
Vergaderjaar 2013–2014

33 941

Verantwoordingsbrief 2013

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 21 mei 2014

Hierbij bied ik u de Verantwoordingsbrief over het jaar 2013 aan.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

Verantwoordingsbrief 2013

1. Inleiding

In deze brief leg ik namens het kabinet verantwoording af over de resultaten van het regeringsbeleid in 2013. De verschillende departementale jaarverslagen bieden inzicht in de specifieke beleidsresultaten per departement en deze resultaten zijn daar zo goed mogelijk kwantitatief, en waar dit niet mogelijk is zo goed mogelijk kwalitatief, onderbouwd. Op alle indicatoren uit de begroting 2013 wordt gerapporteerd in het jaarverslag.

In het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt door de Minister van Financiën verantwoording afgelegd over de invulling van zijn (systeem-)verantwoordelijkheid voor het rijksbrede begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering. De Minister van Wonen en Rijksdienst rapporteert op Verantwoordingsdag over de uitvoering van het rijksbrede beleid ten aanzien van de bedrijfsvoeringstaken. Tot slot ontvangt u op Verantwoordingsdag het wetgevingsoverzicht van de Minister van Veiligheid en Justitie, waarin een overzicht is opgenomen van de stand van zaken van de wetsvoorstellen en AMvB's met een bezuinigingsdoelstelling van € 50 mln of meer.

Dit samenhangende geheel aan verantwoordingsdocumenten biedt uw Kamer een totaal inzicht in de resultaten van het beleid over 2013 dat aansluit bij de individuele ministeriële verantwoordelijkheid.

Deze Verantwoordingsbrief begint met een beschouwing over het politieke jaar 2013. Daarnaast heeft uw Kamer verzocht om in de verantwoording over 2013 aandacht te geven aan twee zogenoemde focusonderwerpen¹. Het betreft de thema's fraude en decentralisatie in het sociale domein (jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en participatie via werk). In het tweede deel van deze brief wordt specifiek ingegaan op deze twee thema's.

2. Terugblik politiek jaar 2013

Op 5 november 2012 is het kabinet Rutte-Asscher benoemd en beëdigd. Het kabinet heeft zijn Regeerakkoord gebaseerd op drie samenhangende pijlers: het op orde brengen van de overheidsfinanciën, een evenwichtige verdeling van lasten en het versterken van het duurzame groeivermogen van de economie.

Het jaar 2013 heeft in het teken gestaan van het zoeken naar draagvlak voor de maatregelen die nodig zijn om deze doelen van het kabinet te realiseren, zowel maatschappelijk als in het parlement.

Het verwachte economische herstel voor 2013 bleef tegelijkertijd uit. Werd bij de start van deze kabinetsperiode nog uitgegaan van een economische groei van ¾% voor 2013, in het Centraal Economisch Plan 2014 is voor 2013 inmiddels een economische krimp geraamd van – 0,8% BBP. Met deze neerwaartse bijstelling verslechterde ook het verwachte EMU-saldo in 2013 en 2014. Nederland heeft in het voorjaar van 2013 een jaar uitstel gekregen om te voldoen aan de buitensporigtekortnorm en in het kader hiervan heeft de Europese Commissie de aanbeveling gegeven om 6 miljard euro aan structurele maatregelen te nemen vanaf 2014.

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 53.

Het kabinet heeft in de Miljoenennota voor 2014 een aanvullend pakket van tekort reducerende maatregelen voorgesteld voor een structureel bedrag van € 6 mld. Het kabinet heeft vervolgens dankzij de constructieve opstelling van de fracties van D66, ChristenUnie en SGP afspraken kunnen maken over de begroting 2014. Dit heeft geresulteerd in aanpassingen van het maatregelenpakket zodat dit op een meerderheid in het parlement kon rekenen.

Naast afspraken over de begroting 2014 heeft 2013 ook in het teken gestaan van het zoeken naar steun voor de vele structurele hervormingen van onder meer de arbeidsmarkt, de pensioenen, de woningmarkt, de zorg, het onderwijs en het energiebeleid. Het kabinet heeft de belangrijkste wetsvoorstellen op deze terreinen inmiddels ingediend bij het parlement. Sommige daarvan zijn inmiddels door beide Kamers aanvaard, zoals de Wet maatregelen woningmarkt 2014 op basis waarvan met ingang van 2014 de maximale aftrek voor de eigen woning geleidelijk wordt teruggebracht naar 38 procent en maatregelen zijn geïntroduceerd om de doorstroming op de markt voor huurwoningen te verbeteren. Een ander voorbeeld is de Jeugdwet die het mogelijk maakt met ingang van 2015 de jeugdhulp via gemeenten dicht bij het kind te organiseren; hiermee wordt preventie, inzet van eigen kracht en het sociale netwerk, maatwerk en integrale hulp aan gezinnen gestimuleerd.

Andere voorstellen zijn recent de Tweede Kamer gepasseerd en wachten nu op (plenaire) behandeling in de Eerste Kamer. Voorbeelden hiervan zijn de Participatiewet op grond waarvan gemeenten samen met sociale partners werkbedrijven oprichten om mensen met een arbeidsbeperking te helpen bij het vinden van een baan, de Wet werk en zekerheid die de Werkloosheidswet en het ontslagrecht moderniseert en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) op grond waarvan gemeenten verantwoordelijk worden voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. Het kabinet ziet de behandeling van deze voorstellen in de Eerste Kamer met vertrouwen tegemoet.

Hoewel de economische groei over het jaar 2013 achterbleef bij de verwachtingen aan de start van de kabinetsperiode, lijkt de economie zich vanaf eind 2013 voorzichtig te herstellen en is er weer zicht op economische groei. De komende jaren moeten de jaren van de daadwerkelijke implementatie en uitvoering van de hervormingsvoorstellen van het kabinet worden, zodat het Nederlandse stelsel van publieke voorzieningen structureel weer voldoet aan de eisen van deze tijd en de economie kan blijven groeien.

3. Focusonderwerpen

3.1. Decentralisatie in het sociale domein

Algemeen

Per 2015 worden taken op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning gedecentraliseerd naar gemeenten. Het kabinet ziet de decentralisaties in het sociale domein als de grootste ontwikkeling in het binnenlands bestuur in de laatste decennia. Er worden niet alleen taken en middelen overgedragen, er wordt ook van gemeenten verwacht dat ze integraal gaan werken in het sociale domein met het doel burgers beter te kunnen ondersteunen en werkprocessen rondom een hulpvraag van mensen efficiënter te organiseren. De decentralisaties versterken de rol van gemeenten om burgers te ondersteunen en te laten

participeren in de maatschappij. Vanwege het belang van deze operaties heeft het kabinet besloten dat er voor de decentralisaties één coördinerend bewindspersoon zou moeten worden aangesteld. Gelet op de vakinhoudelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor een goed functionerend openbaar bestuur is deze coördinerende rol aan hem toebedeeld.

In 2013 is een aantal stappen gezet om de decentralisaties voor te bereiden. Zo wordt kabinetsbreed gewerkt aan het uitwerken van randvoorwaarden die een integrale aanpak door gemeenten mogelijk maken. Hierbij gaat het onder meer om een bestuurskrachtig binnenlands bestuur met de juiste schaal, zo veel mogelijk beleidsvrijheid voor gemeenten en horizontale verantwoording over de besteding van het budget voor het sociale domein, zo veel mogelijk generiek interbestuurlijk toezicht, en vermindering van regeldruk en financiën.² In de ministeriële commissie inzake decentralisaties worden deze factoren door alle betrokken bewindspersonen besproken. Hieronder ga ik in op drie onderwerpen die in 2013 bijzondere aandacht hebben gekregen van het kabinet, te weten het deelfonds sociaal domein, de uitvoeringsrisico's en de ontwikkeling van de monitoring van het sociale domein voor de transitieperiode en daarna.

Deelfonds sociaal domein

In het regeerakkoord is afgesproken dat er één ontschot budget komt voor het sociale domein. Het kabinet heeft dit als volgt vormgegeven. Er komt voor een periode van drie jaar een tijdelijk deelfonds dat wordt vastgelegd in een aparte tijdelijke wet. Het wetsvoorstel is op 14 mei jl. aan uw Kamer aangeboden. De middelen in het deelfonds moeten worden besteed aan de taken die in de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet aan gemeenten zijn toegekend.

Het deelfonds is vanaf de invoering in 2015 onderdeel van het gemeentefonds. Voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen uit het deelfonds gelden de reguliere principes van het gemeentefonds. Dat wil zeggen dat het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad verantwoording aflegt over de uitkering uit het deelfonds sociaal domein (horizontale verantwoording). De rechtmatigheidscontrole op Rijksniveau beperkt zich tot de controle of de middelen uit het deelfonds aan de gemeenten op rechtmatige wijze zijn toegekend, te weten op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde wijze.

Dat de controle van de rechtmatigheid en doelmatigheid uitsluitend op lokaal niveau plaatsvindt, wil overigens niet zeggen dat het Rijk geen informatie ontvangt over de besteding van de middelen. In het kader van zijn systeemverantwoordelijkheid verzamelt het Rijk informatie over de besteding van het deelfonds per gemeente via het Informatiestelsel informatie voor derden. Daarnaast ontvangt het Rijk informatie over de reguliere accountantsverklaring van gemeenten op de gemeentelijke jaarstukken. Het Rijk weet zo per gemeente of zij een goedkeurende verklaring heeft ontvangen op de jaarstukken, waar de uitgaven aan het sociale domein onderdeel van uitmaken. Het Rijk zal bij het ontbreken van een goedkeurende verklaring een analyse maken of er sprake is van een relatie met het deelfonds. Onregelmatigheden op de terreinen jeugd, maatschappelijke ondersteuning en participatie worden gerapporteerd aan de desbetreffende vakminister. Na drie jaar vervallen de voorwaarden die zijn gesteld aan de besteding van middelen voor het sociale domein.

² Zie de decentralisatiebrief van het kabinet, Kamerstuk 33 400 VII, nr. 59.

Het budget voor het sociale domein zal dan volledig ontschot deel uitmaken van het gemeentefonds.

De vormgeving van het deelfonds sluit aan bij de motie-Van 't Wout en Bergkamp waarin de regering wordt verzocht de middelen voor gemeenten ten behoeve van de taken in het sociale domein zonder interne schotten en, na een overgangstermijn, zonder beperkingen binnen het gemeentefonds over te hevelen.³

Uitvoeringsrisico's

In 2013 heeft uw Kamer het verzoek gedaan om onderzoek te doen naar de eventuele financiële en uitvoeringsrisico's van de decentralisaties in het sociale domein en daarbij aandacht te besteden aan de mogelijkheden deze te ondervangen en bij de uitvoering te adresseren.⁴ Dit onderzoek is uitgevoerd door het CPB en heeft in september geleid tot een eerste rapportage. In deze rapportage, die op 11 september 2013 inclusief kabinetsreactie naar de Kamer is gestuurd,⁵ identificeerde het CPB enerzijds kansen, gelegen in «economies of scope», meer maatwerk en een meer doelmatige beleidsuitvoering, en anderzijds risico's gerelateerd aan schaalnadelen en eventuele verschillen in kwaliteit en niveau van de voorzieningen die zich zouden kunnen gaan voordoen binnen het sociale domein. Voor de activiteiten die mede in relatie tot de CPB rapportage zijn ondernomen, wordt verwezen naar de brieven die de Minister van BZK in het najaar van 2013 aan uw Kamer heeft gestuurd.⁶ Voor het vervolgtraject is afgesproken dat in een tweede en laatste rapportage van het CPB meer gedetailleerd zicht zou moeten worden verkregen op de (beleids)instrumenten waarmee de risico's van de decentralisaties in de uitvoering kunnen worden beperkt en de kansen kunnen worden gemaximaliseerd, dit gegeven de budgettaire kaders en kijkend naar de drie decentralisaties als geheel. Het CPB heeft aangegeven dat de door het kabinet en de VNG gevraagde analyse, vanwege de informatie die het daarvoor nodig heeft, opgeleverd kan worden nadat de informatie inzake de objectieve verdeelmodellen beschikbaar is. Verwacht wordt dat deze tweede rapportage in de eerste week van juli aan uw Kamer kan worden aangeboden.

