-91	Nee
13. Cluster vastgoed	Gereed	115	60	-55	Nee
14. Rijksinspecties / toezicht fysieke veiligheid bedrijven	Stopgezet	onbekend			
15. Toezichthouder niet financiële markten	Gereed	7	7		Ja
16. Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief	Stopgezet	onbekend			
17. Subsidies instellingen	Loopt	0	4		Ja
Totaal		788	611	-177	

Reactie van de minister

De minister voor WenR geeft aan dat het Uitvoeringsprogramma niet gezien moet worden als een taakstelling. Het Uitvoeringsprogramma draagt bij aan de invulling van de taakstellingen van het kabinet Rutte I die al zijn ingeboekt bij de ministeries en is dus geen extra taakstelling. Het huidige besparingspotentieel van het programma bedraagt 601- 651 miljoen euro.

De minister voor WenR acht zich verantwoordelijk voor de realisatie van de projecten, inclusief een verantwoording of het besparingspotentieel over het geheel van het project is gerealiseerd. Maar de financiële verwerking binnen de ministeries is aan de betreffende minister zelf. Bij

projecten die als zelfstandig project worden afgesloten, maar die een meerjarig uitvoeringsproject kennen, worden voorzieningen getroffen zodat de voortgang van de projecten gedurende de realisatiefase gevolgd wordt.
Het opstellen van een business case vormt het uitgangspunt van het programma, maar in de praktijk bleek dit niet voor alle projecten het meest geschikte instrument. Alle projecten beschikken over een financiële onderbouwing. Acht van de huidige dertien projecten (projecten 12, 13, 14 en 16 afgesloten) beschikken over een business case.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
De minister geeft aan dat voor enkele projecten een business case niet van toepassing is omdat bij deze projecten het doel niet is om te komen tot bezuinigingen. Wij dringen er bij de minister op aan om toch voor alle projecten, dus ook voor de projecten waarbij het doel kwaliteitsverbetering is, een overzicht van de financiële huishouding op te stellen waarin eenmalige en structurele kosten en opbrengsten in beeld worden gebracht. Immers ook bij projecten die gericht zijn op kwaliteitsverbetering moet een afweging gemaakt kunnen worden tussen investering en opbrengsten. Een business case is ook de start voor het kunnen volgen van de resultaten tijdens de uitvoering van het project.
Zie bijvoorbeeld ook onze opmerkingen bij de casus over afpakken.

4.2.2 Projecten Hervormingsagenda nog onvoldoende uitgewerkt

In de Hervormingsagenda Rijksdienst is de ambitie opgenomen om de Rijksdienst als één concern te laten functioneren. Langs deze weg wordt beoogd de dienstverlening van de Rijksdienst aan burgers en bedrijven te verbeteren, de slagvaardigheid te vergroten, de bureaucratie te verminderen en de apparaatskosten van de Rijksdienst te verlagen.
Een jaar na het van start gaan van de projecten van de Hervormingsagenda is nog steeds niet duidelijk hoeveel besparingen de Hervormingsagenda gaat opleveren, de business cases die deze besparingen onderbouwen ontbreken nog.
In de Hervormingsagenda wordt aandacht besteed aan de reeds in gang gezette en deels al gerealiseerde gezamenlijke uitvoering van de bedrijfsvoering van het rijk door deze onder te brengen in shared service organisaties. Hier worden voorstellen gedaan voor de kwaliteit van de dienstverlening, de bekostiging en de aansturing. Positief daarbij is dat in het plan van aanpak al rekening wordt gehouden met ‘het inrichten van batenmanagement per bedrijfsvoeringsdomein’.

Inspecties verrichten werkzaamheden voor meerdere ministeries

Het aantal inspecties is de afgelopen jaren afgenomen van zestien naar tien door de vorming van de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie SZW, de Autoriteit Consument en Markt en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit. Deze inspectiediensten verrichten werkzaamheden voor meerdere ministeries. Hierbij is de minister verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de inspectie die onder hem of haar ressorteert, ook al verricht de inspectie werkzaamheden voor andere ministeries.

De daling van het aantal inspecties heeft mede tot gevolg dat de personeelsomvang tussen 2006 en 2013 is gekrompen met 12%. De verdere versterking van inspecties binnen de ministeries, onder meer door de uniformering van het wettelijk instrumentarium, is onderdeel van de Hervormingsagenda en wordt in 2014 verder vormgegeven. Zie wat wij elders schrijven over nVWA schrijven die voor meerdere ministerie werken.

Reactie van de minister

Op de constatering dat een jaar na de start van de Hervormingsagenda Rijksdienst nog steeds niet duidelijk is wat de projecten die het kabinet in aanvulling op reeds lopende initiatieven heeft aangekondigd, concreet gaan opleveren, omdat de business cases nog ontbreken geeft de minister voor WenR aan dat in 2013 met alle betrokken stakeholders hard is gewerkt aan de ontwikkeling van plannen. Deze plannen moeten eerst worden uitgewerkt voordat een business case kan worden opgesteld. Op dit moment wordt gewerkt aan diverse business cases. Voor enkele projecten zal geen business case worden opgesteld, omdat deze projecten bijdragen aan kwaliteitsverbetering van de rijksdienst en niet of nauwelijks besparingen opleveren. Dit betreft de projecten ZBO's, de inspecties en het adviesstelsel. Daarnaast is er voor enkele projecten al wel een financieel onderbouwd besparingspotentieel. Dit geldt met name voor de projecten die een intensivering zijn van de enkele bestaande projecten uit het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst (project rijksvastgoed, governance en beleidskernen).

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer 49

De minister geeft aan dat voor enkele projecten een business case niet van toepassing is omdat bij deze projecten het doel niet is om te komen tot bezuinigingen. Wij dringen er bij de minister op aan om toch voor alle projecten, dus ook voor de projecten waarbij het doel kwaliteitsverbetering is, een overzicht van de financiële huishouding op te stellen waarin eenmalige en structurele kosten en opbrengsten in beeld worden gebracht. Immers ook bij projecten die gericht zijn op kwaliteitsverbetering moet een afweging gemaakt kunnen worden tussen investering en opbrengsten. Een business case is ook de start voor het kunnen volgen van de resultaten tijdens de uitvoering van het project. Zie bijvoorbeeld ook onze opmerkingen bij de casus over afpakken.

4.3 Ministers vullen hun coördinerende taak vaak niet actief in

Een aantal ministers heeft een coördinerende taak. We zien dat ministers er soms mee worstelen dat ze collega-ministers en andere overheden moeten aanspreken.

Een aantal ministers heeft een coördinerende taak. Dit hangt bijvoorbeeld samen met programma's als de Compacte Rijksdienst en ontwikkelingen rond Shared Service Organisaties, waar acties van meerdere departementen moeten worden afgestemd.

Vooral de minister voor WenR heeft op veel gebieden een coördinerende taak: hij moet kaders stellen voor collega ministers, monitoren of zij zich houden aan afspraken, aanspreken als zij zich niet aan afspraken houden en ingrijpen bij derden als dat nodig is. Wij vinden dat de minister die taken actief behoren in te invullen: beter inzicht vergaren voor een meer integraal vastgoed beleid en een inkoopcirculaire opstellen die meer concurrentie waarborgt.

Wij hebben de minister voor WenR vorig jaar gevraagd om duidelijkheid te geven over zijn coördinerende rol voor bijvoorbeeld de rijksbedrijfsvoering. In de wet is niet eenduidig geregeld wat de bevoegdheden zijn van de coördinerend minister ten opzichte van zijn collegaministers. De minister heeft vorig jaar aangegeven dat de volgende taken voortvloeien uit een coördinerende verantwoordelijkheid:

- De minister stelt kaders voor zijn collega's
- Middels monitoring gaat hij na of collega's zich aan de kaders houden om
- Collega's aan te spreken als zij zich niet aan de kaders houden of de kaders bij te stellen als daar aanleiding toe is

De (coördinerende) ministeriële verantwoordelijkheid valt uiteen in het brede aanspreekbare deel waarvan de grenzen worden bepaald door het gehele beleidsterrein van de minister en op het engere aanrekenbare deel waarvan de grenzen worden bepaald door wet- en regelgeving. De Algemene Rekenkamer beoordeelt het functioneren van de coördinerend bewindspersoon vanuit
de bepalingen in wet- en regelgeving. Het kaderstellen, monitoren en aanspreken zijn onderdelen van de taak van een coördinerend minister, ook als zijn deze niet expliciet in wet- en regelgeving opgenomen. Ze vloeien voort uit het uitgangspunt dat uiteindelijk één minister aanspreekbaar moet zijn voor het functioneren van een systeem.
Een bewindspersoon heeft taken ten aanzien van een specifiek onderdeel van het overheidsbeleid. Om die taken te kunnen vervullen heeft hij bevoegdheden nodig. Op het gebruik van die bevoegdheden en de resultaten van dat gebruik is de bewindspersoon aanspreekbaar. Daarbij is het in de kern irrelevant of de bewindspersoon direct aanspreekbaar is (zoals de minister van Defensie direct aanspreekbaar is voor het handelen van de krijgsmacht), dan wel aanspreekbaar voor een systeem (zoals het systeem van lokaal openbaar bestuur) of de coördinatie rijksbeleid of rijksbrede bedrijfsvoering (zoals de coördinerende verantwoordelijkheid van de minister van EZ voor het rijksbrede innovatiebeleid). Wij spreken de minister aan op het niet uitvoeren van taken.

4.3.1 Veel overheidsinstanties verkopen vastgoed: integraal beeld ontbreekt

Het Rijksvastgoedbedrijf is op basis van masterplannen voor heel Nederland bezig om te bepalen welke huurpanden en panden in eigendom kunnen worden afgestoten. Tegelijk is de Dienst Justitiële Inrichtingen bezig om te beoordelen welke gevangenissen kunnen worden gesloten. De politie, woningcorporaties en zorginstellingen zijn ook bezig of staan op het punt om vastgoed op de markt te brengen. Het ongecoördineerd op de markt brengen kan tot een relatief lage verkoopopbrengst leiden voor het vastgoed van de (rijks)overheid en leiden tot maatschappelijke problemen in steden en gemeenten.

Reactie van de minister
De minister voor WenR geeft aan dat niet al het vastgoed onder gelijke noemer worden geschaard. Het afstoten van huurwoningen door woningcorporaties heeft bijvoorbeeld vrijwel geen relatie met de afstootopbrengsten en/of –tempo van overtollig rijksvastgoed. Van belang is dat door de oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf en de

invoering van het Kader Overname Rijksvastgoed het overzicht over en de grip op al het rijksvastgoed verbeterd wordt en daarmee de mogelijkheid om vastgoed meer gedoseerd op de markt te brengen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij onderschrijven de inzet van de minister om een scherper overzicht en betere grip op het rijksvastgoed te krijgen als voorwaarde voor het gedoseerd op de markt brengen van vastgoed. Wij benadrukken echter dat breder moeten worden gekeken dan alleen het rijksvastgoed. Immers ook andere partijen dan het rijk beschikken over met publiek geld gefinancierd vastgoed, dat de zakelijke markt verder kan verstoren. Dit geldt ook voor de corporaties.

