

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 XVIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2017

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2016

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 van de Minister voor Wonen en Rijksdienst (hoofdstuk XVIII). Deze begroting omvat € 4.312 miljoen aan uitgaven, € 4.359 miljoen aan verplichtingen en € 564 miljoen aan ontvangsten.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit ons onderzoek, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- Sleutelrol voor Minister
- Ramingen huurtoeslag zijn mogelijk structureel te laag
- Nog onduidelijkheid over betrouwbaarheid energielabels
- Professionele aandacht voor inkoopbeheer blijft nodig

1 Sleutelrol voor Minister

Wij constateerden op Verantwoordingsdag 2016 dat Nederland geen stereotiep trage en onveranderbare bureaucratie heeft. «Over de volle breedte van de publieke uitvoeringsorganisaties verandert een imposant aantal operaties de uitvoering: hervormingen, decentralisaties, transformaties, fusies, budgettaire besparingen, maar ook aanpassingen aan nieuw beleid, nieuwe doelgroepen en nieuwe ordeningen van publieke taken. Burgers moeten beter worden bediend, het liefst sneller en goedkoper. De overheid moet kleiner, slagvaardiger en dienstbaarder opereren. Minder ambtenaren én minder inhuur».

Sterke coördinatie nodig voor effectieve ketensamenwerking

De veranderingen in de organisatie en financiering van de uitvoerende macht raken verschillende departementen en bestuurslagen. Denk niet alleen de decentralisatie in het sociaal domein, maar ook aan het opzetten en onderhouden van de Generieke Digitale Infrastructuur voor de

overheid, de vorming van de nationale politie, het samenvoegen van inspecties, informatiebeveiliging en het professionaliseren van de inkopen. Maar ook het samenvoegen van departementen en processen bij batenlasten agentschappen zoals de Rijksgebouwendienst.

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 aansturing zowel door de Minister voor Wonen en Rijksdienst als door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 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, toezichthouders en ministeries rapporteren over de resultaten van samenhangend beleid voor ICT, informatiebeveiliging, bezuinigingen en inhuur van externen.

Benutting ICT-mogelijkheden cruciaal voor goede beleidsuitvoering

Om haar digitale ambities te kunnen realiseren, moet het Rijk blijvend en in samenhang sturen op zowel vernieuwing als op beheer en onderhoud van het ICT-landschap. Dit is belangrijk om de snelle ontwikkelingen in elektronische dienstverlening en informatiebeveiliging bij te houden en de kosten te beheersen.

Te veel focus op wat er mis kan gaan bij veranderprojecten met een grote ICT-component kan verlamdend werken op het innoverend vermogen van de overheid.

De rijksoverheid laat ook zien vooruitgang te boeken op ICT-gebied, bijvoorbeeld bij het oplossen van het structurele tekort voor de Generieke Digitale Infrastructuur¹ ² en bij de planmatige overgang van de automatisering van de financiering van de kinderopvang(toeslag).

Voor veel van deze bedrijfsvoeringsterreinen heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst de verantwoordelijkheid, diens voorstellen vormen een kritische succesfactor. Hierbij gaat het er niet alleen om dat de Minister formele afspraken maakt, maar ook dat hij zich actief opstelt en kansen zoekt om de uitvoering vooruit te helpen.

Een aandachtspunt voor de Tweede Kamer is ook dat grote structurele wijzigingen de nodige uitvoeringstijd met zich meebrengen. Denk bijvoorbeeld aan een eventueel politiek besluit over het verplaatsen van de (nationale) politie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2 Ramingen huurtoeslag mogelijk structureel te laag

(Beleidsartikel 1 Woningmarkt, uitgaven € 4.312 miljoen; verplichtingen € 4.359 miljoen; ontvangsten € 564 miljoen)

Op de ontwerpbegroting 2017 van de Minister voor Wonen en Rijksdienst staat een bedrag van circa € 4,0 miljard voor de huurtoeslag gereser-

¹ Algemene Rekenkamer (2016), *aandachtspunten bij de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 6 oktober 2016.

² Algemene Rekenkamer (2016), *Vernieuwing stelsel voor digitale identificatie en authenticatie (eID-stelsel)*, Algemene Rekenkamer, 8 september 2016, Kamerstuk 26 643, nr. 421.

veerd. Uit de jaarverslagen blijkt dat sinds de huurtoeslag in 2006 is ingevoerd, de ramingen de afgelopen 10 jaar 9 keer zijn overschreden met gemiddeld 10,5% (zie grafiek).

Afwijkingen van de begrote uitgaven zijn uiteraard niet te voorkomen. Begrotingen zouden echter wel gebaseerd moeten zijn op de best mogelijke informatie om het verschil tussen begroting en realisatie zo minimaal mogelijk te laten zijn.

Figuur Begrotings- en verantwoordingsbedragen huurtoeslag 2006–2017



Bron: De begrotingscijfers zijn overgenomen uit de begrotingen (vanaf 2006 tot en met 2017), de verantwoordingscijfers uit jaarverslagen.

De ramingen van het begrote bedrag aan huurtoeslag zijn afhankelijk van twee factoren:³

- het aantal personen dat huurtoeslag ontvangt: een stijging van 1,1 naar ruim 1,3 miljoen personen tussen 2006 en 2013, en het daarmee samenhangende (niet-)gebruik van de regeling (gedaald van 25% naar 17%);
- de toeslag per persoon (van € 1.819 in 2006 naar € 2.196 in 2013), die een functie is van het inkomen, de gezinssamenstelling en de huurkosten.

