

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) en van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2013

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2013

Tijdens het Wetgevingsoverleg van 19 juni 2013 (Kamerstuk 33 605 VII, nr. 13) heb ik toegezegd uw Kamer schriftelijk te informeren over een drietal onderwerpen:

- De verbeteringen in de bedrijfsvoering van het ministerie van BZK op door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden;
- De norm van 10% externe inhuur voor BZK, en;
- De (invulling van de) systeemverantwoordelijkheid door de minister van BZK op het functioneren van de Rijksdienst Caribisch Nederland.

Met deze brief geef ik uitvoering aan mijn toezegging aan uw Kamer.

Verbeteren bedrijfsvoering BZK

De bedrijfsvoering binnen BZK was eind 2012 voor verbetering vatbaar. De Algemene Rekenkamer heeft in haar in rapporten bij de jaarverslagen van BZK (Kamerstuk 33 605 VII, nr. 2) en Koninkrijksrelaties (Kamerstuk 33 605 IV, nr. 2) het (financieel) beheer van het ministerie als onvoldoende beoordeeld op een aantal fronten.

Zes van de door de Algemene Rekenkamer vastgestelde onvolkomenheden hebben betrekking op het kerndepartement, de overige vijf zijn toebedeeld aan de Shared Service Organisaties (SSO's) van BZK. De onderwerpen waarop onvolkomenheden zijn gesignaleerd zijn divers, en lopen uiteen van financieel beheer tot Informatiebeveiliging en Inkoop. Over de oorzaken heb ik u reeds geïnformeerd in de Bedrijfsvoeringparagraaf van mijn jaarverslag over 2012 en mijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer.

Hieronder ga ik kort in op de hoofdlijnen van het verbetertraject dat ik heb opgestart naar aanleiding van de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer. In de bijlage vindt u een gedetailleerd overzicht met

maatregelen en de voortgang daarop, die ik heb genomen om de geconstateerde knelpunten weg te nemen¹.

Opzet verbetertraject

Om te borgen dat in opzet de juiste maatregelen worden genomen om de problemen het hoofd te bieden is per door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheid een plan van aanpak opgesteld met concrete maatregelen en deadlines. Deze plannen zijn door zowel de directie Financieel-economische Zaken, als de Auditdienst Rijk beoordeeld op kwaliteit. Dat wil zeggen:

- Sluit de inhoud van de maatregelen aan bij de geconstateerde problematiek?
- Zijn de maatregelen in voldoende mate concreet en praktisch toepasbaar?
- Hebben de maatregelen een realistische planning?

De plannen van aanpak zijn vanaf april in uitvoering genomen, waarbij de voortgang tweewekelijks, in het bijzijn van de Auditdienst Rijk, is besproken. Maandelijks volgde een bespreking in de Regiegroep Financieel Beheer onder leiding van de Secretaris-generaal van mijn ministerie. Ook de Algemene Rekenkamer is periodiek geïnformeerd over de voortgang.

Voortgang op hoofdlijnen

De afgelopen maanden is binnen mijn ministerie veel werk verzet om de knelpunten aan te pakken. In het overzicht in de bijlage wordt ingegaan op de stand van zaken per door de AR toegekende onvolkomenheid. Het overzicht dat ik in deze brief geef betreft de stand van zaken per medio september 2013.

De effecten van de genomen verbetermaatregelen zullen voor een belangrijk deel zichtbaar worden in de laatste maanden van 2013. Het treffen van de juiste maatregelen en het verkrijgen van de gewenste resultaten kost immers enige tijd. Medewerkers hebben tijd nodig om te wennen aan de nieuwe processen en werkwijzen, nieuwe taakverdelingen, en om alle opleidingen af te ronden en de opgedane kennis in praktijk toe te passen. Het realiseren van een bijbehorende cultuuromslag vergt enige tijd. De eerste signalen zijn evenwel positief. Enkele voorbeelden zijn:

- De financiële omvang van de foutieve boekingen is afgenomen, zo blijkt uit de controles door administratieve medewerkers zelf en door de interne controle.
- Het aantal openstaande vorderingen is teruggebracht en de verplichtingenadministratie is opgeschoond.
- Het gehele proces van subsidietoekenning en afrekening is vernieuwd en geuniformeerd, inclusief regelgeving ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).
- Bij de Werkmaatschappij toont de uitgevoerde tussentijdse afsluiting tot en met april 2013 aan dat ten opzichte van de afsluiting per jaareinde 2012 een aanzienlijke verbetering is doorgevoerd in het proces van afsluiten.
- Bij P-direkt zijn de door de Algemene Rekenkamer gevraagde verbeteringen gerealiseerd op autorisatiebeheer en mutatieverwerking.
- De belangrijkste risico's aan de leverancierszijde van Digipoort zijn begin 2013 weggenomen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De proefafsluiting van de administratie per september 2012 is een belangrijke testcase voor wat betreft het financieel beheer binnen het kerndepartement. Daarmee kunnen we zien of de diversiteit aan genomen maatregelen, de nieuwe processen en de opleidingen van medewerkers reeds voldoende effect heeft en of op grond daarvan het jaarverslagtraject met voldoende vertrouwen tegemoet gezien kan worden. Door deze afsluiting tijdig te laten plaatsvinden is er ook nog tijd om, indien nodig, aanvullende maatregelen te nemen in november en december. De Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer zullen in hun onderzoeken specifiek aandacht hebben voor de effecten van alle maatregelen en deze beoordelen.

Single Information, Single Audit

Specifiek wil ik uw aandacht vragen voor de stand van zaken op het systeem van Single Information, Single Audit bij specifieke uitkeringen. De Algemene Rekenkamer constateert sinds enige jaren dat dit systeem niet voldoende zekerheid biedt voor (de vaststelling van) de rechtmatigheid van deze specifieke uitkeringen die door departementen worden verstrekt aan gemeenten. Dit heeft er ondermeer toe geleid dat vorig jaar extra werkzaamheden door ministeries, accountantskantoren en gemeenten moesten worden uitgevoerd om voldoende zekerheid over de besteding van de specifieke uitkeringen te krijgen.

In 2012 en 2013 zijn door mij, in mijn rol als systeemverantwoordelijke minister voor het beheren, toepassen en onderhouden van het systeem voor de interbestuurlijke financiële en informatieverhoudingen, diverse maatregelen ingevoerd ter verbetering. Hierover is uw Kamer eerder ook per brief geïnformeerd (Kamerstuk 33 400 B, nr. 5). De kern daarvan was:

- Het verminderen van de foutgevoeligheid bij gemeenten;
- Het bevorderen van een goede inbedding van SISA in de reguliere gemeentelijke begroting- en rekeningcyclus, en bijbehorende bestuurlijke aandacht binnen gemeenten;
- Single review door accountantskantoren vervroegen, en kwaliteitsborging bij de accountantskantoren stimuleren en eventuele benodigde herstelacties gericht uitvoeren;
- De stroomlijning en aanscherping op rijksniveau van het beleid en de regelgeving ten aanzien van specifieke uitkeringen, inclusief het terugvorderingbeleid van onrechtmatig en/of niet bestede bedragen.

Uit het eerste beeld van de Single Review 2013 die in mijn opdracht is uitgevoerd door de Auditdienst Rijk blijkt dat de systematiek van Single Information, Single Audit nog niet optimaal werkt. De systeemverantwoordelijkheid vanuit mijn ministerie wordt goed ingevuld. De problemen liggen vooral bij de onvoldoende uitvoering van de werkzaamheden door accountantskantoren. Daardoor bestaat er op dit moment nog geen zekerheid over de besteding van (een deel van) de specifieke uitkeringen, en kunnen deze nog niet worden vastgesteld door mij en mijn collega-ministers.

Evenals voorgaande jaren is daarom in overleg tussen de Auditdienst Rijk en de accountantskantoren besloten tot het instellen van een zogenaamde tweede fase van werkzaamheden. De accountantskantoren die het betreft zullen extra werkzaamheden moeten uitvoeren om alsnog voldoende zekerheid te verschaffen over de besteding van de specifieke uitkeringen. Deze werkzaamheden dienen zij uiterlijk 1 december afgerond te hebben.

Externe inhuur

Het tweede onderwerp betreft de externe inhuur. Uw Kamer heeft gevraagd waarom voor BZK de 10% norm niet wordt gehaald en hoe daarop wordt gestuurd. In het jaarverslag BZK over 2012 en de brief van begin 2013 (Kamerstuk 32 501, nr. 22) heb ik uw Kamer geïnformeerd over het geraamde inhuurpercentage van 20,7% voor 2013.

