

Vergaderjaar 2012–2013

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

33 400 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013

Nr. 45

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2012

In aanloop naar de begrotingsbehandelingen 2013 door de Tweede Kamer brengt de Algemene Rekenkamer met een reeks brieven een aantal punten voor diverse begrotingen onder de aandacht. Aanleiding voor deze reeks is het gegeven dat voor 2013 voor het eerst alle begrotingen zijn opgesteld volgens de uitgangspunten van Verantwoord Begroten. Volgens dit principe komt de nadruk meer te liggen op de specifieke verantwoordelijkheid van de minister voor de resultaten die hij of zij wil bereiken met het geld dat in zijn of haar begroting is opgenomen. Een goede toepassing van Verantwoord Begroten is nodig, wil de Tweede Kamer haar budgetrecht goed kunnen uitoefenen.

In deze brief gaan wij in op de begroting 2013 van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Deze begroting omvat € 30,2 miljard aan uitgaven en € 1,8 miljard aan ontvangsten. Daarnaast bedragen de totale premiegefinancierde uitgaven € 53,5 miljard. We hebben gekeken in hoeverre de minister aangeeft wat hij met dit geld wil bereiken, wat hij daarvoor gaat doen en hoeveel geld hij daarvoor nodig denkt te hebben. Verder besteden we in deze brief aandacht aan het budgettair kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt.

Algemene aandachtspunten begroting 2013

De minister van SZW presenteert met Verantwoord Begroten de informatie in de begroting compact en volgens een vast model. Positief is dat de minister in de begroting meer informatie geeft over de financiële instrumenten die hij inzet. Wel zien we dat de begroting 2013 van de minister van SZW minder informatie dan voorheen bevat over prestaties en effecten van beleid waar de minister niet direct verantwoordelijk voor is. Dit speelt bijvoorbeeld bij de WW. De begroting geeft geen informatie meer over de kansen die WW'ers hebben op het vinden van een baan, omdat er geen directe (causale) relatie is met begrotingsgeld.

Een andere ontwikkeling – die losstaat van Verantwoord Begroten – is dat waar de minister van SZW informatie over beleid opneemt, het veelal informatie betreft over prestaties en maatschappelijke effecten uit voorgaande jaren. Hij gaat minder in op de ambities en doelen voor 2013. Dit geeft de begroting meer het karakter van een jaarverslag. Mocht de Tweede Kamer deze ontwikkelingen als onwenselijk beschouwen, dan is de begrotingsbehandeling het moment om dit kenbaar te maken. We willen bovenstaande ontwikkelingen illustreren aan de hand van re-integratie van werkzoekenden.

Re-integratie van werkzoekenden

Met de re-integratie van werkzoekenden is in 2013 een bedrag gemoeid van € 1,1 miljard:

- € 860 miljoen is bestemd voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden door gemeenten.
- € 260 miljoen is bestemd voor de re-integratieactiviteiten van gedeeltelijk arbeidsongeschikten door het Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

We constateren dat de informatie hierover summier is:

- Doelstellingen of streefcijfers voor de effectiviteit van re-integratie in 2013 ontbreken.
- De informatie over de resultaten in voorgaande jaren is beperkt. Bovendien gaat deze informatie alleen over de re-integratieactiviteiten van gemeenten. De begroting geeft geen informatie over de effectiviteit van de re-integratie-activiteiten van het UWV.

Het resultaat van re-integratieactiviteiten is mede afhankelijk van externe factoren. Desalniettemin vinden wij het belangrijk dat de minister in zijn begroting doelstellingen – bijvoorbeeld voor de langere termijn – opneemt, gezien het financieel en maatschappelijk belang van re-integratie. Een voorbeeld hiervan is een indicator die laat zien of mensen erin geslaagd zijn hun baan na het re-integratietraject te behouden. De minister maakt zo ontwikkelingen in de effectiviteit van zijn beleid beter zichtbaar voor de Tweede Kamer.

Sinds 2008 pleiten wij voor het verbeteren van de informatievoorziening over de effectiviteit van re-integratie. Daarbij doelen wij niet alleen op informatie in de begroting, maar ook op beleidsevaluaties waarnaar de minister in zijn begroting zou kunnen verwijzen. Wij constateren dat op basis van de huidige informatie-voorziening wel duidelijk is hoeveel mensen na een re-integratietraject uitstromen naar werk (bruto-effectiviteit), maar niet of dit te danken is aan het re-integratie-traject (netto-effectiviteit).

Op verzoek van de Tweede Kamer¹ is de minister in 2011 gestart met een experiment naar de netto-effectiviteit, waarbij aselekt gekozen groepen met elkaar worden vergeleken. De eerste resultaten komen naar verwachting in het voorjaar van 2013 beschikbaar en eind 2013 zult u de cijfermatige overzichten ontvangen. Dit experiment is een belangrijke stap om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van € 1,1 miljard aan re-integratie-uitgaven. Wij bevelen u en de minister aan de uitkomsten te benutten om te beoordelen of de re-integratiebudgetten doelmatig worden ingezet. Het experiment zullen we met belangstelling volgen.

Budgettair kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

Het budgettair kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt maakt onderdeel uit van begrotings- en verantwoordingsstukken. Het kader wordt echter voor twee derde gefinancierd via premies die niet op de begrotingsarti-

¹ Motie Azmani/Koşer Kaya, Tweede Kamer 32 500-XV, nr. 27.

kelen staat. Hierover heeft de Tweede Kamer geen budgetrecht, zodat zij geen integrale afweging kan maken van de uitgaven voor sociale zekerheid. Daarnaast zien wij dat de premiegefinancierde uitgaven de laatste jaren toenemen en dat bij sommige fondsen de tekorten worden aangevuld met rijksbijdragen.¹

Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de Algemene Ouderdomswet (AOW). Hier zijn de premies onvoldoende om de uitgaven te dekken, omdat de hoogte van de premie sinds 1998 is bevroren. Om het tekort aan te vullen stegen de rijksbijdragen aan het ouderdomsfonds van € 7,0 miljard in 2006 naar volgens verwachting € 10,8 miljard in 2012. Dit betekent dat inmiddels een derde van de AOW-uitgaven via de rijksbijdrage wordt gefinancierd, en zo de relatie tussen de AOW-premie en de AOW-uitgaven steeds kleiner wordt.

Een ander voorbeeld betreft de WW-fondsen. Deze kampen in 2013 met een tekort van € 3,8 miljard. Gedurende het jaar worden de tekorten (en overschotten) bij de fondsen aangehouden op een rekening-courant bij het Rijk. Indien er sprake is van een vermogenstekort zal het Rijk niet alleen tijdelijk gedurende het jaar, maar ook langduriger deze tekorten moeten aanvullen via de rekening-courant. De Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) voorziet niet in de mogelijkheid om het tekort met begrotingsgeld te dekken, zoals in het geval van de AOW geschiedt. Het tekort in de WW-fondsen mag wel gedekt worden met premies uit andere sociale zekerheidsfondsen. Ook hier heeft de Tweede Kamer steeds minder zicht op de relatie tussen premies en de fondsuitgaven.

De oplopende tekorten van de sociale fondsen maken onderdeel uit van het EMU-saldo en zijn dus van invloed op de overheidsschuld. In onze brief² aan de informateurs stelden wij dan ook voor om, analoog aan de «Operatie Comptabel Bestel» uit de jaren tachtig, voor de sectoren Sociale Zekerheid en Zorg een meerjarig traject te ontwikkelen om het financieel beheer te verbeteren en de financiële relaties te vereenvoudigen. In de Operatie Comptabel Bestel hebben kabinet, parlement en Algemene Rekenkamer destijds gezamenlijk de financiële functie bij het Rijk versterkt. Dat heeft het financieel beheer grondig verbeterd, waarvan tot op de dag van vandaag de vruchten worden geplukt. Met erkenning van belangrijke verschillen tussen de financiële en bestuurlijke praktijk in de sociale zekerheidssector en het beheer van de rijksuitgaven, bevelen wij de minister en Tweede Kamer een vergelijkbare operatie aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

¹ De rijksbijdragen zijn te vinden op artikel 12 van de begroting 2013.

² Algemene Rekenkamer (2012). Brief aan de informateurs voor een nieuw kabinet, de heren Kamp en Bos.
http://www.rekenkamer.nl/Nieuws/Nieuwsberichten/2012/09/Brief_aan_informateurs_kabinet.