Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 VII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2017

Nr. 6 **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2016

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk VII) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (Kamerstuk 34 550 VII, nr. 1). De begroting omvat € 744 miljoen aan uitgaven € 744 miljoen aan verplichtingen en € 70 miljoen aan ontvangsten.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit ons onderzoek, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:
- vertraging bij de ontvangst van gemeentelijke jaarverslagen;
- beleidsresultaten van de decentralisatie in het sociaal domein onduidelijk;
- hervorming van gemeentelijk belastinggebied;
- financiering van de Generieke Digitale Infrastructuur niet structureel geregeld;
- een sleutelrol voor het sleuteldepartement nodig bij veranderende overheid;
- inzicht in publiek geld.

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van BZK.

1 Vertraging bij de ontvangst van gemeentelijke jaarverslagen

De jaarrekening over 2015 is de eerste waarin de gedecentraliseerde budgetten in het sociaal domein verantwoord worden door gemeenten. In de loop van 2016 werd duidelijk dat gemeenten grote problemen ondervonden bij de verantwoording van hun uitgaven voor de Wmo en de Jeugdwet in 2015. De Minister van BZK heeft in een brief laten weten dat hij geen sanctie zal opleggen als gemeenten hun jaarstukken over 2015

kst-34550-VII-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

uiterlijk tot 15 augustus 2016 indienen, in plaats van voor 15 juli 2016.[1] Dat doet hij op basis van de Financiële-verhoudingswet.[2]

Op 15 augustus 2016 hadden 349 gemeenten (89%) de volledige controleverklaring aangeleverd bij het CBS. De 44 overige gemeenten hadden op dat moment alleen een verantwoording van de besteding van specifieke uitkeringen opgestuurd, voorzien van een rapport van bevindingen van hun accountant, de zogenaamde Sisa-bijlage. Van de 349 gemeenten die hun jaarverantwoording op 15 augustus volledig hebben ingediend, heeft ongeveer de helft een niet goedkeurende controleverklaring ontvangen van de accountant (2014: 4%):

- Bij 48% van de gemeenten is er sprake van problemen met de getrouwheid;
- Bij 51% is er (ook) sprake van rechtmatigheidsproblemen.

Het Ministerie van BZK laat nader onderzoek uitvoeren naar het soort controleverklaring van de resterende 44 gemeenten én de oorzaken van de vertraging en de niet-goedkeurende verklaringen. Bovenstaande informatie bevat daarmee een momentopname. De uitkomsten van dit onderzoek worden in november 2016 verwacht.

De vertraging leidt mogelijk tot extra administratieve lasten en controlelasten voor gemeenten. Daarnaast vond het debat met dechargeverlening later plaats in gemeenteraden of het vond plaats op basis van minder betrouwbare informatie als een goedkeurende controleverklaring nog ontbrak.

In onze Verantwoordingsonderzoeken 2015 BZK en VWS hebben wij vastgesteld dat de over 2015 geconstateerde problemen bij het verantwoorden van de uitgaven WMO 2015 en de Jeugdwet zich ook de komende jaren waarschijnlijk nog blijven voordoen.[3] De Minister van BZK legt de verantwoordelijkheid voor het oplossen ervan bij de gemeenten en zorgaanbieders. Daarmee gaat de Minister in onze ogen voorbij aan de taak die hij volgens de Gemeentewet heeft: de Minister moet het voortouw nemen om de problemen spoedig op te lossen, samen met de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, gemeenten en zorgaanbieders.[4]

2 Beleidsresultaten van de decentralisatie in het sociaal domein onduidelijk

Allereerst merken wij op dat uit de diverse begrotingshoofdstukken 2017 niet eenvoudig is af te leiden of en met welke omvang er daadwerkelijk sprake is van een bezuiniging als gevolg van de decentralisatie in het sociaal domein.

In mei 2014 hebben wij in ons verantwoordingonderzoek 2013 aanbevolen om een slimme en slanke informatievoorziening over de decentralisaties in het sociaal domein in te richten.[5] Op 13 mei 2016 stuurde de Minister de eerste *Overall rapportage sociaal domein* aan de Tweede Kamer. Wij hadden verwacht dat de inhoud hiervan als conclusie of evaluatie was terug te vinden in het jaarverslag 2015, wat ons logisch had geleken, omdat over beleidsdoelstellingen kan worden verantwoord. In de rapportage is aangegeven dat er nog geen landelijk betrouwbaar beeld

---

[1] BZK (2016), Attenderingsbrief levering Sisa en IV3 gegevens verslagjaar 2015.
[2] Financiële-verhoudingswet art. 17b lid3, die onder andere verwijst naar de Gemeentewet.
[3] Zie onze verantwoordingsonderzoeken 2015 BZK en VWS.
[4] Artikel 117 Gemeentewet.
[5] Algemene Rekenkamer (2014), Staat van de rijksverantwoording 2013, blz 13.

gegeven worden over het sociaal domein. Dat komt doordat meer dan de helft van de gemeenten nog geen beleidsgegevens had verstrekt, maar ook doordat eenduidige definities ontbreken voor begrippen zoals «zelfredzaamheid», «participatie» en «maatwerkvoorzieningen». Wij verwachten dat de Minister van BZK betrokkenen hierop aanspreekt en zo spoedig mogelijk een betrouwbaar beeld opbouwt van de beleidsresultaten.

De Minister heeft eerder laten weten dat hij tussen 2016 en 2020 jaarlijks rond Verantwoordingsdag een overall monitor sociaal domein naar de Tweede Kamer zal sturen.[6] Hij stelt nu voor om in het najaar van 2017, dus ruim na Verantwoordingsdag, weer te rapporteren aan de Tweede Kamer, zodat hij de volledige jaarcijfers van 2016 in de rapportage kan opnemen.[7] Dit betekent dat de volgende overall monitor bijna drie jaar na de decentralisatieoperatie wordt opgeleverd en er tussentijds geen goed beeld is van de beleidsresultaten.
Goede beleidsinformatie is nodig om een goede beleidsreactie mogelijk te maken.

3 Hervorming gemeentelijk belastinggebied

Op 27 juni 2016 hebben de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën een brief aan de Tweede Kamer gestuurd. Daarin schetsen zij hoe een verschuiving van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen kan worden vormgeven.[8]

Een van de scenario's is om € 4 miljard niet door het Rijk, maar door de gemeenten te laten innen. Het Rijk verlaagt de loon- en inkomstenbelasting met € 4 miljard en keert dat bedrag niet meer via het gemeentefonds uit aan gemeenten. De gemeenten compenseren deze € 4 miljard met een verhoging van gemeentebelastingen, bijvoorbeeld door een herinvoering van onroerendezaakbelasting voor gebruikers en/of een ingezetenenheffing. Het grootste deel van de baten van gemeenten is afkomstig van het Rijk (bijna 60%); het gaat dan om algemene en specifieke uitkeringen. Het aandeel van de lokale belastingen in de totale inkomsten van gemeenten is in 2015 circa 9%.[9] Bij een verschuiving van rijksuitkering naar gemeentelijke belastingen van € 4 miljard stijgt het aandeel hiervan naar 15%.

In onze brief *Herziening belastingstelsel* van maart 2015 hebben wij enkele overwegingen gegeven bij de discussie over de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied.[10] Wij noemen hieronder enkele daarvan.

- Omdat gemeenten thans voor een groot deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van het Rijk, beperkt dat de mogelijkheden van burgers om zich voor méér lokale voorzieningen of juist minder lasten uit te spreken. De gemeenteraad heeft immers beperkte financiële mogelijkheden om te sturen omdat de lokale belastingen een klein onderdeel uitmaken van de totale inkomsten. Als er door de gemeenteraad lagere of hogere belasting wordt gevraagd met een specifieke reden, kunnen burgers en bedrijven vervolgens ook directer verantwoording vragen over de gevolgen daarvan.

---

[6] BZK (2014), Kamerstuk 33 750 VII, nr. 67, 7 juli 2014
[7] BZK (2016), Sociaal Domein. Den Haag, 13 mei 2016, blz. 12.
[8] BZK (2016), Herziening Belastingstelsel. Brief van de Minister van BZK en Staatssecretaris van Financiën. Kamerstuk 32 140, nr. 28. Den Haag, 27 juni 2016.
[9] De resterende 31% bestaat onder andere uit de verkoop van bouwgrond, rente, retributies, dividend en onttrekking reserves.
[10] Algemene Rekenkamer (2015), Herziening belastingstelsel., Kamerstuk 32 140, nr. 7. Den Haag, 19 maart 2015; zie blz. 9 t/m 11.

- Studies laten zien dat gemeenten doelmatiger omgaan met lokale belastinginkomsten dan met uitkeringen van het Rijk (*flypapereffect*).[11] Uit empirisch onderzoek blijkt dat geld dat gemeenten ontvangen in de vorm van bijdragen van het Rijk tot hogere bestedingen leiden dan geld dat gemeenten ontvangen in de vorm van lokaal geheven belastingen.
- Waar budgetten centraal worden vastgesteld en verdeeld, maar op lokaal niveau worden ingezet en verantwoord, zijn aanvullende informatiestromen nodig over de daadwerkelijke gevolgen en besteding. Ook voor de algemene uitkering, waarbij gemeenten bestedingsvrijheid hebben, moet er bijvoorbeeld een informatiestroom naar het Rijk om periodiek vast te kunnen stellen of de verdeling nog juist is.
- Het risico bestaat dat er ongewenste verschillen ontstaan tussen gemeenten, bijvoorbeeld vanwege verschillende mogelijkheden om de lokale belasting te verhogen.

Als tot een hervorming van de gemeentelijke belastingen wordt besloten, dient vooraf te worden bedacht hoe beleidsdoelen daadwerkelijk kunnen worden gemeten. Is het doel meer doelmatigheid, versterking van de lokale democratie of grotere lokale vrijheid, dan is het goed om vooraf na te denken over hoe de beoogde beleidsdoelen later kunnen worden geëvalueerd. Het is ook de vraag of de Belastingdienst deze operatie kan uitvoeren; ontstaan er risico's voor de continuïteit van de IT-processen en dus van de dienstverlening en belastinginning?

4 Financiering van de Generieke Digitale Infrastructuur niet structureel geregeld

De Digicommissaris bevordert de totstandkoming van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI).
De GDI bestaat uit basisvoorzieningen waarmee overheidsorganisaties de digitale transformatie van de Nederlandse overheid kunnen bereiken. In ons rapport Basisregistraties[12] vroegen wij aandacht voor een versterking van de governance en een andere financieringsstructuur voor de digitale overheid. Dit is nodig om de kwetsbaarheid in het stelsel van basisregistraties te verkleinen.
In 2015 was er nog een structureel tekort voor de financiering van de GDI van gemiddeld € 95 miljoen per jaar (2015–2019). De uitgaven voor de GDI zijn inmiddels voor de jaren 2016 en 2017 gedekt door een aanvullende post op de begroting van de Minister van Financiën. Maar dit betekent niet dat hiermee de financieringsproblemen volledig zijn opgelost. Wij maken bijvoorbeeld enkele kritische opmerkingen over de governancestructuur en het ontbreken van een integrale businesscase voor het eID-stelsel in ons recent gepubliceerde onderzoek.[13]

Op 8 juli 2016 heeft de Ministeriële Commissie Digitale overheid (MCDO) een voorstel van de Digicommissaris aangenomen om te komen tot een toekomstbestendig financieringsmodel. Uitgangspunten daarvoor zijn onder andere het doorbelasten van toerekenbare kosten aan (private) gebruikers, en daarnaast afspraken die transparantie bieden op het gebied van governance en financiering. Deze uitgangspunten en afspraken moeten zich in de praktijk bewijzen. Bij de invulling van de financiering

---

[11] CPB (2015), *Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan*, 27 augustus 2015: zij verwijzen naar Inman, R. (2008) en Hines, J.R. en R.H. Thaler (1995)
[12] Algemene Rekenkamer (2014) Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance, 29 oktober 2014.
[13] Algemene Rekenkamer (2016), Vernieuwing stelsel voor digitale identificatie en authenticatie (eID-stelsel), 8 september 2016

van bijvoorbeeld de Berichtenbox spelen deze uitgangspunten een rol, zodat dit model getoetst kan worden. De tijdelijke rol van de Digicommissaris vormt daarmee een goede invulling van een coördinerende functie.

5 Sleutelrol voor sleuteldepartement nodig bij veranderende overheid

Op Verantwoordingsdag 2016 hebben wij uitgesproken dat Nederland geen stereotiep trage en onveranderbare bureaucratie heeft. De Nederlandse uitvoerende macht is continu in beweging. Door hervormingen, fusies, budgettaire besparingen, maar ook door de uitvoering aan te passen aan nieuw beleid. Burgers moeten beter worden bediend, het liefst sneller en goedkoper. De overheid moet kleiner, slagvaardiger en dienstbaarder opereren. Minder ambtenaren én minder inhuur. Deze veranderingen raken verschillende departementen en bestuurslagen. Denk aan de decentralisatie van taken in het sociaal domein, het opzetten en onderhouden van de Generieke Digitale Infrastructuur voor de overheid, de vorming van de nationale politie, het samenvoegen van inspecties en het professionaliseren van de inkopen. Al deze dossiers vragen van verschillende partijen – binnen en buiten de overheid – om samen te werken in ketens. Deze vormen van samenwerking leiden in de praktijk echter nogal eens tot afstemmingsproblemen. Bijvoorbeeld doordat de samenwerkingspartners werken met uiteenlopende IT-systemen. Of door cultuurverschillen tussen de overheid enerzijds en de private sector en non-profitorganisaties anderzijds. Effectieve samenwerking in ketens vraagt gewenning, afstemming en vooral voortvarende coördinatie door de Minister van BZK.
Daarbij is vaak te weinig aandacht voor het gebruik van eenzelfde taal en eenduidigheid van begrippen. Dit speelt bijvoorbeeld bij de manier waarop verschillende uitvoeringsorganisaties, gemeenten, zorgverzekeraars, toezichthouders en de rijksoverheid rapporteren over de resultaten van gedecentraliseerd beleid voor jeugd- en ouderenzorg.

De Minister van BZK heeft de taak mogelijkheden te benutten om lokale democratische organen hun controlerende en toezichthoudende rol (beter) te laten vervullen, wat wij ook benoemd hebben in het Verantwoordingsonderzoek bij het jaarverslag 2015 van de Minister van BZK. De overheid benut nieuwe mogelijkheden van informatiseringsystemen onvoldoende. De Ministers van BZK en voor Wonen en Rijksdienst hebben een coördinerende rol en sleutelfunctie.

De coördinatie door de Minister zien wij steeds meer als een kritische succesfactor. Hierbij gaat het niet alleen om formele afspraken, maar gaat het er ook om dat de Minister zich actief opstelt en kansen zoekt om het beleid vooruit te helpen. De Minister van BZK heeft bij uitstek de sleutelrol om het functioneren van het staatsbestel, dat steeds meer verweven raakt met andere sectoren in de samenleving, te bewaken en kwaliteit te bevorderen.

In die sleutelrol komen beleidsinhoud en vormgeving van het openbaar bestuur samen. De Minister kan daarbij gebruikmaken van zijn bevoegdheid in organieke wetten die gaan over de inrichting en organisatie van de staat, zoals de Gemeentewet.

6 Inzicht in publiek geld

De afgelopen jaren is veel werk verzet om de overheidsfinanciën en de inrichting daarvan op orde te brengen. De rechtmatigheid van de financiële transacties op rijksniveau is al jarenlang ruim 99%. Maar de controle op de rechtmatigheid is voor ruim de helft van die uitgaven niet

meer dan de verificatie of het juiste bedrag op het juiste rekeningnummer van de juiste organisatie is overgemaakt. Een deel van het geld dat het kabinet int, wordt namelijk niet uitgegeven door de Ministers, maar door provincies, gemeenten, sociale fondsen en instellingen op afstand. Welke resultaten met die uitgaven bereikt zijn, is niet altijd duidelijk. Het is lastig om het publieke geld vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke voorziening te volgen. Het is vaak onduidelijk wie waarop kan worden aangesproken, laat staan dat bekend is wat de resultaten van publiek geld zijn.

Daarom hebben wij in juli 2016 met onze publicatie Inzicht in publiek geld politieke partijen, kabinet, volksvertegenwoordigers, wetenschappers, journalisten en andere betrokkenen en deskundigen, aanbevolen zich te beraden op de volgende vraag: wat is er nodig opdat het parlement van morgen inzicht heeft in de mate waarin toekomstige regeringen zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaan? [14]

7 Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Wij verwachten rond de jaarwisseling een beschouwend onderzoek over decentralisaties te publiceren.

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de begroting 2017.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. (Kees) Vendrik,
wnd. president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris

[14] Algemene Rekenkamer, *Inzicht in publiek geld; Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording,* 13 juli 2016. Kamerstuk 31 865, nr. 86.