4.3.2 De minister voor WenR dient collega's aan te spreken op ontbrekende onderbouwing bezuinigingen

De ingeboekte bezuinigingen die bereikt moeten worden met de concentratie en samenwerking in de bedrijfsvoering van de rijksoverheid is onzeker. In 8 van de 15 onderdelen van het programma Compacte Rijksdienst ontbreken business cases. 8 van de 15 onderdelen worden uitgevoerd door andere ministers. Daarnaast zijn er nog nagenoeg geen plannen om de ingeboekte bezuinigingen te monitoren of deze conform business cases worden uitgevoerd om zo nodig bij te sturen of bezuinigingen af te boeken. De minister voor WenR kan kaders vaststellen ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de efficiëntie van de bedrijfsvoering van het rijk. De minister heeft daarmee een bijzondere verantwoordelijkheid voor de aanpak en voortgang van het programma Compacte Rijksdienst.

4.3.3 Inkoopcirculaire van de minister voor WenR is onvoldoende onderbouwd

In de rijksbrede inkoopcirculaire is opgenomen dat voor opdrachten onder de 50.000 euro in principe met het uitvragen van 1 offerte kan worden volstaan. Meerdere offertes opvragen kan, maar dan moet de keuze daartoe gemotiveerd worden.
Als gevolg hiervan is bij de rijksoverheid voor inkopen onder de 50.000 euro (exclusief BTW) vrijwel altijd sprake van enkelvoudige ondershandse aanbesteding. In eerdere jaren lag de grens doorgaans rond de 25.000 euro. Wij vragen ons af of deze inkooppraktijk aansluit bij het beoogde doel van de Aanbestedingswet 2012 om de overheidsmarkt van aanbestedingen toegankelijker te maken voor MKB

ondernemers. Bovendien loopt de rijksoverheid het risico dat zij minder effectief en efficiënt inkoopt.
De minister voor WenR zou het grensbedrag van 50.000 euro in de inkoopcirculaire nader moeten onderbouwen. Ook zou versneld een evaluatie moeten worden gestart om na te gaan in hoeverre de toegankelijkheid voor MKB ondernemers daadwerkelijk is vergroot.

Reactie van de minister
De minister voor WenR geeft aan dat op verzoek van de minister van Economische Zaken de motivering in de inkoopcirculaire wordt uitgebreid en de keuze voor het grensbedrag van 50.000 euro nader wordt onderbouwd. De versnelde evaluatie van de effecten van de circulaire voor de toegang van MKB ondernemers wordt voor de zomer opgepakt.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij waarderen de inzet van de minister voor het versneld evalueren van de effecten van de circulaire. Wij gaan ervan uit dat hierbij niet alleen de toegang van MKB-ondernemers tot overheidsopdrachten wordt betrokken, maar ook de hoogte van het grensbedrag. Wij zien de resultaten met belangstelling tegemoet.

4.3.4 Meer ministers met uitdagingen op hun coördinerende taken

Het monitoren en aanspreken van collega-ministers of medeoverheden is lastig. Toch is dat steeds belangrijker binnen een overheid die steeds meer samenwerkt en taken legt bij medeoverheden.
Wij zien bijvoorbeeld dat de minister van IenM geen scherp zicht heeft op benodigde omvang van de uitkering voor verkeer en vervoer en of de uitkering voldoende bijdraagt aan de resultaten van haar beleid.
De minister van BZK heeft een monitorende taak om vast te stellen welke gemeenten of overheidsinstanties onvoldoende doen om de kwaliteit van de Gemeentelijke Basisadministratie op niveau te houden. Als het gewenst niveau niet wordt gehaald, moet hij ze aanspreken. De minister van BZK moet ook overheidsinstanties die DigiD gebruiken aanspreken op het naleven van de afspraken.
In ons onderzoek naar toezicht op woningcorporaties roepen wij de minister op tot een actievere opstelling in het toezicht op corporaties.

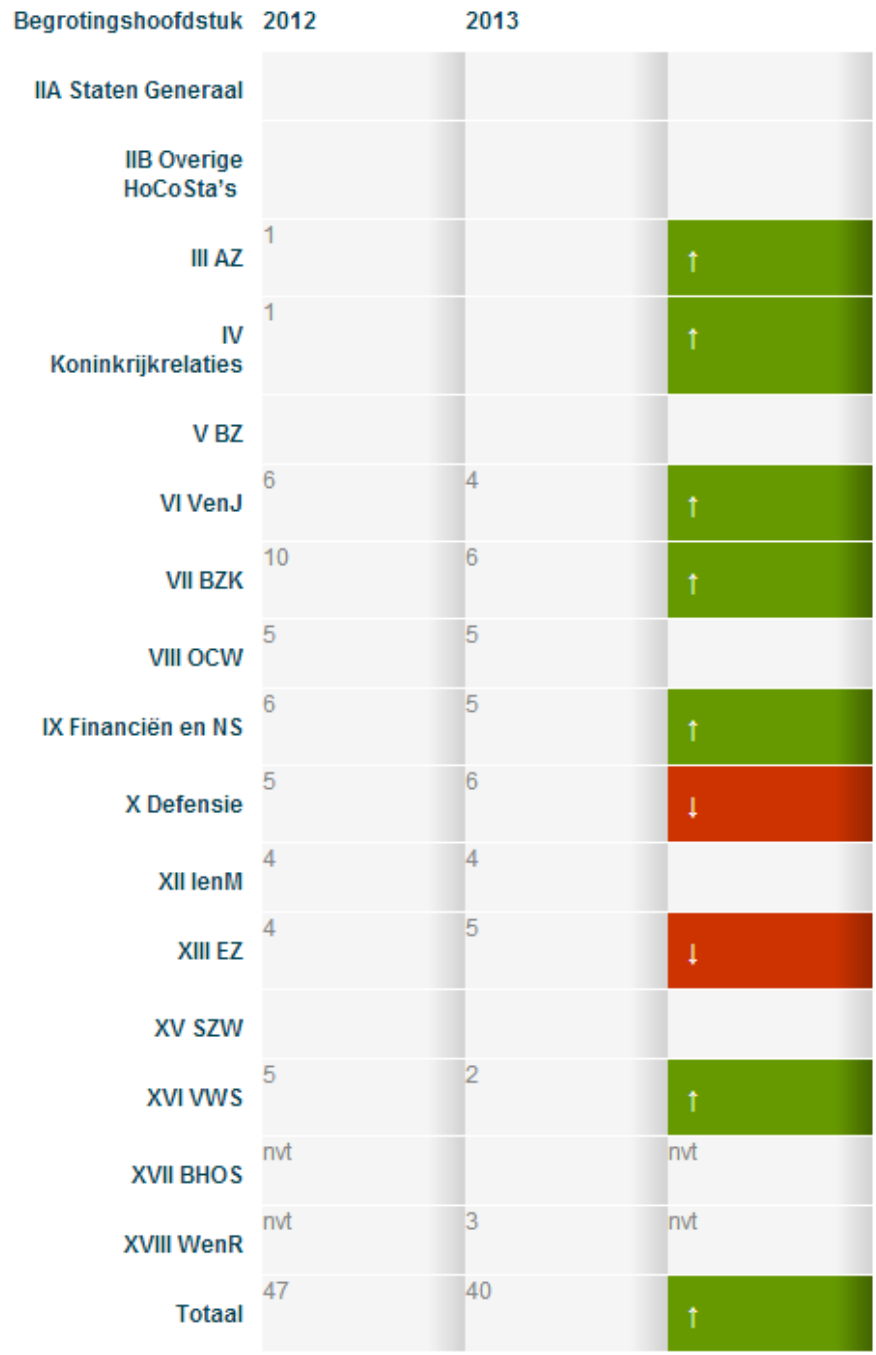
4.4 Iets minder onvolkomenheden, nog veel werk te doen bij inkopen en informatiebeveiliging

Hoewel het aantal onvolkomenheden ten opzichte van 2012 licht is gedaald van 47 naar 40 onvolkomenheden constateren wij geen structurele verbetering van de bedrijfsvoering.
Hoewel het aantal onvolkomenheden ten opzichte van 2012 licht is gedaald van 47 naar 40 onvolkomenheden constateren wij geen structurele verbetering van de bedrijfsvoering. Structurele verbetering is vooral nodig op het gebied van inkopen en informatiebeveiliging.
De bedrijfsvoering van de ministeries SZW en BZ is op orde. Het financieel beheer van de ministeries van BZK, Defensie en VenJ vragen echt aandacht.

4.4.1 BZ en SZW op orde; BZK, Defensie en VenJ nog niet

Wij hebben in totaal 40 onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van de ministeries vastgesteld. Dit betekent dat er 6 onvolkomenheden minder zijn dan vorig jaar. Van de 47 onvolkomenheden die wij in 2012 constateerden zijn er in totaal 14 opgelost. Daarentegen hebben wij in 2013 7 nieuwe onvolkomenheden geconstateerd.
Er waren geen ernstige onvolkomenheden in 2013.

Onvolkomenheden 2013 vergeleken met onvolkomenheden 2012



Bij 7 begrotingshoofdstukken hebben we 0 onvolkomenheden geconstateerd:

- Staten-Generaal
- Overige Hoge Colleges van Staat
- AZ
- BZ
- BHOS (nieuw hoofdstuk)

- SZW
- Koninkrijksrelaties

Bij 5 ministeries constateren we in 2013 minder onvolkomenheden dan in 2012:

- AZ
- VenJ
- BZK
- Financiën
- VWS

Bij de 3 ministeries constateren we in 2013 meer onvolkomenheden dan in 2012:

- Defensie
- EZ
- WenR (nieuw hoofdstuk)
-

Financieel beheer bij BZK, Defensie en VenJ nog niet op orde

Bij de beoordeling van de onvolkomenheden bij BZK dient rekening gehouden te worden met het gegeven dat een deel van de onvolkomenheden dit jaar neerslaan bij het nieuwe begrotingshoofdstuk Wonen en Rijksdienst. Als we de 3 onvolkomenheden van WenR optellen bij de 6 van BZK zien we dat BZK van 10 naar 9 onvolkomenheden is gegaan. Dat is wat ons betreft onvoldoende vooruitgang. Ook bij Defensie zien we onvoldoende vooruitgang

De opzet van het financieel beheer bij BZK is in 2013 verbeterd, maar heeft nog niet tot de beoogde resultaten geleid. De minister van BZK heeft in 2013 maatregelen getroffen voor het verbeteren van de financiële functie op het departement, zoals het opstellen van betere en toegankelijke procesbeschrijvingen en er is meer aandacht voor het voorkomen of het in een vroeg stadium corrigeren van fouten. Een aantal van deze maatregelen is echter nog niet volledig geïmplementeerd.

Bij het treffen van maatregelen is van belang dat de gehele financiële functie wordt versterkt, volgens het principe van het zogenoemde ‘three lines of defence’. Een goede aanlevering van financiële gegevens en primaire registratie in de eerste lijn resulteert naar verwachting namelijk tot minder correcties, die worden aangedragen door de tweede lijn (directie FEZ) en/ of de ADR (derde lijn).

Zie wat wij elders schrijven en voor de reactie van de minister BZK.