De realisatie voor de huurtoeslag is de afgelopen jaren structureel hoger uitgevallen dan de raming. De Belastingdienst levert de Minister voor Wonen en Rijksdienst een bestand met een berekening van het laatste jaar waarover meer dan 95% van de huurtoeslagbeschikkingen definitief is vastgesteld. Voor de begroting 2017 is dat het huurtoeslagjaar 2013. Op basis van de gegevens van de Belastingdienst wordt de begroting geactualiseerd met schattingsposten.

Dit actualiseren van de begroting is gestopt in maart 2016, voor de ontwerpbegroting 2017.

Wij achten het goed mogelijk dat het gebruik van actuelere informatie, al dan niet op basis van andere beschikbare bestanden of een systematische correctie, tot een nauwkeurigere ontwerpbegroting leidt met realistischere bedragen.

³ WenR, (2008–2017), De cijfers voor beide factoren zijn overgenomen uit de volgende jaarverslagen wet op de huurtoeslag: *Jaarverslag wet op de huurtoeslag 2008* (Kamerstuk 32 123 XVIII, nr. 62), *Jaarverslag wet op de huurtoeslag 2012* (Kamerstuk 27 926, nr. 205) *Jaarverslag wet op de huurtoeslag 2013* (Kamerstuk 27 926, nr. 249).

Wij adviseren de Tweede Kamer meer duidelijkheid te vragen hoe de raming tot stand komt en hoe de Minister bij de raming van de begroting gebruik maakt van beleidsrelevante informatie. Doordat de aantallen (zoals bijvoorbeeld het aantal gebruikers, het percentage niet-gebruik, het aantal huisbezoeken voor controle etc.) in de raming niet zichtbaar zijn, is het lastig om beleidsrelevante afwijkingen in de realisatie op de begroting te duiden.

3 Nog onduidelijkheid over betrouwbaarheid energielabels

Bij het nieuwe systeem van energielabels voor woningen is het nog zoeken naar een balans tussen betrouwbaarheid (het energielabel moet kloppen met de werkelijke energiezuinigheid van een woning) en laagdrempeligheid (het moet voor woningeigenaren niet te ingewikkeld zijn om een energielabel te verkrijgen). Dit constateerden wij in het verantwoordingsonderzoek 2015. Het in Nederland gekozen systeem is – op aandringen van de Tweede Kamer – laagdrempelig gemaakt. Woningen worden op afstand getoetst, en dit gebeurt op substantieel minder punten dan in het oude systeem (10 in plaats van 150 toetspunten).

Op basis van eigen dossieronderzoek constateerden wij dat 14% van het aangedragen bewijsmateriaal voor een nieuw energielabel niet voldoet aan de eisen die de Minister voor Wonen en Rijksdienst daaraan stelt. De Minister schrijft in zijn begroting 2017 dat de Inspectie Leefomgeving en Transport haar controlewerkzaamheden die zij in 2016 is gestart zal voortzetten. Deze omvatten het toetsen van de betrouwbaarheid van de energielabels.

4 Professionele aandacht voor inkoopbeheer blijft nodig

De rijksoverheid koopt jaarlijks voor circa € 10 miljard aan goederen en diensten in. Wij constateren jaarlijks veel onrechtmatigheden; in 2015 bij ruim 5% van de inkoop. Onrechtmatigheden kunnen veroorzaakt worden doordat formele voorschriften niet worden nageleefd (bijvoorbeeld het niet of te laat aanbesteden), maar ook wijzen op bijvoorbeeld ondoelmatige inkoop, het uitsluiten van het midden- en kleinbedrijf of integriteitsrisico's.

Wij constateerden in het Verantwoordingsonderzoek 2015 dat het Rijk diverse verbeteringen heeft doorgevoerd, namelijk het aantal inkooppunten heeft teruggebracht van 350 naar 20 en kennis over inkoop heeft gebundeld. Ook zijn inkopers beter gepositioneerd om weerstand te bieden tegen druk van opdrachtgevers om geldende regels te omzeilen. De professionaliteit van inkopers kan nog verder worden verbeterd⁴.

Wij zijn met de Ministers voor Wonen en Rijksdienst en van Economische Zaken en de Auditdienst Rijk (ADR) overeengekomen dat wij gezamenlijk in 2016 meer aandacht schenken aan de verdere professionalisering en de kwaliteit van de inkoopprocessen.

Het Rijk is bij inkoop en aanbesteding op zoek naar een goede balans tussen wat nodig is om zowel de rechtmatigheid, integriteit en doelmatigheid als de toegankelijkheid voor marktpartijen te bevorderen. Het kost tijd om de regels zorgvuldig uit te voeren en de regels worden soms

⁴ Algemene Rekenkamer (2016), *Staat van de Rijksverantwoording 2015*, paragraaf 2.3.1, Kamerstuk 34 475, nr. 2.

ervaren als bureaucratisch en ondoelmatig. Ook in 2016 zal de inkoopwetgeving en het vergroten van de professionaliteit van het inkoopproces nog aandacht vragen van vooral de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Minister van Economische Zaken.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

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