Ik maak hierbij een onderscheid tussen de externe inhuur door het kerndepartement en de externe inhuur van Shared Service organisaties die onder BZK vallen, maar voor het gehele Rijk werken. Dat kan ook niet anders, want voor deze organisaties op het terrein van de rijksbrede bedrijfsvoering is het noodzakelijk om te werken met de nodige flexibiliteit in de personeelsvoorziening om te kunnen inspelen op de vraag van alle departementen. Externe inhuur is daarbij een belangrijk instrument.

In de bovengenoemde brief heb ik uw Kamer onder meer geïnformeerd over de gevolgen van de departementale herindelingen en de daarmee samenhangende taakuitbreiding op het terrein van de rijksbrede bedrijfsvoering (onder andere de overkomst van SSC-ICT en RGD) welke een opwaarts effect hebben op de externe inhuur voor BZK als geheel, en de Shared Service Organisaties in het bijzonder. Hierdoor is het percentage externe inhuur van mijn ministerie in totaal ruim boven de 10% uitgekomen. Dit verklaart ook de stijging van het percentage inhuur van 11,4% in 2010, naar 14% in 2011 en naar 16,6% in 2012.

In de rapportages over de externe inhuur wordt onderscheid gemaakt in diverse categorieën van inhuur. Uit nadere analyse van de rapportage over 2012 blijkt dat het bij de inhuur voor BZK merendeels inhuurkrachten betreft die zich met (beleids)ondersteunend werk en de ondersteuning van de bedrijfsvoering bezig houden. Beleidsgevoelige inhuur, zoals interimmanagement en beleidsadvies, maakt in 2012 slechts circa 4,5% van de totale inhuur van BZK uit.

Hoe werkt de 10%- norm (comply or explain)?

Tijdens het Verantwoordingsdebat op 20 mei 2010 (Handelingen II 2010/11, nr. 86, blz. 7186–7201, 7203–7223 en 7225–7260) is een motie van het lid Roemer van de SP aangenomen met het verzoek een uitgavennorm van 10% voor de inhuur van externen te hanteren.

In de brief van 29 juni 2010 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 701, nr. 32) is aangegeven op welke wijze door het kabinet uitvoering gegeven wordt aan deze motie. Daarbij is aangegeven dat de norm van 10% het karakter heeft van «comply-or-explain» en dan ook gezien moet worden als richtinggevend en niet als afdwingbaar.

Het kerndepartement

Ik deel de overtuiging dat externe inhuur moet worden teruggedrongen en tot het noodzakelijke moet worden beperkt. Voor wat betreft de inhuur voor het kerndepartement is dat ook gelukt. Deze is in 2012 terug gedrongen tot 5,4%.

De Shared Service Organisaties

De Shared Service Organisaties moeten snel in kunnen spelen op actuele maatschappelijke problemen of incidenten en dit verhoudt zich niet tot een personeelsvoorziening die aan een harde uitgavennorm voor externe inhuur is gebonden. Een afdwingbare norm past ook niet bij organisaties waarvan verwacht wordt dat zij flexibel moeten kunnen functioneren. Dat zou een onwerkbare situatie opleveren met nadelige consequenties voor een efficiënte bedrijfsvoering en de taakuitoefening. Voor de onder BZK

ressorterende Shared Service Organisaties geldt dit in het bijzonder. Deze organisaties hebben naast de vaste formatie behoefte aan een flexibele schil van personele capaciteit die kan worden ingezet om schommelingen in de productieomvang en specifieke kennis op te vangen. Daarnaast wordt bij deze organisaties ook vanuit doelmatigheid afgeweken van de rijksbrede norm van 10%. Vast personeel in dienst nemen leidt tot hogere kosten op termijn.