Het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het ministerie van Defensie is in 2013 licht toegenomen: van 5 onvolkomenheden in 2012 naar 6 onvolkomenheden in 2013. Van deze 6 onvolkomenheden lagen er 5 op het terrein van het financieel beheer. Deze onvolkomenheden kennen een eenduidige oorzaak. Zoals de minister van Defensie vooraf

had aangekondigd hebben de vele organisatorische veranderingen voor een terugval in dit onderdeel van het beheer gezorgd.
Voor de zomer van 2013 heeft het Ministerie van Defensie alle financiële administratieve taken geconcentreerd in een nieuw opgericht Financieel Administratie- en Beheerkantoor (FABK). In 2013 zijn ook bij de defensieonderdelen, zoals de luchtmacht en de landmacht, reorganisaties uitgevoerd. Door deze samenloop van verandertrajecten zijn in 2013 op veel functies nieuwe mensen komen te werken en is een enorm aantal dossiers overgedragen tussen organisatieonderdelen. Hierdoor zijn de reeds aanwezige zwakke plekken in het financieel beheer extra manifest geworden en zijn verschillende tolerantiegrenzen voor de rechtmatigheid overschreden. Om in 2014 binnen de tolerantiegrenzen te blijven is het nodig dat onder strakke regie de betrokken organisatieonderdelen extra aandacht besteden aan het beheersen van rechtmatigheidsrisico's.
Zie wat wij elders schrijven en voor de reactie van de minister van Defensie.
Het financieel beheer over de 12,4 miljard euro uitgaven van het Ministerie
van Veiligheid en Justitie is in 2013 verbeterd. Over 2012 kwamen de jaarafsluiting en het opstellen van de verantwoording met zeer veel moeite en te laat tot stand. Voor 2013 was het ministerie wel op tijd. Het ministerie heeft in 2013 prioriteit gegeven aan het realiseren van een betrouwbare financiële administratie en het tot stand brengen van een juiste en volledige verantwoording. Hier was veel hulp van externen bij nodig. De ernstige onvolkomenheid is teruggebracht tot een onvolkomenheid. Om de duurzame en structurele verbetering van de bedrijfsvoering verder vorm te geven is erin 2014 nog veel werk te doen.
Zie wat wij elders schrijven en voor de reactie van de minister van VenJ.

Rechtmatigheid financiële informatie als indicator kwaliteit bedrijfsvoering

Een belangrijke indicatie voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering zijn fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave of rechtmatigheid van de verantwoorde financiële transacties in de verantwoording.
Overschrijdingen van tolerantiegrenzen op het totaal van de financiële verantwoording hebben zich voorgedaan bij 5 begrotingshoofdstukken:

- VI Veiligheid en Justitie
- VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- X Defensie
- XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
- XVIII Wonen en Rijksdienst

Reactie van de minister

De minister van Financiën concludeert op basis van ons rapport dat bij meer dan 95% van de bedrijfsvoeringsprocessen die wij van belang achten voor het functioneren van de rijksoverheid geen onvolkomenheden zijn gesignaleerd. De minister vindt het een positieve ontwikkeling dat het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering ten opzichte van 2012 rijksbreed is afgenomen van 47 naar 40, aangezien de financiële functie van het Rijk in 2013 ook te maken had met veranderingen, zoals de effecten van bezuinigingen en van de personele taakstellingen en het realiseren van de hervormingen uit het regeerakkoord.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.4.2 Meeste onvolkomenheden bij inkoopbeheer en informatiebeveiliging

Als we het aantal onvolkomenheden 2013 afzetten tegen de elementen van de bedrijfsvoering, zien we dat de meeste onvolkomenheden zitten bij:

- de bedrijfsprocessen voor de aankoop van goederen en diensten (materiële uitgaven – 15 onvolkomenheden)
- het beheer en de beveiliging van omvangrijke ICT-systemen (9 onvolkomenheden

Ook vorig jaar zaten de meeste onvolkomenheden in inkoopbeheer en informatiebeveiliging.

Elementen bedrijfsvoering	Onvolkomenheden 2013
Subsidies/rijksbijdragen	3
Specifieke uitkeringen	
(Belasting)heffingen	
Uitgaven personeel	2
Uitgaven Materieel	15
Ontvangsten	
Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	
Overige (saldi)balansposten	
Beheer eigendommen	
Administratie/registratie	
Managementcontrolsysteem	8
Administratieve- en uitvoeringssystemen/ICT informatiebeveiliging	9
(Toezicht)relaties/aansturing veld	3

Materiële uitgaven 58

Het aanbesteden volgens de Europese regels en/of het zichtbaar vaststellen of de geleverde dienst of het ontvangen goed aan de gestelde voorwaarden voldoet, is bij veel ministeries niet op orde. De Europese aanbestedingsregels waarborgen dat elke aanbieder een gelijke kans heeft om overheidsopdrachten te krijgen. Concurrentiestelling leidt in principe ook tot een betere prijs – kwaliteitsverhouding voor de inkopen van de rijksoverheid.
Departementen dienen bij het doen van inkopen zich te houden aan (Europese) aanbestedingsregels die gelden voor de aankoop van producten, diensten of werken. Daartoe dienen ministeries en baten- en lastenagentschappen interne beheersingsmaatregelen te hebben, die naleving van de relevante regelgeving afdwingen en tot “rechtmatig” inkopen leiden.

Inkoopbeheer

Het inkoopbeheer en met name het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels blijft een hardnekkig probleem (11 onvolkomenheden in 2013, 13 in 2012). De complexiteit van de regelgeving speelt hierbij een rol. Daarnaast is er door de concentratie van inkoop bij shared service organisaties en ook door reorganisaties sprake van geïmporteerde onrechtmatigheden. De organisatie die contracten of onderdelen van de bedrijfsvoering moet overnemen kan niet altijd de onrechtmatigheid op korte termijn oplossen. Positief aan deze situatie is dat er inzicht bestaat in deze situaties, dat hierover verantwoording plaatsvindt en dat indien mogelijk herstel plaatsvindt. Daarbij zijn er 3 onvolkomenheden uit 2012 en eerdere jaren opgelost (DICTU, RIVM en OCW) en er is 1 nieuwe onvolkomenheden (RGD) naar voren gekomen. De belangrijkste overkoepelende verbetermaatregelen die moeten worden geadresseerd, zijn:

- hanteer een juist en volledig contractenregister zodat inzicht bestaat in lopende contracten en de looptijd van aangegane contracten;
- stel periodiek een inkoopanalyse op waarbij nagegaan wordt of aan de aanbestedingsregels is voldaan;
- zorg voor interne controles waarin transparant is dat alle aspecten van de Europese en nationale aanbestedingsregels zijn gecontroleerd.

Deze beheersmaatregelen moeten ertoe leiden dat departementen en baten- en lastenagentschappen aantoonbaar hun inkoopproces beheersen.
Een belangrijke ontwikkeling in 2013 is de nieuwe Aanbestedingswet 2012 die per 1 april 2013 is ingegaan. Gegeven de gemiddelde doorlooptijd van een Europese aanbesteding, ongeveer 6 tot 9 maanden, zullen de gevolgen van de Aanbestedingswet voor Europese aanbestedingen zich met name in 2014 laten merken. Wij merken op dat de aanbestedende diensten zich goed hebben voorbereid op de nieuwe regelgeving door aanpassing van de interne processen. Zoals hierboven weergegeven, dienen wel nog enkele belangrijke overkoepelende verbetermaatregelen te worden doorgevoerd bij diverse ministeries en baten- en lastenagentschappen.
Zie ook onze opmerkingen over de inkoopcirculaire.

Informatiebeveiliging: minder onvolkomenheden, maar aandacht blijft noodzakelijk

9 onvolkomenheden in het beheer en de beveiliging van omvangrijke ICT-systemen is een vooruitgang ten opzichte van vorig jaar (13). Het is

echter van belang om niet alleen voorwaardenscheppende aspecten van de informatiebeveiliging op orde te brengen, maar ook daadwerkelijk invulling te geven aan materiële aspecten, zoals autorisatiebeheer passend bij de verstrekte bevoegdheden.
In 2012 en 2013 zijn voor het Rijk diverse nieuwe voorschriften vastgesteld om de bewustzijn en de kwaliteit van informatiebeveiliging te vergroten. Eén van de nieuwe voorschriften, de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) vervangt alle bestaande handreikingen en interne voorschriften binnen de Rijksdienst. Grote delen van de Rijksdienst voldoen echter nog niet aan dit in de BIR opgenomen basisniveau van informatiebeveiliging. Blijvende aandacht is dus nodig.
De onvolkomenheden concentreren zich bij vier begrotingshoofdstukken (BZK, OCW, FIN en IenM). Gebreken betreffen onder meer:

- onvoldoende zicht op beveiligingsrisico's;
- te ruime bevoegdheden van medewerkers in systemen;
- het ontbreken van concrete beveiligingsmaatregelen, zoals encryptie.

Deze gebreken verhogen het risico op verlies, manipulatie en diefstal van (gevoelige of vertrouwelijke) informatie.

Reactie van de minister
De minister vindt dat de kwaliteit van de inbestede- en uitbestede ICT diensten verder verbeterd kan worden. Door middel van een risicoanalyse wordt bepaald of en in welke mate er een assuranceverklaring van de interne of externe partij nodig is.
De onafhankelijke auditfunctie wordt bij de overdracht van het beheer of bij het aanbestedingstraject tijdig betrokken. De benodigde assurance en/of het recht op onafhankelijke audit worden opgenomen in de contracten met in- of externe partijen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.4.3 Overige bevindingen in de bedrijfsvoering

Toch verantwoordelijk als ICT is in- of uitbesteed
Het kabinet streeft naar een kleinere Rijksoverheid die functioneert als één concern en maakt daarbij gebruik van shared service organisaties (SSO's). Het overdragen door de departementen aan gespecialiseerde interne diensten (inbesteden) vindt onder meer plaats op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Om vergelijkbare redenen besteden departementen delen van ICT processen uit aan marktpartijen (uitbesteden).

In- en uitbesteden ICT-beheer neemt verantwoordelijkheid niet weg

De minister voor Wonen en Rijksdienst is verantwoordelijk voor het rijksbrede beleid en de rijksbrede kaders voor bedrijfsvoering, waaronder ICT. Voor de Rijksoverheid is in dit verband de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst en het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid relevant. Ook zullen departementen voor marktpartijen moeten vaststellen dat aan een bepaald minimumniveau van beheer en beveiliging wordt voldaan.
Het uitbesteden van (delen van) IT-processen neemt niet weg dat departementen zelf aanspreekbaar blijven op de kwaliteit van de uitbestede processen en voor de door deze processen verwerkte gegevens. Hierbij speelt bijvoorbeeld de vraag of de uitbestedende partij in haar processen maatregelen heeft genomen om de vertrouwelijkheid en integriteit van gegevens te waarborgen. Dat is cruciaal, onder meer om te waarborgen dat informatie goed is beveiligd tegen diefstal of manipulatie. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen en om te kunnen bijsturen dienen de departementen inzicht te hebben in de kwaliteit van in- en uitbestede ICT-processen. Dit kan onder meer door het verkrijgen van een 'Third Party Assurance' rapportage die bruikbaar is voor meerdere klanten. In een dergelijke rapportage legt een organisatie verantwoording af over vooraf afgesproken beheersingsdoelen en maatregelen. Deze rapportage is voorzien van een oordeel van een externe onafhankelijke auditor.

Beperkt inzicht in de kwaliteit van het inbestede ICT-beheer

Wij hebben beoordeeld in hoeverre de departementen die diensten afnemen van het Shared Service Center ICT Haaglanden (SSC-ICT), P-Direkt en de Service- en Beheerorganisatie Financiële systemen (SBO-F) inzicht (kunnen) hebben in de kwaliteit van het inbestede ICT-beheer. De drie SSO's verantwoorden zich over de kwaliteit van de dienstverlening in een beheersverslag. De reikwijdte van de beheersverslagen verschilt, maar dat ligt mede aan de verschillende verantwoordelijkheden die de SSO's hebben. Bij P-Direkt en SBO-F bevatten de rapportages het oordeel van de interne Auditdienst van het Rijk over de toereikendheid en werking van de interne beheersmaatregelen. Het SSC-ICT doet nog geen verslag van de uitvoering van alle beheerprocessen. Ook wordt er nog geen assurance gegeven bij het beheerverslag.
Het ontbreken van assurance over de dienstverlening kan een belemmering voor de departementen vormen om diensten af te nemen. In 2013 was dit het geval voor de dienstverlening met betrekking tot het elektronisch bestellen en factureren door Logius.

Wisselend beeld voor inzicht in de kwaliteit van het uitbestede ICT-*beheer*

Op vergelijkbare wijze als het inbestede beheer, hebben wij beoordeeld of departementen zichzelf zekerheid verschaffen over de kwaliteit van het aan marktpartijen uitbestede ICT beheer. Dit zijn wij nagegaan voor financiële ICT systemen. Het beeld wat wij hieruit kregen is gemengd. Voor bepaalde systemen verkrijgen departementen wel zekerheid en voor andere niet.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister voor WenR aan er op toe te zien dat departementen gezamenlijk bij het in- en uitbesteden van ICT-diensten:

1. door middel van een risicoanalyse nagaan of en in welke mate er een assuranceverklaring van de interne of externe partij nodig is;
2. de onafhankelijke auditfunctie tijdig bij de overdracht van het beheer of bij het aanbestedingstraject betrekken;
3. er voor zorgen dat de benodigde assurance en/of recht op onafhankelijke audit worden opgenomen in de contracten met in- of externe partijen.

Door de gezamenlijke afstemming kan er één assuranceverklaring worden opgesteld die bruikbaar is voor meerdere departementen.

Verplichtingen en voorschottenbeheer

Tekortkomingen in het beheer van de verplichtingen en voorschotten is een jaarlijks terugkerend probleem. Bij 7 begrotingshoofdstukken zijn hier verbeteringen noodzakelijk. Onvolkomenheden doen zich vooral voor bij BZK (en de onderdelen waarvoor BZK het beheer voert, waaronder Koninkrijkrelaties en WenR) en bij Defensie. Bij tekortkomingen in het beheer worden bijvoorbeeld verplichtingen aangegaan, maar niet tijdig in de administratie verwerkt. Hierdoor kan het ministerie met onverwachte verrassingen worden geconfronteerd en loopt het risico niet binnen het vastgestelde budget te blijven. De onrechtmatigheden die wij bij de slotwetmutaties hebben geconstateerd in de verplichtingen zijn voorbeelden van een tekort in het verplichtingenbeheer. Voor voorschotten geldt dat het niet voortvarend afrekenen het risico vergroot op het ontstaan van oninbare vorderingen.

Subsidiebeheer, goede risicoanalyse gericht op misbruik en oneigenlijk gebruik nog onvoldoende rijksbreed uitgevoerd

Bij 5 ministeries zijn problemen in het subsidiebeheer geconstateerd. Bij de ministeries van BZK, EZ en OCW (DUO en subsidies Cultureel Erfgoed) zijn deze groot. Bij VenJ en EZ vragen wij ook aandacht.

We hebben onderzocht of de ministeries voldoende doen om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden tegen te gaan (MenO-beleid). Onderdelen van een afdoende MenO-beleid zijn:

- het uitvoeren en vastleggen van een risicoanalyse naar de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik van nieuwe en bestaande subsidieregelingen;
- het ontwikkelen van beleid om te bepalen op welke manier de kwaliteit gecontroleerd wordt van de accountantscontrole bij subsidievaststellingen (het zogenoemde reviewbeleid);
- het ontwikkelen van beleid om te bepalen hoe om te gaan met gevallen van vermeend misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies (het zogenoemde sanctiebeleid);
- het aanleggen van een registratie van vermeende gevallen van misbruik en oneigenlijk gebruik;
- het analyseren van vermeende gevallen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Uit ons onderzoek blijkt dat er op het aspect uitvoeren en vastleggen van risicoanalyses nog weinig verbetering is ten opzichte van vorig jaar.

Personele uitgaven

Bij het Agentschap Telecom, de Ministeries van BZK, IenM (inclusief RWS) en de Belastingdienst hebben wij vastgesteld dat meerdere ambtenaren te royaal eersteklasabonnementen lijken te zijn toegekend. Een ambtenaar heeft recht op een eersteklasabonnement om medische redenen, vanwege doelmatigheid of als de ambtenaar zelf een eigen bijdrage betaald. Wij hebben rijksbreed gekeken naar de onderbouwing van de besluiten om eersteklasabonnementen toe te kennen zonder eigen bijdrage. Bij voornoemde organisatieonderdelen ontbrak een deugdelijke onderbouwing. Verder zijn de personeelsdossiers bij VenJ en EZ niet geheel op orde.

Bestuurskosten

Onder bestuurskosten verstaan wij de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt. Ook de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt vallen hieronder.

Bij ongeveer de helft van de ministeries zijn de volgende verbeteringen mogelijk:

- het gebruiken van een afzonderlijke kostenplaats voor bestuurskosten;

- het beschikken over een overkoepelende en actuele procesbeschrijving van de afhandeling van bestuurskosten;
- de aansluiting van de financiële administratie met de gepubliceerde bestuurskosten;
- bestuurskosten structureel opnemen in periodieke managementrapportages.

Op grond van het onderzoek stellen wij vast dat de ministeries verschillend omgaan met wat onder bestuurskosten verstaan moet worden en welke bestuurskosten zij wel of niet openbaar maken. Hierdoor is een eenduidig rijksbreed overzicht over de gemaakte bestuurskosten niet goed op te stellen. Op het terrein van het administratieve beheer van de bestuurskosten zijn nog diverse verbeteringen mogelijk.
Wij zullen in contact treden met de minister van BZK om met hem te overleggen hoe, nu er gebruik wordt gemaakt van het publiceren van de bestuurskosten, verbeteringen kunnen worden gerealiseerd.

Reactie van de minister
De minister concludeert dat de ministeries verschillend blijken om te gaan met wat onder bestuurskosten verstaan moet worden en welke bestuurskosten zij wel of niet openbaar maken, waardoor het opstellen van een eenduidig rijksbreed overzicht over de gemaakte bestuurskosten niet goed mogelijk is. Op het terrein van het administratieve beheer van de bestuurskosten zijn nog diverse verbeteringen mogelijk.
Op korte termijn volgt overleg door de minister voor BZK over mogelijke verbeteringen in het openbaarmakingsproces. Thans voert de minister een beknopte evaluatie uit van de ervaringen met het eerste jaar van openbaarmaking, deze zal tot verdere harmonisatie van de werkwijze leiden.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

5 Financiële informatie Rijksbrede onderzoeksresultaten

5.1 Rijksrekening 2013 goedgekeurd

Wij hebben de uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de Rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk 2013 goedgekeurd.
Op 19 april 2014 heeft de minister van Financiën het Financieel jaarverslag van het Rijk 2013 en de Saldibalans van het Rijk 2013 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Wij beoordelen of de in het financieel jaarverslag opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de Rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk kunnen worden goedgekeurd, onder voorbehoud dat de Staten-Generaal het wetsvoorstel van de bij de rijksrekening behorende slotwetten aannemen. Dit laatste behoort tot de wetgevende en controlerende taak van de Staten-Generaal. Met het aannemen van het wetsvoorstel van de slotwetten wordt aan de ministers formeel decharge verleend voor het financieel beheer in het verslagjaar.
De Algemene Rekenkamer stelt een verklaring van goedkeuring op van de in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en van de Saldibalans van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001, artikel 83 lid 3).

Reactie van de minister
De minister van Financiën is verheugd dat de Algemene Rekenkamer de in het Financieel jaarverslag van het rijk 2013 opgenomen financiële informatie (Rijksrekening en de Saldibalans) van het Rijk goedkeurt. Het percentage fouten en onzekerheden bij de uitgaven in de Rijksrekening 2013 bedraagt 0,27% en blijft wederom ruim onder de tolerantiegrens van 1%.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Ook wij zijn positief over de hoge percentage rechtmatige uitgaven. Wij verwijzen in dit verband wel naar onze bevindingen over veranderingen in kwantitatieve en kwalitatieve zin van het rechtmatigheidsoordeel

5.1.1 Verklaring van goedkeuring Rijksrekening 2013

In de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de rijksrekening) staan het totaal van de rijksuitgaven in 2013 (225,4 miljard euro) en het totaal van de rijksontvangsten (228,7 miljard euro). Wij hebben alle fouten en onzekerheden (rechtmatigheid en deugdelijke weergave) in alle jaarverslagen over 2013 opgeteld en afgezet tegen de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk in 2013.

Uitgaven: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens

Uitgaven (in miljoenen euro's)

	2012		2013	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening (exclusief consolidatie)	236.389,6		225.422,80	
Totaal fouten	188,0	0,08%	195,4	0,09%
waarvan fouten in rechtmatigheid	155,4	0,07%	175,8	0,08%
waarvan fouten in deugdelijke weergave	32,6	0,01%	19,5	0,01%
Totaal onzekerheden	279,9	0,12%	416,9	0,18%
waarvan onzekerheden in rechtmatigheid	228,0	0,10%	268,2	0,12%
waarvan onzekerheden in deugdelijke weergave	51,9	0,02%	148,6	0,07%

Uit de tabel blijkt dat het totaal bedrag aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven licht is toegenomen van 383,4 miljoen euro in 2012 naar 444,0 miljoen euro in 2013. Het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de uitgaven is licht toegenomen van 84,5 miljoen euro in 2012 naar 168,1 miljoen euro in 2013. De percentages blijven ruim onder de tolerantiegrens.

Ontvangsten: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens

Ontvangsten (in miljoenen euro's)

	2012		2013	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening (exclusief consolidatie)	231.510,9		228.661,2	
Totaal fouten	46,5	0,02%	28,9	0,01%
waarvan fouten in rechtmatigheid	24,8	0,01%	11,7	0,01%
waarvan fouten in deugdelijke weergave	21,6	0,01%	17,1	0,01%
Totaal onzekerheden	50,5	0,02%	58,1	0,03%
waarvan onzekerheden in rechtmatigheid	49,7	0,02%	57,4	0,03%
waarvan onzekerheden in deugdelijke weergave	0,9	0,00%	0,7	0,00%

Uit de tabel blijkt dat het totaal aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de ontvangsten licht is afgenomen van 74,5 miljoen euro in 2012 naar 69,1 miljoen euro in 2013. Het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de ontvangsten is licht afgenomen van 22,5 miljoen euro in 2012 naar 17,8 euro in 2013. De percentages blijven ruim onder de tolerantiegrens.

Uitgaven + ontvangsten (in miljoenen euro's)

	2012		2013	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening (excl. Consolidatie)	467.900,50		454.084,00	
Totaal fouten	234,4	0,05	224,2	0,05
Totaal onzekerheden	330,5	0,07	475,0	0,10
	564,9	0,12	699,2	0,15

Uit de tabel blijkt dat het percentage van de fouten in het totaal van de uitgaven en ontvangsten in 2013 gelijk is aan 2012. Het totaal van de geconstateerde fouten in 2013 betreft 224,2 miljoen euro, dit is 0,05% van het totaal van de som van de uitgaven en ontvangsten. Bij de onzekerheden zien we een toename van 330,5 miljoen euro in 2012 naar 475,0 miljoen euro in 2013.
Bij 5 jaarverslagen heeft het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en of balansposten een

dusdanige omvang dat het de tolerantiegrens voor de jaarrekening als geheel overschrijdt. Dit betreft de jaarverslagen van:

- de minister van VenJ
- de minister van BZK
- de minister van Defensie
- de minister voor BHOS
- de minister voor WenR

Bij het Ministerie van VenJ en het begrotingshoofdstuk BHOS is er sprake van een tolerantieoverschrijding als gevolg van het aangaan van verplichtingen die niet in het jaar waren geraamd en die niet per brief gemeld zijn aan de Staten-Generaal, maar pas in de slotwet zijn opgenomen. Deze onrechtmatigheden hebben een meer formeel karakter.
Bij het Ministerie van BZK is de oorzaak van de overschrijdingen het niet correct naleven van de (Europese) aanbestedingsregels en het ontbreken van een toekenningsbesluit of opdrachtbrief voor een bijdrage van 3,2 miljoen euro aan de baten-lastendienst BPR.
Bij het Ministerie van Defensie is er een tolerantieoverschrijding door een rechtmatigheidsfout in de samenvattende verantwoordingsstaat van baten-lastenagentschappen hoofdzakelijk veroorzaakt door niet voldoen aan de regels voor voorafgaand toezicht door het Ministerie van Financiën.
Als laatste is er in jaarverslag van WenR een tolerantieoverschrijding op de uitgaven door fouten in de toekenning van de huurtoeslag.

5.1.2 Verklaring van goedkeuring Saldibalans van het Rijk

Wij hebben vastgesteld dat de in het Financieel jaarverslag van het Rijk 2013 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk aansluiten op de verantwoordingsstaten en saldibalansen die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2013, overeenkomstig de daarvoor geldende voorschriften.
Wij keuren de in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (Rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk 2013 goed, onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal de wetsvoorstellen van de bij de Rijksrekening behorende slotwetten aanneemt.
De Algemene Rekenkamer kan tegen onrechtmatigheden bezwaar maken (CW 2001, artikel 88, lid 1). Wij zien af van het maken van bezwaar tegen de overschrijdingen van de tolerantiegrenzen voor de jaarverslagen van de Ministeries van VenJ, BZK en Defensie en de

begrotingshoofdstukken BHOS en WenR, maar blijven de ontwikkelingen volgen.
De Algemene Rekenkamer kan overwegen om bij de goedkeuring van de Rijksrekening een aantekening over deze overschrijdingen van de jaarverslagtoleranties te maken. Voor 2013 zien wij hiertoe geen aanleiding.

5.1.3 Dechargeverlening over 2012

Op 15 mei 2013 keurden wij de Rijksrekening 2012 en de Saldibalans van het Rijk 2012 goed onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten 2012 zouden aannemen. Op diezelfde datum zonden wij het rapport de Staat van de rijksverantwoording 2012 (Algemene Rekenkamer, 2012a), met daarin opgenomen onze verklaringen van goedkeuring, aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën. De Staten-Generaal hebben de bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012 behorende slotwetten aangenomen. Door de Tweede Kamer is decharge verleend op 4 juli 2013 en door de Eerste Kamer op 11 en 25 september 2013. Aan de minister van Veiligheid en Justitie is op 5 februari 2014 decharge verleend. De minister van Financiën heeft de ministers en de Algemene Rekenkamer op 3 maart 2014 op de hoogte gesteld over de dechargeverlening 2012.

5.2 Financiële informatie 23 begrotingshoofdstukken

Bij 5 begrotingshoofdstukken overschrijden de fouten en/of onzekerheden de door ons gehanteerde tolerantiegrenzen op het totaal van de verantwoording. Wij hebben geen fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de deugdelijke weergave.
Voor alle 23 begrotingshoofdstukken hebben wij oordelen afgegeven. Overschrijdingen van tolerantiegrenzen op het totaal van de financiële verantwoording hebben zich voorgedaan bij de volgende 5 begrotingshoofdstukken:

- Veiligheid en Justitie
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Defensie
- Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
- Wonen en Rijksdienst

Naast de begrotingshoofdstukken met te veel fouten en onzekerheden op het totaal van de financiële verantwoording zijn er 3 hoofdstukken met te veel fouten en/of onzekerheden op artikelniveau:

- Infrastructuur en Milieu (bij de verplichtingen)
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport (bij de verplichtingen)
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (bij de afgerekende voorschotten)

5.2.1 Wet normering topinkomens

Wij vragen aandacht voor het overzicht Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT). Er is onzekerheid over de volledigheid van dit overzicht van personen die anders dan op grond van een dienstbetrekking een functie vervullen als niet-topfunctionaris (externe niet-topfunctionarissen). De onzekerheid is uitsluitend het gevolg van inmiddels gebleken onuitvoerbaarheid van de WNT op dit punt. De WNT kent geen uurtarief, maar een maximaal bezoldigingsbedrag per kalenderjaar. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft aangegeven geen universeel toepasbare omrekenformule te kunnen bepalen die de gedeclareerde uren van externe niet-topfunctionarissen vertaalt naar de WNT-bezoldigingsnorm. Daarom heeft de minister van BZK voor het verslagjaar 2013 als gedragslijn bepaald dat niet volledig aan de verplichting tot openbaarmaking kan en hoeft te worden voldaan.
Zie ook onze tekst elders

5.2.2 Beleidsmatige mutaties na najaarsnota

De Staten-Generaal autoriseren de bedragen die de minister mag uitgeven wanneer zij de begrotingswetten en de eerste en tweede suppletoire wetten aannemen. Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota ondermijnen het budgetrecht aangezien de Tweede Kamer niet meer beleidsinhoudelijk haar oordeel kan geven over deze mutaties. De slotwetten die tegelijk met het jaarverslag worden ingediend zijn dan ook ten principale alleen bedoeld voor boekhoudkundige of uitvoeringstechnische wijzigingen. Aangegane verplichtingen of verrichte uitgaven na de tweede suppletoire begrotingswetten die voortvloeien uit een beleidsmatige mutatie en waarover géén brief aan de Tweede Kamer zijn gestuurd, zijn vanuit dat principe «onrechtmatig».
Het gehanteerde begrotings- en verantwoordingstelsel van de rijksbegroting is het geïntegreerde kas- en verplichtingenstelsel. Een goed beheer en adequate verantwoording is niet alleen van belang voor de staatsuitgaven en –ontvangsten, maar juist ook voor de

verplichtingen omdat deze de budgettaire ruimte voor de toekomst betreft. Voor een goede invulling van het budgetrecht is het van belang dat de Tweede Kamer tijdig wordt geïnformeerd over noodzakelijke budgetmutaties. Dit vereist een goed kas- en verplichtingenbeheer.
Wij constateren ten opzichte van vorig jaar dat de ministeries meer aandacht hebben voor de (beleidsmatige) mutaties na de najaarsnota. Het Ministerie van Financiën heeft met de vakdepartementen afspraken gemaakt over het tijdig informeren van de Tweede Kamer over beleidsmatige mutaties na de najaarsnota. Daarbij is niet alleen aandacht gevraagd voor de uitgaven, maar ook voor de verplichtingen. Ook zijn de Rijksbegrotingsvoorschriften verduidelijkt door aan te geven wat de definitie van 'beleidsmatig' is.
Bijna alle ministeries hebben dit jaar brieven aan de Tweede Kamer gestuurd over de beleidsmatige mutaties na de najaarsnota. Het totaalbedrag aan niet gemelde beleidsmatige mutaties is gedaald ten opzichte van 2012. Het bedrag aan niet gemelde beleidsmatige mutaties bedroeg in 2012 nog 1.142,3 miljoen euro. In 2013 zijn door de ministeries beleidsmatige mutaties niet tijdig gemeld voor een totaal bedrag van 358,3 miljoen euro.
De overschrijdingen in 2013 betreffen voornamelijk verplichtingenoverschrijdingen (345,8 miljoen euro). Beleidsmatige uitgavenoverschrijdingen zijn op één mutatie na (ad 12,5 miljoen euro) alle gemeld. Dit bevestigt ook dit jaar dat vakministers vooral sturen op de uitgaven en dat de verplichtingen minder aandacht krijgen. Ook worden verplichtingenmutaties door ministeries soms als technisch beschouwd, omdat zij primair sturen op de kas. Daarnaast zijn mutaties, vooral voor de verplichtingen, bij bepaalde ministeries niet of nauwelijks toegelicht.
Vorig jaar hebben wij aangegeven dat we de beleidsmatige mutaties die na de tweede suppletoire begrotingen plaatsvinden én ten onrechte niet tijdig zijn gemeld aan de Tweede Kamer op basis van de geldende regelgeving onrechtmatig zullen verklaren. Bij zes begrotingshoofdstukken is sprake van onrechtmatige beleidsmutaties. Dit heeft geleid tot 4 overschrijdingen van de artikeltolerantiegrenzen,:

- VenJ artikel 36 Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid (81,3 miljoen euro)
- VenJ bij artikel 91 Apparaatsuitgaven kerndepartement (40,5 miljoen euro)
- VWS, artikel 9 Apparaat (13,2 miljoen euro)
- Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, artikel 3 Grote veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur (127,2 miljoen euro)

Bij de begrotingshoofdstukken Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking leiden deze onrechtmatigheden ook tot overschrijdingen van de toleranties voor het totaal van de verplichtingen.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister van Financiën aan om ministeries aan te spreken die:

- in het begrotingsbeheer onvoldoende aandacht hebben voorverplichtingen, zodat zij beleidsmatige mutaties na de najaarsnota voortaan tijdig aan de Staten-Generaal melden;
- onvoldoende toelichting geven van (verplichtingen) mutaties in de Slotwet.

Reactie van de minister

De minister concludeert op basis van ons onderzoek dat alle beleidsmatige uitgavenoverschrijdingen op één mutatie na tijdig zijn gemeld aan de Tweede Kamer. De extra aandacht hiervoor bij de departementen en het toezicht van de minister daarop zijn derhalve effectief gebleken. De minister zal, in lijn met het afgelopen jaar, de ministeries aanspreken om het beheer van verplichtingen verder op orde te brengen en het tijdig melden van alle beleidsmatige mutaties. Daarnaast ondersteunt de minister onze conclusie om mutaties in de Slotwet zo goed mogelijk toe te lichten, zodat de aanleiding en de achtergrond van een mutatie helder zijn.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zullen volgend jaar ook aandacht schenken aan het juist en tijdig informeren van de Tweede Kamer over beleidsmatige mutaties in de begroting na de Najaarsnota.

5.3 Invloed Europees beleid op de nationale begroting en verantwoording

5.3.1 Overheidsbalans

Dit jaar publiceert het CBS in juli 2014 de Overheidsbalans overeenkomstig het Europees Systeem van Rekeningen 2010 (ESR 2010). Deze overheidsbalans betreft het verslaggevingsjaar 2013 en ook de herziene versies van voorgaande jaren. Het opstellen van deze overheidsbalans is voor het Ministerie van Financiën aanleiding om dit jaar in afwijking van artikel 61 van de comptabiliteitswet geen staatsbalans op te stellen. Het Ministerie van Financiën meldt dit aan de Tweede Kamer in de slotwet. In de zesde wijziging van de Comptabiliteitwet (kamerstukken 33.837), zal via een nota van wijziging structureel de staatsbalans worden ingetrokken en de basis worden gelegd om de activa en passiva van de staat op te nemen in een overheidsbalans.

5.3.2 Schatkistbankieren (zicht op volledigheid bij Financiën)

Onduidelijk of decentrale overheden hun overtollige gelden volledig aanhouden in de schatkist

De minister van Financiën weet niet of de decentrale overheden zich houden aan de regeling schatkistbankieren decentrale overheden en weet daarmee niet of de decentrale overheden de (niet uitgezonderde) overtollige liquide middelen volledig aanhouden in de schatkist. Dat is van belang voor de verlaging van de EMU-schuld.
Decentrale overheden moeten sinds eind 2013 hun overtollige liquide middelen aanhouden in de schatkist. Onder decentrale overheden vallen gemeenten, provincies, waterschappen en de door hen opgerichte gemeenschappelijke regelingen. Voor waterschappen geldt de plicht in 2013 nog niet. In de saldibalans 2013 worden de middelen, groot 6,6 miljard euro, verantwoord onder de extracomptabele schulden.
Het Ministerie van Financiën weet niet of de decentrale overheden zich houden aan de regeling schatkistbankieren decentrale overheden en weet daarmee niet of de decentrale overheden de (niet uitgezonderde) overtollige liquide middelen volledig aanhouden in de schatkist. Dat is van belang voor de verlaging van de EMU-schuld.
Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister van Financiën aan om in overleg met de minister van BZK inzicht te verkrijgen omtrent de naleving van de regeling.

Reactie van de minister

De minister verwijst naar zijn bestuurlijke reactie over het verantwoordingsonderzoek 2013 bij het ministerie van Financiën.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

5.4 EU-gelden deugdelijk verantwoord, doelmatigheidswinst mogelijk

1,3 miljard euro Europese subsidies zijn ook dit jaar weer goed verantwoord. Bij de kleine visserij en migratiegelden (5 en 11 miljoen euro) zijn wel problemen.

De Nationale verklaring over 2014 is weer afgegeven

De Nationale verklaring over de verantwoordings- en controlecyclus 2014 maakt zichtbaar waar er problemen in het beheer zijn en waar fouten optreden zodat, vanuit de eigen nationale verantwoordelijkheid, gericht en tijdig bijgestuurd kan worden op verbeteringen. De gedeclareerde subsidies bedragen 1,3 miljard euro. Het beheer van de landbouwfondsen is verder verbeterd maar in het beheer van het Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds (EFRO) West zijn in de verantwoordingsperiode onverwachts tekortkomingen ontstaan. De tekortkomingen in het beheer van het relatief kleine Europees Visserijfonds (EVF) voor 5 miljoen euro en de eveneens kleine migratiefondsen voor 11 miljoen euro zijn nog niet opgelost.
Daarbij geven we bij de kleinere fondsen in overweging de verhouding tussen de administratieve lasten van kwalitatief voldoende beheers- en controlesystemen en de subsidies die Nederland ontvangt te onderzoeken.

Meerjarige programma brengt ondoelmatigheidsprikkels met zich mee

In 2014 start de nieuwe programmaperiode 2014-2020. In deze periode gaat de Europese Commissie meer sturen op resultaat. Financiering vanuit de Europese fondsen wordt deels afhankelijk gemaakt van de mate waarin de lidstaten hun Europa-2020 doelen halen. Deze versterkte aandacht voor resultaten en effecten die met de fondsen moeten worden gerealiseerd ondersteunen wij. Maar wij signaleren ook dat in het huidige systeem er voor de meerjarig gefinancierde programma's een risico voor ondoeltreffende en ondoelmatige besteding is ingebouwd. De beoordeling

van de operationele programma's van de lidstaten door de Europese Commissie vindt pas plaats nadat het geld is verdeeld onder de lidstaten. Doordat het geld vervolgens 'moet' worden uitgegeven omdat dit van tevoren zo is verdeeld, bestaat een inherent risico op ondoelmatige en ondoeltreffende besteding.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de minister van Financiën aan om te laten onderzoeken of een doelmatige en doeltreffende besteding en verantwoording van de Europese gelden voor met name de kleine visserij en migratiegelden mogelijk is.

Reactie van de minister
De minister van Financiën neemt voor de kleinere fondsen in overweging om de verhouding tussen de administratieve lasten van kwalitatief voldoende beheers- en controlesystemen en de subsidies die Nederland ontvangt te onderzoeken.
Namens het kabinet neemt de minister de aanbeveling over om te laten onderzoeken of een doelmatige en doeltreffende besteding en verantwoording van de Europese gelden voor met name de kleine visserij en migratie mogelijk is. De minister zal zich ook tijdens de nieuwe programmaperiode (2014-2020) inspannen voor een doelmatige en doeltreffende besteding en verantwoording van de Europese gelden. Het nieuwe EU-wetgevingskader bevat belangrijke verbeteringen op dit gebied. Zo wordt er gewerkt met ex-ante conditionaliteiten en worden programma's beloond voor het behalen van vooraf gestelde doelen via de zogenoemde "prestatiereserve". Omgekeerd kan de Europese Commissie betalingen opschorten of terugvorderen als bepaalde indicatoren niet behaald worden.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

5.5 Rechtmatigheid verandert in kwantitatieve en kwalitatieve zin

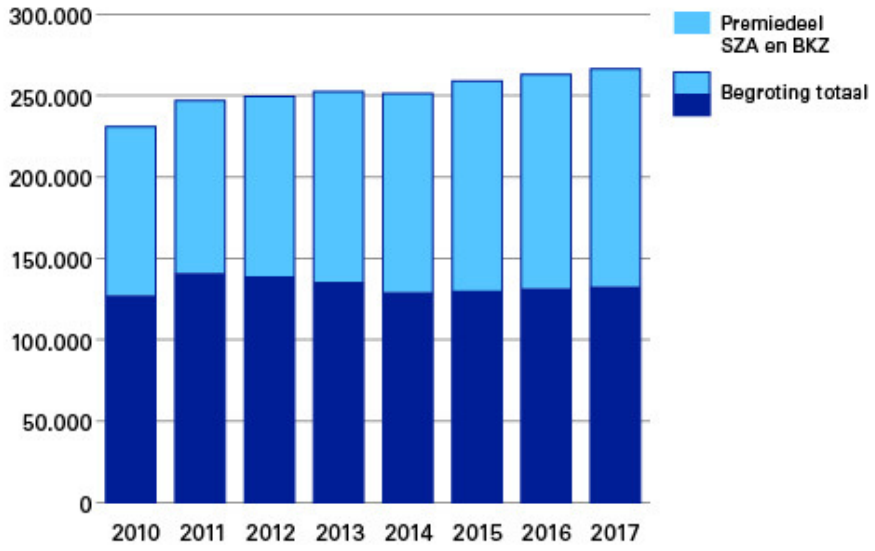
Het aandeel van de rijksbegroting in de collectieve uitgaven neemt af door de toename van de zorgkosten. Binnen de rijksbegroting is de verplaatsing van de uitvoering van het beleid ook zichtbaar. Steeds meer beleid wordt buiten de ministeries uitgevoerd met steeds minder specifieke voorwaarden. Het rechtmatigheidsoordeel gaat steeds meer over het overmaken van het geld in plaats van de daadwerkelijke besteding aan het doel. Dit vraag om andere informatiearrangementen en controles.

Binnen het geheel van de rijksuitgaven die worden verantwoord op de departementale begrotingen en fondsen tekenen zich ook veranderingen af. Beleid wordt steeds meer op afstand van het Rijk uitgevoerd en dat brengt met zich mee dat budgetten buiten de directe sfeer van de departementen tot daadwerkelijke besteding komen. De komende decentralisaties versterken deze trend: vele miljarden aan publieke middelen worden door het Rijk naar gemeentes overgeboekt. Gemeentes zijn vervolgens zelf verantwoordelijk voor de daadwerkelijk besteding van deze publieke middelen. Voornoemde ontwikkelingen leiden enerzijds tot een geringer belang van het rechtmatigheidsoordeel binnen de totale collectieve bestedingen. Anderzijds is sprake van verschuiving in betekenis van het oordeel over de rechtmatige besteding van geld op rijksniveau. Minder dan voorheen heeft dit oordeel betrekking op de juiste bestemming van het geld bij de uiteindelijke besteding, maar betreft het oordeel hoofdzakelijk 'slechts' de vaststelling of het budget aan de juiste instelling of organisatie is overgeboekt. Het is relevant als met name het parlement zich van deze ontwikkeling bewust is. Zij controleert immers de uitgaven waartoe het kabinet middels aanvaarde begrotingen toe gemachtigd wordt en betrekt het rechtmatigheidsoordeel immers in de jaarlijkse dechargeverlening. In bredere zin roept de geleidelijke verandering in diepgang en reikwijdte van het rechtmatigheidsoordeel de vraag op of staande controle- en informatiearrangementen toereikend zijn om de besteding van rijksuitgaven adequaat te kunnen volgen.

5.5.1 Collectieve uitgaven stijgen terwijl aandeel begroting daalt

De komende jaren zullen de collectieve uitgaven verder stijgen. Deze stijging wordt vooral veroorzaakt door toenemende uitgaven aan zorg en sociale zekerheid. Tegelijk dalen de uitgaven die via de rijksbegroting gefinancierd worden. Enkele jaren geleden werd meer dan de helft van de collectieve uitgaven via de begroting gefinancierd. Dit aandeel zal de komende jaren minder dan de helft worden.