Monitoring sociaal domein

De monitoring in het sociale domein vindt plaats vanuit de gezamenlijk door de departementen gedefinieerde systeemverantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid strekt zich uit tot de vraag of de te behalen doelstellingen binnen het systeem worden gerealiseerd en of de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt.

De bij het sociale domein betrokken bewindspersonen zijn elk verantwoordelijk voor het genereren van een beeld over de ontwikkelingen in het sociale domein in relatie tot de eigen systeemverantwoordelijkheid en het sturen op bijstelling waar nodig. Daarbij gaat het zowel om monitoring van de voortgang van de voorbereidingen in de transitiefase als om monitoring van de effecten van de decentralisaties in de periode daarna.

Uw Kamer is in de afgelopen periode op verschillende momenten geïnformeerd over de voortgang van de voorbereiding door gemeenten. Zo heb ik u op 3 februari geïnformeerd over de resultaten van de

³ Motie-Van 't Wout en Bergkamp, Kamerstuk 30 597, nr. 300.

⁴ Zie de motie-Schouw, Kamerstuk 33 400 B / 33 400 C, nr. 13.

⁵ Zie de Kamerstukken 33 400 B nr. 22, 33 750 B nr. 5 en 33 750 VII nr. 8.

⁶ Kamerstukken 33 750 VII, nr. 12, 33 750 B nr. 5 en 33 750 VII nr. 8.

ambassadeurs regionale samenwerking en heeft u ook een gesprek gehad met deze ambassadeurs op 26 maart. De Staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie hebben u daarnaast de derde rapportage doen toekomen van de transitiecommissie stelselherziening jeugd en heeft u geïnformeerd over de voortgang van de transitie rond de Wmo 2015 en de Jeugdwet (rapporten van respectievelijk 17 en 24 januari).

Op basis van deze informatie wordt gerichte ondersteuning aan gemeenten geboden. Via accountmanagers van het Ministerie van BZK worden contacten onderhouden met gemeenten en regio's en wordt op verschillende manieren ondersteuning geboden bij het transitie- en transformatieproces binnen het sociale domein. Deze ondersteuning is heel gevarieerd van aard: van een verkennend gesprek tot een compleet professionaliseringsaanbod in de vorm van workshops op maat voor bepaalde thema's, zoals de (juridische) vormgeving van regionale samenwerking, risicomanagement, risicoverevening, opdrachtgeverschap, inkoop, burgerschap en de doorontwikkeling van sociale wijkteams. De accountmanagers werken hierbij samen met de transitiebureaus van de Ministeries van VWS, VenJ en SZW en de VNG.

In de kabinetsreactie op de ledenraadpleging van de VNG over het overlegresultaat decentralisatie van langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning is aangekondigd dat het kabinet een periodieke brede regietafel organiseert over de drie decentralisaties.⁷ Doel is om periodiek overleg te voeren tussen kabinet en vertegenwoordigers van gemeenten over de samenhang in de drie decentralisaties. Het is nadrukkelijk bedoeld als een open gesprek, waarin uitwisseling plaatsvindt op basis van vragen en zorgen die er bij gemeenten leven. De agenda wordt gevormd door dossieroverstijgende thema's en vragen die de invoering, transitie en uitvoering betreffen. Dit alles om de randvoorwaarden te scheppen voor een verantwoorde overdracht. Inmiddels heeft de eerste regietafel op 12 maart jl. plaatsgevonden.