BZK als geheel

Uiteraard blijf ik streven naar het realiseren van de norm voor mijn ministerie als geheel. De realiteit is echter dat het huidige niveau van externe inhuur voor BZK noodzakelijk is en op korte termijn niet kan dalen tot de gewenste 10% zonder gevolgen voor de taakuitoefening van BZK.² Het gaat bij deze taken in de meeste gevallen namelijk om projecten waaraan uitvoering wordt gegeven door Shared Service Organisaties voor de gehele rijksdienst en dus niet alleen voor mijn ministerie. BZK als geheel zal de komende jaren dan ook ruim boven de norm van 10% uit blijven komen. De algemene taakstelling van € 1,1 miljard uit het regeerakkoord stelt de rijksdienst voor de opgave om zich ook in organisatie en personeel aan te passen aan de toenemende dynamiek. De rode draad daarbij is om met minder mensen en financiële middelen te werken aan de aanpak van nieuwe maatschappelijke opgaven, terwijl tegelijkertijd moet worden gezorgd voor continuïteit in de kwaliteit van de dienstverlening.

Op langere termijn verwacht ik wel dat reductie van de externe inhuur mogelijk is vanwege het tijdelijke karakter van bepaalde taken en door verambtelijking van bepaalde functies bij de rijksbreed opererende Shared Service Organisaties. Ik teken daarbij echter aan, dat verambtelijking van specifieke kennis, bijvoorbeeld op het gebied van ICT, heel moeilijk is vanwege schaarste binnen de personeelsmarkt voor ICT-ers.

Rijksdienst Caribisch Nederland

Op verzoek van de heer Heijnen ga ik tenslotte ook in op de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de Rijksdienst Caribisch Nederland.

Ik vind het allereerst van belang om op te merken dat de Algemene Rekenkamer kanttekeningen plaatst bij de middelen die via de dependances (en dus begrotingen) van de ministeries van OCW, VWS en SZW naar Caribisch Nederland gaan. De betreffende ministers zijn zelfstandig verantwoordelijk voor het financieel beheer. Deze ministeriële verantwoordelijkheid kan en wil ik niet overnemen.

De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) is formeel een dienstonderdeel van mijn ministerie en wordt gevormd door het geheel aan departementale eenheden in Caribisch Nederland. Echter, inhoudelijk vallen de werkzaamheden van deze medewerkers onder de verantwoordelijkheid van de moederdepartementen. Ik heb hierin geen systeemverantwoordelijkheid, maar een coördinerende rol.

De departementale eenheden worden in hun bedrijfsvoering op verschillende terreinen van de bedrijfsvoering, zoals personeel & organisatie, ICT, faciliteiten, financiën en communicatie, ondersteund door RCN/Centraal, een shared service organisatie. Alleen de aansturing van deze shared service organisatie valt onder mijn verantwoordelijkheid.

² Met eerdere brieven in 2010 (Kamerstuk 31 701, nr. 35), 2011 (Kamerstuk 32 501, nr. 16) en begin 2013 (Kamerstuk 32 501, nr. 22) heeft de minister van BZK uw Kamer hierover reeds geïnformeerd.

Namens mijn collega-ministers en vanuit mijn beheersmatige verantwoordelijkheid voor de Rijksdienst Caribisch Nederland, merk ik op dat daar het afgelopen jaar grote verbeteringen in het financieel en materieel beheer zijn doorgevoerd. Deze ontwikkeling is en wordt in 2013 doorgezet. De resultaten van de verbeteringen die mijn collega's van SZW, VWS en OCW hebben doorgevoerd zijn nu al zichtbaar en de verwachting is dat het resultaat bij het jaarverslag 2013 beter zal zijn.

Uw Kamer vraagt mij in dit verband nog naar mijn coördinerende rol in deze. Het verbeteren van de efficiency en afstemming binnen het Rijk komt ook aan de orde in het op 2 juli jl. aan uw Kamer toegestuurde onderzoek «Mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting Caribisch Nederland» van het onderzoeksbureau Ideeversa. Zoals reeds aan uw Kamer aangekondigd, komt het kabinet met een reactie op dit rapport in het najaar van 2013. Vooruitlopend hierop kan ik alvast aangeven dat het bestaande interdepartementale overleg Caribisch Nederland zal worden uitgebreid met enkele ministeries en een vaste bemensing krijgt alsmede een vaste voorzitter (de Secretaris-generaal van mijn ministerie). Dit hoogambtelijke overleg zal zo structureel fungeren als ambtelijk voorportaal. Departementoverstijgende onderwerpen, zoals de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen, worden hierin afgestemd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk