



**Toelichting op het Rapport bij
het Jaarverslag 2009 van het
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties
(VII)**

19 mei 2010



Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Over dit onderzoek	1
1.1.1	Oordelen bij het jaarverslag	1
1.1.2	Onderzoek naar beleid	2
1.1.3	Onderzoek naar de bedrijfsvoering	2
1.1.4	Onderzoek naar de financiële informatie	2
1.1.5	Goede publieke verantwoording	3
1.2	Onderzoeksopzet	5
1.3	Over het Ministerie van BZK	6
2	Beleid	9
2.1	Beschikbaarheid beleidsinformatie	9
2.1.1	Aandachtspunten	9
2.1.1	Ontwikkelingen in begrotingen en jaarverslagen van afgelopen jaren	10
2.2	Praktijktoetsen	12
2.2.1	Vermindering overlast en verloedering	12
2.2.2	Vermindering administratieve lasten voor burgers	15
2.3	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	16
3	Bedrijfsvoering	18
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	18
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	18
3.3	Managementcontrolsysteem	23
3.3.1	EU-aanbestedingen	23
3.3.2	Taakstelling	24
3.4	Single information single audit	27
3.5	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	29



4	Financiële informatie	31
4.1	Oordeel over de financiële informatie	31
4.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	32
	Gebruikte afkortingen	34
	Literatuur	35



1 Inleiding

1

1.1 Over dit onderzoek

Een minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag over hoe zijn ministerie in het afgelopen jaar heeft gepresteerd en gefunctioneerd. In het jaarverslag staat of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid), hoe het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn geweest (financiële informatie).

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen, en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Het nu voorliggend document is een toelichting op dat rapport. In deze toelichting komen achtereenvolgens aan de orde: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2), over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 4). Wij besluiten dit rapport met een weergave van de reactie die wij op het conceptrapport hebben gekregen van de minister van BZK, aangevuld met ons nawoord (hoofdstuk 5).

1.1.1 Oordelen bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet (CW) 2001. Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.1) en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid (§ 2.3), over de bedrijfsvoering (§ 3.5) en over de financiën (hoofdstuk 4) tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen. Met onze wettelijke oordelen hierover ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.



1.1.2 Onderzoek naar beleid

2

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De CW 2001 schrijft daarnaast voor dat wij onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85). Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. We schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast geven we voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer was afgesproken. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen.

1.1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering

Conform de CW 2001 (artikel 82) doet de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Wij integreren dit onderzoek in het jaarlijks terugkerende rechtmatigheidsonderzoek. Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de voor dat beheer bijgehouden administraties. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de geconstateerde onvolkomenheden in de overige bedrijfsprocessen, die belangrijk zijn voor het functioneren van het Ministerie van BZK, en doen waar nodig aanbevelingen voor verbetering.

Verder gaan we in hoofdstuk 3 in op het managementcontrolsysteem (MCS) van het ministerie. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen.