Figuur: ontwikkeling in begrotingsgefinancierde en premiegefinancierde (collectieve uitgaven)



5.5.2 Uitvoering en besteding steeds meer op afstand

Steeds meer beleid wordt buiten de ministeries uitgevoerd met steeds minder specifieke voorwaarden. Agentschappen worden zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) waarmee de relatie tot het Rijk verandert. Het Rijk gaat publiek-private samenwerking aan waarmee haar rol verandert. In de geldstromen zien we enerzijds een toename van de omvang van het geld dat naar andere overheden en ZBO's gaat en anderzijds een afname van het geoormerkt geld. Dit is onder meer zichtbaar in de huidige decentralisatie operatie waarbij diverse specifieke uitkeringen een transitie naar algemene uitkering ondergaan.
Bij het (mede) doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon, en bij het maken of wijzigen van wet- en regelgeving die gevolgen heeft voor de taak of bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, verlangt artikel 96 van de comptabiliteitswet dat de minister vooraf met de Algemene Rekenkamer overlegt. De Algemene Rekenkamer vermeldt haar aandachtspunten bij een voorstel in een brief aan de verantwoordelijk minister. In 2013 is over 11 voorstellen overleg gevoerd. Bij de meeste van deze voorstellen had de Algemene Rekenkamer inhoudelijke opmerkingen, vaak over de specifieke situatie. Enkele aandachtspunten signaleerden we vaker:

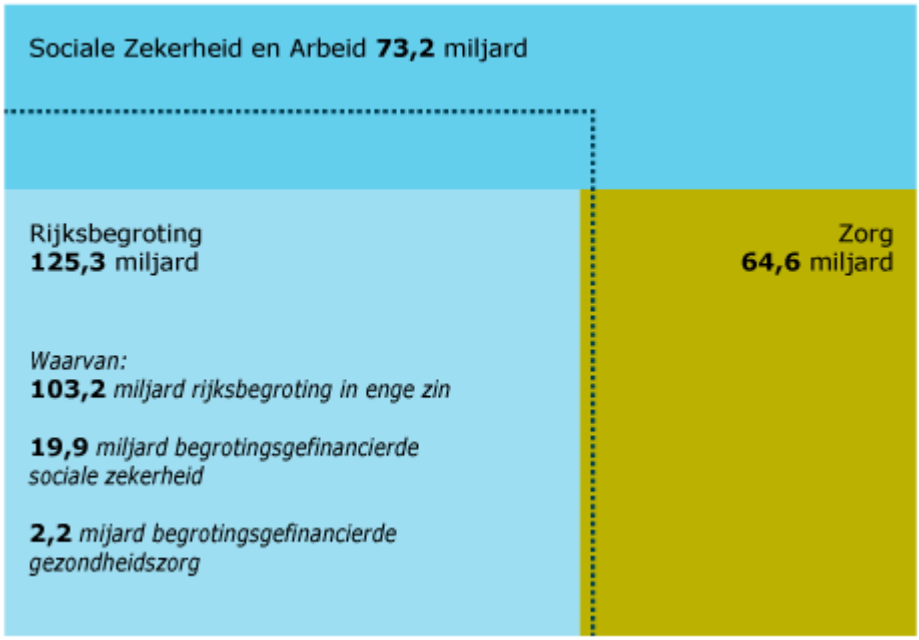
- Gaten in democratische verantwoording
- Het ontstaan van hybride organisaties
- Onduidelijkheid over de bestuursorgaanstatus
- Wetgevingstraject onder tijdsdruk

Ook zien we dat bij decentralisaties instellingen op rijksniveau – zoals het CAK en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) – in de wet bepaalde taken krijgen die ze gaan uitvoeren voor en namens de gemeenten. De uitvoering van werkzaamheden voor meerdere bestuurslagen door zelfstandige bestuursorganen (zbo) op het niveau van de centrale overheid heeft bij de Algemene Rekenkamer de vraag opgeroepen hoe de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitvoering van deze taken zich verhoudt tot sturing en toezicht vanuit het Rijk op deze instellingen. Bij de opstelling van de Kaderwet zbo is in deze situaties niet voorzien. Ook de controle door rekenkamers lijkt niet goed te zijn doordacht.

5.5.3 Budgetrecht parlement versmalt

De ontwikkelingen in de collectieve uitgaven en de verschuivingen binnen de rijksbegroting hebben effect op het budgetrecht van de Tweede Kamer.
Deze wetgevende en controlerende taak van de Tweede Kamer heeft namelijk alleen betrekking op het deel van de collectieve uitgaven dat via de begroting gefinancierd wordt. En met de overdracht van taken en bevoegdheden naar andere overheden wordt zowel het zicht op beleidsprestaties en maatschappelijke effecten minder als ook de mate waarin de regering op de ontwikkelingen aangesproken kan worden, zie onze brief aan de Tweede Kamer over dit onderwerp.
Van alle collectieve uitgaven (241 miljard euro) valt minder dan de helft (125,3 miljard euro dus 44%) onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. Het gaat daarbij zowel om uitgaven die binnen de rijksbegroting worden gedaan als begrotingsgefinancierde uitgaven ten behoeve van de zorg en de sociale zekerheid. Alleen de rechtmatigheid van deze uitgaven wordt in ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek gecontroleerd.

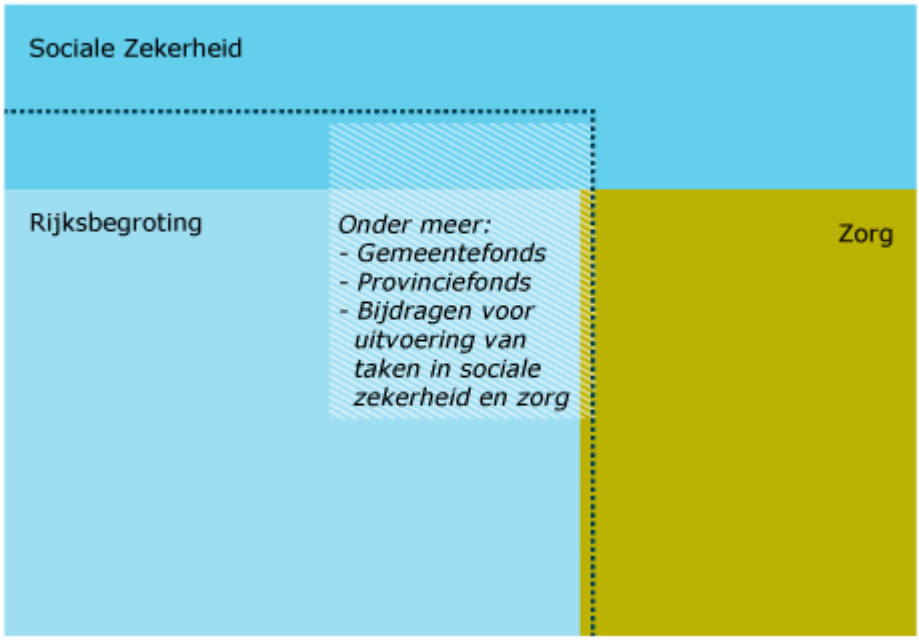
Erratum
In bovenstaande passage staat een fout. De juiste tekst moet zijn: Van alle collectieve uitgaven (241 miljard euro) valt **iets meer** dan de helft (125,3 miljard euro dus **52** %) onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. Zie ook de brief met erratum die wij op 16 oktober 2014 naar de Tweede Kamer hebben gestuurd en die op onze website staat: http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/rijksbreed.



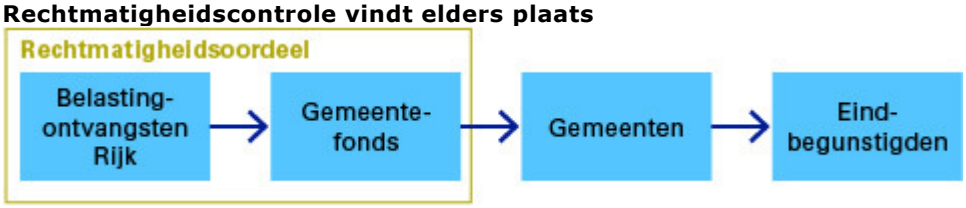
5.5.4 Afdekking en diepgang van rechtmatigheidsoordeel verandert

De betekenis van het rechtmatigheidsoordeel dat wij jaarlijks bij de rijksrekening geven verandert mee met de verschuivingen in de collectieve uitgaven. Zo spreken wij geen oordeel uit over de premiegefinancierde delen van de zorg en de sociale zekerheid. Over de uitgaven van het Rijk spreken wij wel een oordeel uit.
Waar het de uitgaven aan andere overheden en uitvoeringsorganisaties betreft, richt ons oordeel zich op de transactie van het Rijk naar deze eerste ontvanger van het geld. Of die bijdragen vervolgens door die overheden en uitvoeringsorganisaties rechtmatig worden besteed valt buiten ons directe rechtmatigheidsoordeel, we beoordelen wel de door de minister getroffen maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te

voorkomen.



Rechtmatigheidscontrole vindt elders plaats



Als ons oordeel alleen de eerste overdracht van geld afdekt, betekent dat niet dat er geen controle op rechtmatigheid en doelmatig plaatsvindt. In veel gevallen is de controle op en verantwoording over de rechtmatige besteding van het geld op een andere manier geregeld. Dat zien we bijvoorbeeld bij de uitkeringen aan het Gemeentefonds. De controle op de bestedingen door de gemeenten is een gemeentelijke aangelegenheid. En de besteding van afdrachten aan de EU wordt op rechtmatigheid gecontroleerd door de Europese Rekenkamer.
Specifieke uitkeringen, zoals de BDU Verkeer en Vervoer, vallen onder het regime van 'single audit, single information' / IenM.
In het geval van noodhulp en ontwikkelingssamenwerking is de bijdrage vanuit het Rijk een van de geldstromen en veelal zijn hulporganisaties geen overheidsorganisaties. De controle op rechtmatigheid en doelmatigheid is in die gevallen vaak versnipperd. Voor de hulpgelden aan Haïti hebben we speciale afspraken met de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO).
De voorbeelden laten de diversiteit aan toezicht- en controle arrangementen gelden. Gemene deler hierbij is dat voor de Tweede Kamer, die op afstand staat en niet over de besteding van het geld gaat,

ook minder zicht heeft op wat er precies met het geld gebeurt.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister van Financiën aan om te onderzoeken of:

- moderne technieken gebruikt kunnen worden om met minimale kosten voor decentrale uitvoering én centrale verantwoording informatie te ontsluiten die het verschil tussen formele en materiele onrechtmatigheid overbruggen
- beleidsevaluaties die periodiek worden uitgevoerd om het verschil overbruggen tussen formele rechtmatigheid en wat er in de maatschappij gebeurd
- daarnaast moeten controleurs kijken hoe ze een rijker beeld kunnen schetsen over hun bevindingen

Reactie van de minister

Allereerst merkt de minister op dat elke minister altijd zicht moet houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van begrotingsmiddelen, ook al vindt de besteding door andere overheden of (uitvoerings)organisaties plaats. Over de benodigde verantwoordings- en beleidsinformatie worden afspraken gemaakt door de verantwoordelijke ministers.
Bij decentralisatie van taken en publieke middelen blijft informatie over de besteding van deze middelen beschikbaar voor de rijksoverheid voor zover deze van belang is om invulling te geven aan de (coördinerende) ministeriële verantwoordelijkheid. Hierover worden informatie-afspraken gemaakt met andere overheden en uitvoeringsorganisaties. Deze informatie kan dan op eenvoudige wijze worden ontsloten.
De minister vindt ook dat een beleidsevaluatie een waardevol instrument is om inzicht te geven in de maatschappelijke uitwerking van het beleid. De verantwoording over de effecten van het beleid dient plaats te vinden binnen de verantwoordingscyclus van de verantwoordelijke partij. Voor wat betreft de gedecentraliseerde taken vindt de verantwoording horizontaal plaats. Wanneer beleid wordt gedecentraliseerd naar gemeenten, zijn gemeenten dus verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en de effecten van beleid binnen hun eigen verantwoordingscyclus. Het Rijk houdt bij de door de Algemene Rekenkamer geschetste verschillende ontwikkelingen wel degelijk goed vinger aan de pols. Er zijn daarvoor meerdere monitors. Of een op rijksniveau uitgevoerde evaluatie het middel is om de maatschappelijke uitwerking van beleid te verantwoorden, hangt af van de op rijksniveau gekozen beleidsdoelstelling van het specifieke beleidsthema. De beleidsdoelstelling bepaalt de afbakening van een evaluatie.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij onderschrijven de stelling van de minister van Financiën dat elke minister altijd zicht moet houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van begrotingsmiddelen, ook al vindt de besteding door andere overheden of (uitvoerings)organisaties plaats. Dit is echter, zo constateren wij regelmatig, niet in alle gevallen ook de staande praktijk. Zie bijvoorbeeld onze bevindingen bij de Brede doeluitkering verkeer en vervoer, waar wij nu juist hierover met de minister van I&M van mening verschillen en onze discussie met de minister van BZK over de inrichting van de verantwoording van het tijdelijke deelfonds Sociaal Domein binnen het Gemeentefonds.

Gelaagd toezicht geeft soms tegenstrijdige oordelen

Doordat vanuit verschillende toezicht- en controle arrangementen naar dezelfde geldstromen wordt gekeken, kan de situatie zich voordoen dat de oordelen niet eensluidend zijn. Een goed voorbeeld hiervan is de besteding van Europese fondsen. Ons afdracht vindt keurig volgens de regels plaats en is daarmee rechtmatig. De verantwoording over de uitgaven die alle lidstaten achteraf moeten geven, vertoont echter veel fouten en onzekerheden. Waardoor de Europese Rekenkamer geen goedkeurende verklaring kan afgeven.

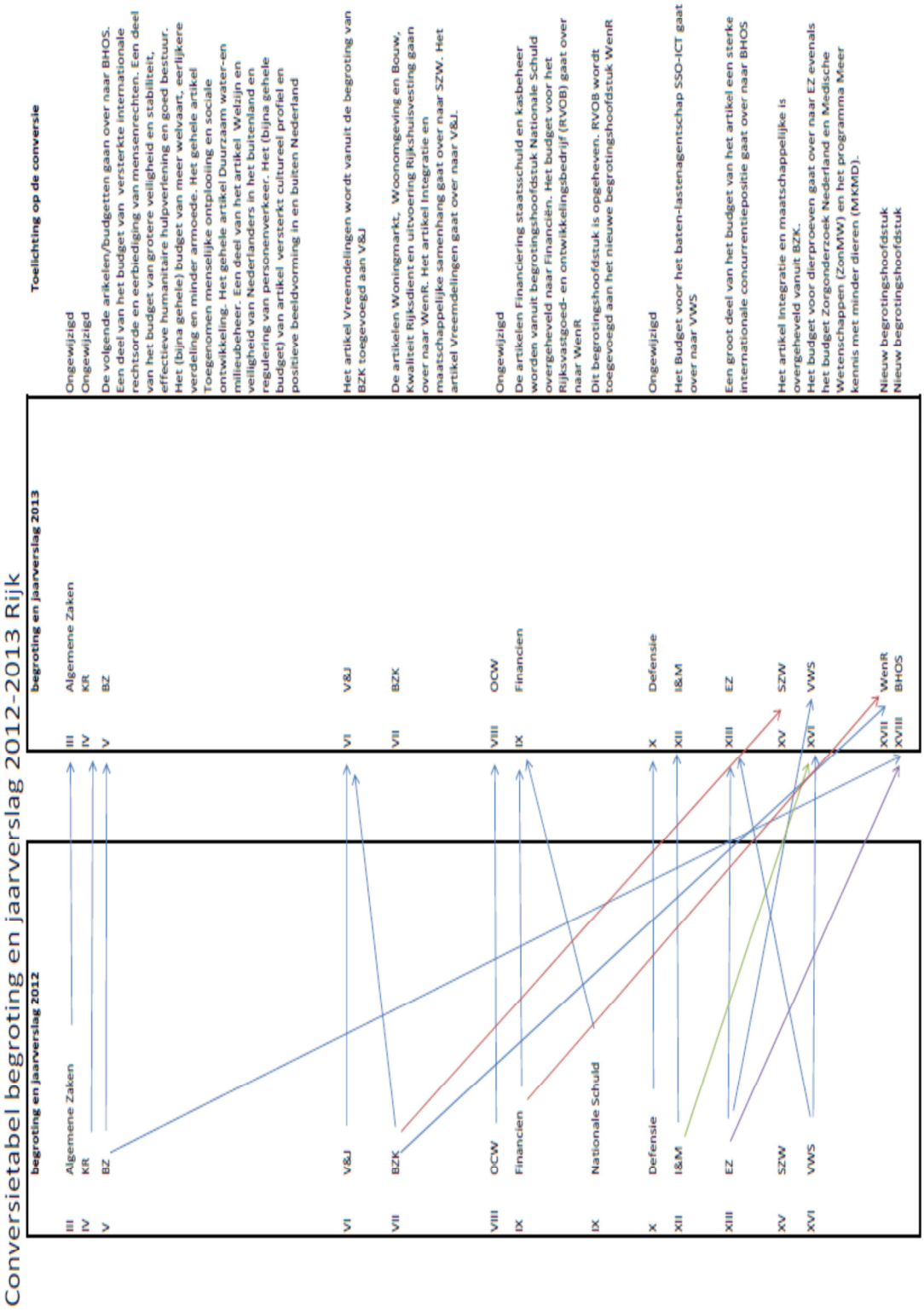
Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij fouten die de regionale politiekorpsen en het korps landelijke politiediensten in 2012 (per 1/1/2013 zijn de korpsen samengevoegd tot de Nationale politie) maakten in de naleving van Europese aanbestedingsregels. De gevonden onrechtmatigheden en onzekerheden tellen niet door in ons oordeel bij het jaarverslag van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Wij beseffen dat dit soort tegenstrijdigheden in oordelen op verschillende niveaus en verschillende stappen in een proces verwarring of zelf verontwaardiging kan oproepen in de politiek of de media. Onze beoordeling van de rechtmatigheid is een belangrijk onderdeel van checks and balances, maar zeker niet het enige. De kanttekening dient daarmee geplaatst dat ons rechtmatigheidsoordeel nog geen garantie is dat geld precies landt waar het bedoeld is, volledig besteed wordt aan het beoogde doel en dit doel ook bereikt. Vice versa betekent een geconstateerde onrechtmatigheid niet zondermeer dat beleid niet werkt en geld verspild wordt.

De aard en impact van geconstateerde rechtmatigheidsfouten kan sterk uiteenlopen.

6 Wijzigingen in de begrotingsindeling

Mede door het kabinet Rutte-Asscher zijn er twee begrotingshoofdstukken bijgekomen, dat zijn Wonen en Rijksdienst en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Bovendien zijn enkele beleidsterreinen en taken tussen ministeries verschoven. In de conversietabel ziet u waaruit de wijzigingen van 2013 ten opzichte 2012 zijn op te maken.


Conversietabel begroting en jaarverslag 2012-2013 Rijk
begroting en jaarverslag 2012
III Algemene Zaken
IV KR
V BZ
VI V&J
VII BZK
VIII OCW
IX Financien
IX Nationale Schuld
X Defensie
XII I&M
XIII EZ
XV SZW
XVI VWS
begroting en jaarverslag 2013
III Algemene Zaken
IV KR
V BZ
VI V&J
VII BZK
VIII OCW
IX Financien
X Defensie
XII I&M
XIII EZ
XV SZW
XVI VWS
XVII WenR
XVIII BHOS
Toelichting op de conversie
Ongewijzigd
Ongewijzigd
De volgende artikelen/budgetten gaan over naar BHOS. Een deel van het budget van versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten. Een deel van het budget van grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur. Het (bijna gehele) budget van meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede. Het gehele artikel Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling. Het gehele artikel Duurzaam water-en milieubeheer. Een deel van het artikel Weltijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer. Het (bijna gehele budget) van artikel versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland
Het artikel Vreemdelingen wordt vanuit de begroting van BZK toegevoegd aan V&J
De artikelen Woningmarkt, Woonomgeving en Bouw, Kwaliteit Rijksdient en uitvoering Rijkshuisvesting gaan over naar WenR. Het artikel Integratie en maatschappelijke samenhang gaat over naar SZW. Het artikel Vreemdelingen gaat over naar V&J.
Ongewijzigd
De artikelen Financiering staatsschuld en kasbeheer worden vanuit begrotingshoofdstuk Nationale Schuld overgeheveld naar Financiën. Het budget voor het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) gaat over naar WenR
Dit begrotingshoofdstuk is opgeheven. RVOB wordt toegevoegd aan het nieuwe begrotingshoofdstuk WenR
Ongewijzigd
Het Budget voor het baten-lastenagentschap SSO-ICT gaat over naar VWS
Een groot deel van het budget van het artikel een sterke internationale concurrentiepositie gaat over naar BHOS
Het artikel Integratie en maatschappelijke is overgeheveld vanuit BZK.
Het budget voor dierproeven gaat over naar EZ evenals het budget Zorgonderzoek Nederland en Medische Wetenschappen (ZonMW) en het programma Meer kennis met minder dieren (MKMD).
Nieuw begrotingshoofdstuk
Nieuw begrotingshoofdstuk

7 Alle financiële gegevens

Verplichtingen	Bedrag	Percentage
Begroot	€ 227.013	-
Verantwoord	€ 171.168	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 55.845	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 698	0,41%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 34	0,02%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 733	0,43%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 34	0,02%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 5	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 40	0,02%

Uitgaven	Bedrag	Percentage
Begroot	€ 219.323	-
Verantwoord	€ 225.423	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -6.100	-

Ontvangsten	Bedrag	Percentage
Begroot	€ 221.273	-
Verantwoord	€ 228.661	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -7.388	-

Uitgaven en Ontvangsten	Bedrag	Percentage
Begroot	€ 440.596	-
Verantwoord	€ 454.084	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -13.488	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 188	0,04%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 326	0,07%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 513	0,11%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 37	0,01%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 149	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 186	0,04%

Baten	Bedrag	Percentage
Begroot	€ 9.407	-
Verantwoord	€ 10.343	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -936	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 87	0,84%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 62	0,60%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 149	1,44%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 12	0,12%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 62	1%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 75	0,72%

Saldibalans	Bedrag	Percentage
Verantwoord	€ 954.055	-
Tolerantie (F+O)	€ 9.541	1,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 1	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 57	0,01%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 58	0,01%
Tolerantiegrens overschreden (rechtmatigheid)	Nee	-
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 101	0,01%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 67	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 168	0,02%
Tolerantie overschreden (deugdelijke weergave)	Nee	-

Totaal afgerekende voorschotten	Bedrag	Percentage
Verantwoord	€ 73.348	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 67	0,09%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 283	0,39%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 349	0,48%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

Alle bedragen x €1.000.000,-