Voor de periode na 1 januari 2015 wordt naast de inhoudsspecifieke monitoring door de Ministeries van VWS, VenJ en SZW, een integrale monitor sociaal domein door het Ministerie van BZK ingericht. Uitgangspunt daarbij is dat de monitoring enerzijds recht doet aan de veranderende verantwoordingsverhoudingen, waarbij de gemeenten de eerstverantwoordelijke overheidslaag vormen, en anderzijds op rijksniveau voldoende geaggregeerde informatie beschikbaar komt voor het invullen van de systeemverantwoordelijkheden van de verschillende betrokken Minister(s). Vanuit dit kader werken de departementen in afstemming met de VNG, gemeenten en andere relevante partijen op dit moment aan een nadere invulling van de inrichting van de monitoring en vormt monitoring ook onderwerp van bespreking op de regietafel. Naar verwachting wordt dit proces in de zomer van 2014 afgerond. Het kabinet zal uw Kamer over de resultaten hiervan na de zomer informeren.

3.2 Aanpak van fraude

Algemeen

Bij de uitvoering van overheidstaken zijn goede dienstverlening en vertrouwen jegens burgers belangrijke uitgangspunten. Deze uitgangspunten moeten echter niet leiden tot een handhavingsstrategie die onvoldoende is ingericht om het onrechtmatig verkrijgen en oneigenlijk gebruik van publieke middelen te voorkomen. Het kabinet vindt fraude

⁷ Kamerstuk 33 841, nr. 6.

onacceptabel en heeft het voorkomen en de bestrijding ervan in 2013 op vele fronten verstevigd.

Een voorbeeld hiervan is de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit.⁸ Daarin zijn maatregelen opgenomen om fraude zoveel mogelijk aan de poort te detecteren en daarmee te voorkomen. Het gaat onder andere om het niet zonder meer uitbetalen van toeslagen aan aanvragers die niet bij de Belastingdienst bekend zijn, het opschorten van betaling bij twijfel over het adres en het verlengen van de beslistermijn ten behoeve van extra controles op nieuwe aanvragen van een toeslag. Bij de Belastingdienst/ Toeslagen worden in totaal 195 extra formatieplaatsen gerealiseerd om de verschillende fraudemaatregelen uit te kunnen voeren.

Daarnaast is vanaf 2013 structureel budget beschikbaar gesteld voor de versterkte inzet van de kwaliteitsagenda Gemeentelijke Basisadministratie en de aanpak en voorkoming van fraude, het signaleren en waar nodig afsluiten van DigiD's in het geval van fraude en is op het terrein van fraude in de zorg, naast vele andere maatregelen, de Taskforce Integriteit Zorgsector opgericht. Het doel van dit samenwerkingsverband is het versterken van de integriteit van de zorgsector door samenwerking tussen de convenantpartners te stimuleren, te coördineren en te vergroten door het uitwisselen van informatie en het uitwisselen van kennis, inzicht en vaardigheden.⁹ Ook heeft het kabinet diverse maatregelen genomen om fraude op het terrein van de sociale zekerheid te bestrijden. Zo is per 1 januari 2013 de Fraudewet en per 1 januari 2014 de wet Fraude aanpak door bestandkoppelingen van kracht en wordt de handhaving capaciteit van UWV, SVB en Inspectie SZW uitgebreid met 267 fte.

Rijksbrede aanpak van fraude

In aanvulling op de maatregelen die op deze specifieke beleidsdomeinen zijn en worden getroffen – waar uw Kamer ook regelmatig specifiek over wordt geïnformeerd en waar ook aandacht aan is gegeven in de departementale jaarverslagen – is langs vier hoofdlijnen een rijksbreed actieplan uitgewerkt met daarin een reeks meer overstijgende ingrepen die vanaf eind 2013 tot uitvoering worden gebracht.¹⁰

Het betreft ten eerste het fraudebestendiger maken van wet- en regelgeving. Het gaat dan om blijvende aandacht voor het signaleren en wegnemen van gelegenheden om fraude te kunnen plegen met overheidsregelingen. In 2013 zijn bijvoorbeeld fraudetoetsen door VWS uitgevoerd bij de Wet langdurige zorg (Wlz) en bij de invoering van het nieuwe bekostigingssysteem in de basis-GGZ. Mede op basis van de hiermee opgedane ervaringen wordt het IAK aangescherpt zodat het meer gericht aandacht besteedt aan de fraudebestendigheid van wet- en regelgeving.

De tweede hoofdlijn is gericht op goed functionerende basisregistraties en een verbeterde informatiepositie, vanuit de gedachte dat beoordelende instanties fraude kunnen voorkomen door aanvragen zoveel mogelijk aan de hand van informatie uit een of meerdere (basis)registraties te verifiëren en controleren. Daarnaast moeten toezichthouders en opsporingsdiensten bij vermoedens van misstanden snel toegang hebben tot informatie. Een belangrijke ontwikkeling in dit verband is het in 2013 nader uitgewerkte

⁸ Wet van 18 december 2013 tot wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit), Staatsblad 2013, 567.

⁹ Kamerstuk 28 828, nr. 50.

¹⁰ Kamerstuk 17 050, nr. 450.

kabinetbesluit om te komen tot een centraal aandeelhoudersregister dat geautoriseerde publieke diensten de mogelijkheid biedt eenvoudig vast te stellen wie de aandeelhouders van een BV zijn en welke aandelen bepaalde personen in welke rechtspersonen hebben.¹¹

Van belang is daarnaast de verstevigde aanpak van mogelijkheden van fraudeurs om misbruik te maken van overheidsregelingen of fraude te plegen jegens burgers en ondernemers, zoals gefingeerde dienstbetrekkingen, identiteitsfraude en faillissementsfraude. In 2013 is op het terrein van de bestrijding van faillissementsfraude bijvoorbeeld een omvangrijk wetgevingsprogramma opgesteld en is begonnen met de landelijke uitrol van een aanpak die politie en OM in staat stellen om meer relatief eenvoudige faillissementsfraudezaken op te pakken.¹²

Het actieplan bevat tot slot maatregelen die leiden tot een gerichte aanpak van beroepsfraudeurs, bijvoorbeeld door verder te investeren in de integrale samenwerking bij het afpakken van criminele winsten. Zo is in 2013 besloten tot de voortzetting van het integrale afpakteam Brabant, waarin politie, Belastingdienst, FIOD en Openbaar Ministerie samenwerken. In 2013 is daarnaast gestart met het verder versterken en verbreden van de integrale aanpak van fraude met als doel dit tot een structureel onderdeel van fraudebestrijding te maken.

Het kabinet zal de Tweede Kamer jaarlijks informeren over de stand van zaken van de rijksbrede anti-fraudestrategie.

4. Ten slotte

In de departementale jaarverslagen is op geordende wijze opgenomen welke beleidsdoelen het kabinet zich voor 2013 had gesteld en hoe deze in dat jaar tot uitvoering zijn gebracht. De Algemene Rekenkamer heeft deze jaarverslagen gecontroleerd en publiceert de resultaten hiervan in de rapporten bij de jaarverslagen. De Algemene Rekenkamer heeft in haar verantwoordingsonderzoek tot slot ook bijzondere aandacht geschonken aan de focusonderwerpen fraudeaanpak en decentralisaties.

¹¹ Kamerstuk 32 608, nr. 4.

¹² Zie onder andere Kamerstuk 29 911, nr. 74.