1.1.4 Onderzoek naar de financiële informatie

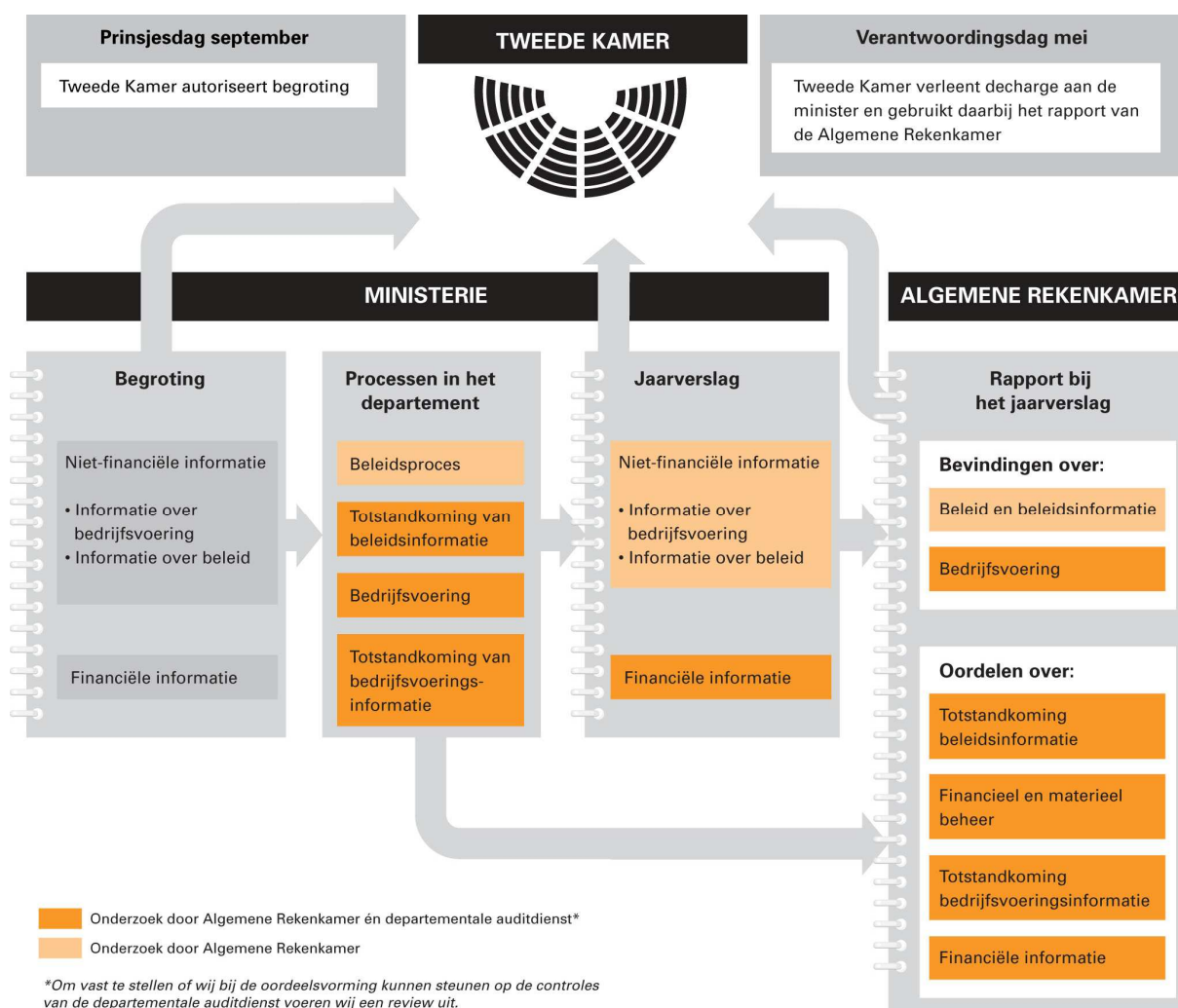
Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, artikel 82). In hoofdstuk 4 melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard onze *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder 'fouten' verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil



zeggan: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van 'onzekerheden' wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Figuur 1 laat zien wat wij in het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek wanneer onderzoeken.

Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



1.1.5 Goede publieke verantwoording

Het is de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om het onderzoek naar de jaarverslagen jaarlijks uit te voeren. De wijze waarop wij het onderzoek invullen (zie § 1.2 hierna) is niet alleen gebaseerd op de eisen die de wet stelt, maar ook op onze missie en strategie.



Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het presteren en het functioneren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons op het onderdeel 'publieke verantwoording'. Wij vinden dat elke overheid te allen tijde publieke verantwoording moet kunnen afleggen over haar presteren en functioneren. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

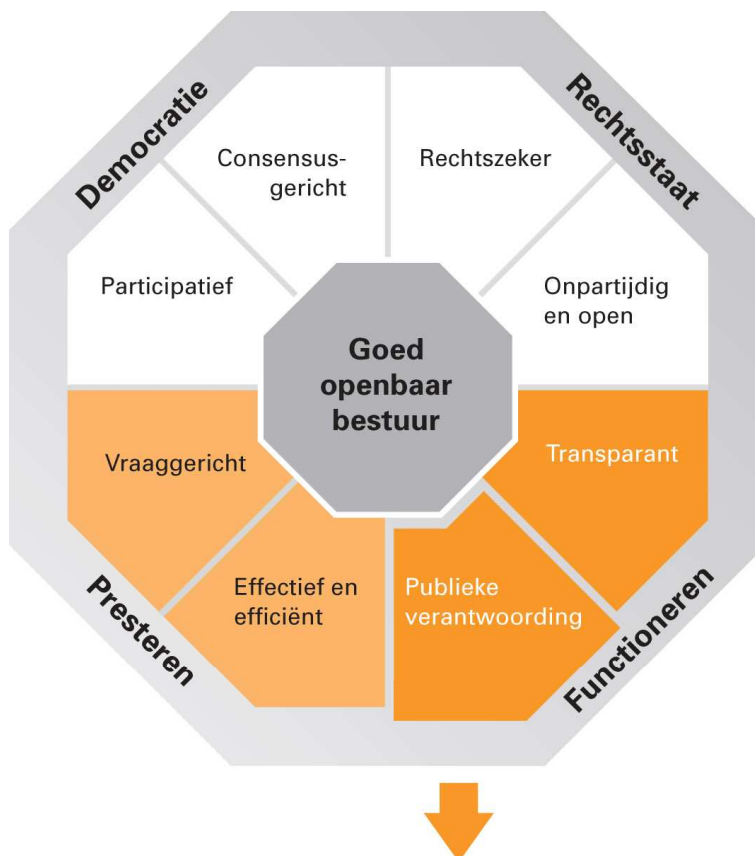
4

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Zie voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur onze website: www.rekenkamer.nl.



Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur

5



Publieke verantwoording

De overheid en de daarmee verbonden organen leggen publieke verantwoording af over:

- a) de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen (zie hoofdstuk 4)
- b) de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken (zie hoofdstuk 2)
- c) de integriteit van de organisatie en haar medewerkers
(Op 25 maart 2010 hebben wij het onderzoek Stand van zaken integriteitszorg 2009 gepubliceerd.)
- d) het 'in control' zijn (zie hoofdstuk 3)

Ontleend aan de brochures Presteren en functioneren van het openbaar bestuur en Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer.

1.2 Onderzoekopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2009 bij het Ministerie van BZK. In deze risicoanalyse zijn we uitgegaan van onze wettelijke taken en de essentiële elementen van publieke verantwoording.



Ook hebben wij dit jaar rijksbreed 'praktijktoetsen' verricht en aandacht gegeven aan de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Ook hebben we, zoals gebruikelijk, bij alle departementen onderzoek gedaan naar de bestuurskosten. Dit laatste onderzoek richt zich op de uitgaven die zijn gemoeid met de voorzieningen en vergoedingen voor ministers en staatssecretarissen voor de vervulling van hun ambt.

6

Onze rapporten bij het jaarverslag zijn uitzonderingsrapportages. Dit betekent dat wanneer bovengenoemde onderwerpen niet tot noemenswaardige bevindingen leiden, wij hierover niet rapporteren.

Een belangrijk onderdeel van ons rechtmatigheidsonderzoek is de review op de controlewerkzaamheden van de departementale auditdiensten. Deze voeren wij uit om vast te stellen of we gebruik kunnen maken van de controlebevindingen van de auditdiensten. Behalve de (financiële) controle van het jaarverslag doen auditdiensten ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie, waaronder het financieel beheer en materieelbeheer. De Rijksauditdienst heeft dit jaar extra aandacht besteed aan de wachtgelden en pensioenen van politici en de bedrijfsvoering van de Werkmaatschappij. Het onderzoek naar de wachtgelden en pensioenen van politici richtte zich op juiste verrekening van neveninkomsten. Het onderzoek bij de Werkmaatschappij richtte zich op een juiste jaarverantwoording.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst en een toelichting op de kwaliteitskaart die is opgenomen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK*. Afkortingen die specifiek zijn voor deze toelichting, zijn opgenomen in de bijlagen.

1.3 Over het Ministerie van BZK

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het Ministerie van BZK, begrotingshoofdstuk VII.

Het Ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het openbaar bestuur, de openbare orde en veiligheid, de relatie met de Nederlandse Antillen en Aruba en de vermindering van de administratieve lasten.



In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het ministerie aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht 1 Het Ministerie van BZK in kengetallen

Totaal verplichtingen	€ 6,7 miljard
Totaal uitgaven	€ 6,0 miljard
Totaal ontvangsten	€ 0,9 miljard
Transactie-uitgaven, waaronder personeelsuitgaven	Circa 12 % van de uitgaven
Overdrachtsuitgaven	Circa 88% van de uitgaven
Aantal begrotingsartikelen	14
- waarvan beleidsartikel	11
- waarvan niet-beleidsartikel	3
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2009 (circa)	
• departement (incl. baten-lastendiensten en AIVD)	3.899
• Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	51
• Politieregio's	48.356
• KLPD	4.992
• Politieacademie	1.729
• Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid	105
• Nederlands Bureau Brandweerexamens	27
• Onderzoeksraad Voor Veiligheid	65
• Kiesraad	12
Aantal directoraten-generaal	3
Aantal baten-lastendiensten (in € 1000):	
1. Korps Landelijke Politiediensten	
bijdrage van moederdepartement	€ 564.352
eigen vermogen	€ 15.928
2. Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding	
bijdrage van moederdepartement	€ 24.143
eigen vermogen	€ 384
3. Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten	
bijdrage van moederdepartement	€ 25.210
eigen vermogen	€ 5.162
4. P-Direkt	
bijdrage van moederdepartement	€ 2.278
eigen vermogen	€ 86
5. Centrale Archief Selectiedienst	
bijdrage van moederdepartement	€ 4.322
eigen vermogen	€ -83
6. De Werkmaatschappij	
bijdrage van moederdepartement	€ 68.494
eigen vermogen	€ 5.966
Begrotingsfondsen	Gemeentefonds (B) Provinciefonds (C)
Rechtspersonen met wettelijke taak: 25 politieregio's, Politieacademie, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, Nederlands Bureau Brandweerexamens, Onderzoeksraad Voor Veiligheid, Stichting Administratie Indonesische Pensioenen	Totalen: - Aantal = 30 - Rijksbijdrage = € 4,2 miljard
Recent onderzoek (vanaf 2007) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van BZK	<i>Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen, 9 december 2009</i> <i>Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD,</i>



	<p>26 maart 2009 <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5; Terugblik 2009,</i> 28 oktober 2009 <i>Alerteringsstelsel Terrorismedebijding, 19</i> juni 2008 <i>Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering,</i> 3 juni 2008 <i>Krachtwijken. Monitoring en verantwoording van het beleid,</i> 9 oktober 2008 <i>Lessen uit ICT-projecten bij de overheid: deel A</i> 29 november 2007 <i>Verantwoording en toezicht bij RWT's, deel 5, Ministerie van BZK,</i> 26 oktober 2007 <i>Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD,</i> 25 september 2007 <i>Aanbesteding ICT-component P-Direkt,</i> 16 mei 2007 <i>Aanpak lokaal veiligheidsbeleid; Terugblik 2007</i> 29 maart 2007 <i>Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding; Terugblik 2007,</i> 29 maart 2007</p>
<p>Grootschalige ICT-projecten</p>	<p>P-Direkt Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (mGBA) Nationaal Schengen Informatiesysteem Digitale werkomgeving Rijksdienst Reisdocumentenprogramma</p>

Bron voor gegevens ministerie: Jaarverslag 2009 Ministerie van BZK.

Bron voor de rapporten van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

Het gaat om een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven aan lagere overheden, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Het grootste deel, circa 80%, van de uitgaven (en verplichtingen) betreft de bijdragen aan de politieregio's.



2 **Beleid**

9

In het kader van ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen kijken wij onder andere naar het beleid en de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 2.1) en hoe werkt beleid maatschappelijk uit (§ 2.2)? Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie (§ 2.3).

2.1 **Beschikbaarheid beleidsinformatie**

Wij controleren ieder jaar of de minister zich in het jaarverslag voldoende verantwoordt over de vraag of zijn beleidsdoelen zijn gerealiseerd, de benodigde prestaties zijn geleverd en de daarvoor in de begroting afgesproken middelen zijn ingezet. Om hier zicht op te krijgen gaan wij na of de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of de minister het ontbreken van die informatie heeft uitgelegd (het zogenoemde 'comply or explain'-principe).

2.1.1 **Aandachtspunten**

In de kwaliteitskaart beleidsinformatie, die is opgenomen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK*, staat per artikel aangegeven hoeveel procent van de gerealiseerde uitgaven wordt toegelicht met beleidsinformatie. Wanneer 90% of meer van de gerealiseerde uitgaven op een artikel is toegelicht met beleidsinformatie, is het betreffende vakje wit gekleurd.

Bij vier artikelen heeft de minister voor minder dan de helft van de uitgaven aangegeven of hij daarmee heeft gedaan wat hij van plan was te doen (donkeroranje vakjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie). Daarnaast heeft de minister bij drie artikelen voor minder dan de helft van de uitgaven aangegeven of hij daarmee zijn beoogde doel heeft bereikt (donkeroranje vakjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie). De minister legt in deze gevallen uit waarom beleidsinformatie niet beschikbaar is.



Wanneer deze informatie ontbreekt kan de Tweede Kamer niet beoordelen of de minister zijn uitgaven heeft gedaan conform de begrotingswet.

Functioneren crisisbeheersingsorganisaties

In artikel 15 blijkt uit de indicatoren dat de realisatie van geactualiseerde crisisplannen door de regio's al twee jaar lang sterk achterblijft bij de streefwaarden (voor 2008 was de streefwaarde 80% en de realisatie 0%). De minister geeft als reden dat benodigde wet- en regelgeving nog niet gereed was in 2009. Hiermee voldoet de minister in formele zin aan de normen die wij hanteren voor beschikbaarheid van beleidsinformatie.

De minister gaat echter niet in op de oorzaken van de vertraging en op de risico's die ontstaan doordat de regio's reeds geruime tijd niet beschikken over geactualiseerde crisisplannen.

2.1.1 Ontwikkelingen in begrotingen en jaarverslagen van afgelopen jaren

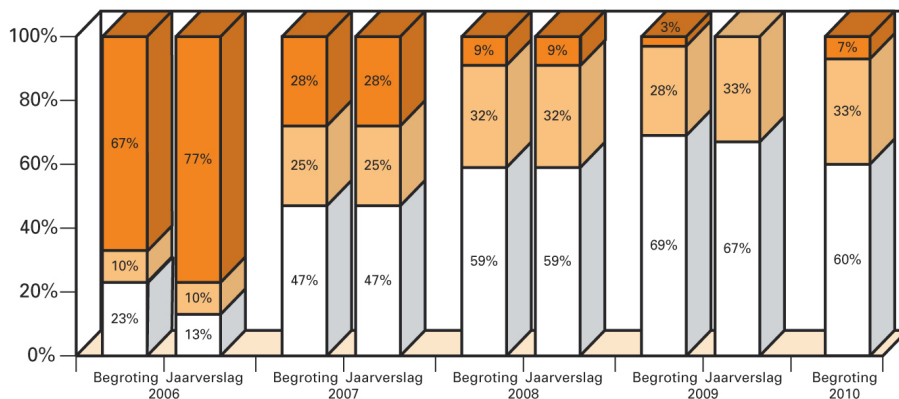
Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien presenteren we in figuur 3 op departementaal niveau de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de jaarverslagen over 2006, 2007, 2008 en 2009 en in de begrotingen van 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010.



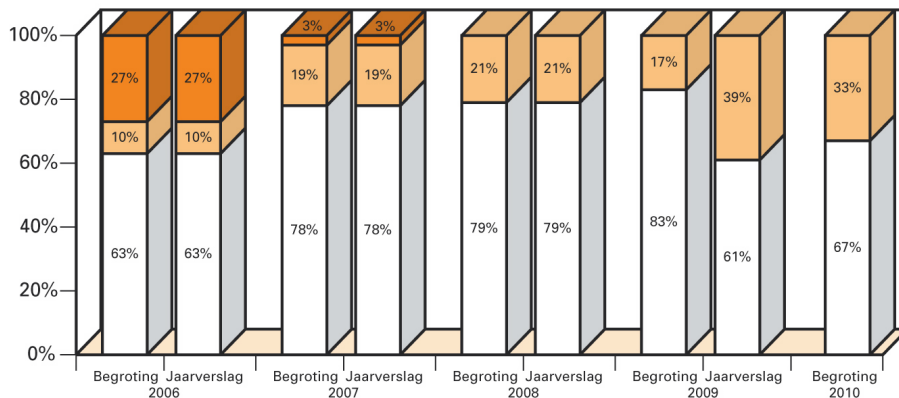
Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag Ministerie van BZK

- Percentage doelstellingen waarbij de minister niet heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen
- Percentage doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen
- Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen

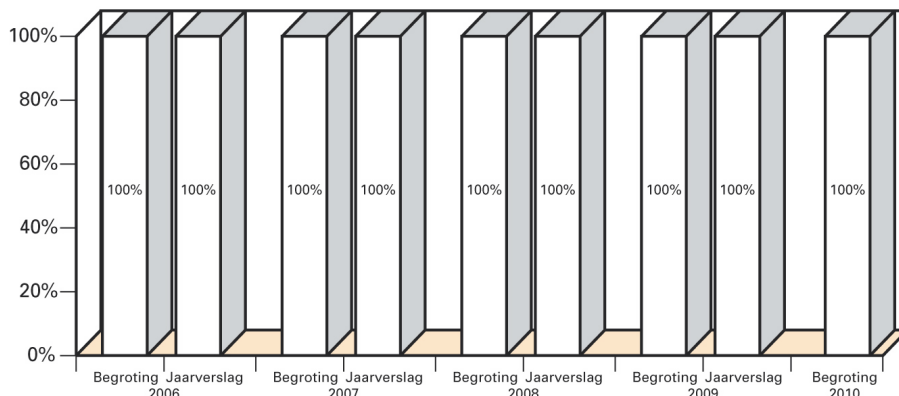
Wat willen we bereiken? / Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgemonen?



Wat gaan we daarvoor doen? / Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?



Wat mag het kosten? / Heeft het gekost wat het zou kosten?





In het Jaarverslag 2009 heeft het ministerie voor 67% van de operationele doelstellingen concrete informatie opgenomen over het behalen van deze doelstellingen. Het Jaarverslag 2009 biedt daarmee beter inzicht in de doelrealisatie dan het Jaarverslag 2008.

12

Concrete informatie over de prestaties is in het Jaarverslag 2009 bij 61% van de operationele doelstellingen beschikbaar. Het Jaarverslag 2009 biedt daarmee minder inzicht in de beleidsprestaties dan het Jaarverslag 2008.

2.2 Praktijktoetsen

Met onze zogenoemde praktijktoets willen we zicht krijgen op de bijdrage van beleid aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem. We beoordelen deze bijdrage door naar het beleid te kijken vanuit de praktijk van de 'beleidsadressant': de burger, het bedrijf of de instelling die met een bepaald probleem te maken heeft. Wat heeft het beleid concreet voor deze direct belanghebbenden opgeleverd? Tegelijkertijd kijken we voor de door ons onderzochte onderwerpen ook naar de relatie tussen de inhoud en de uitkomsten van het rijksbeleid en de (financiële) verantwoording daarover: wordt het geld besteed aan de afgesproken doelen?

Om dit in beeld te krijgen hebben we bij het Ministerie van BZK onderzoek gedaan naar de vermindering van overlast en verloedering en de verlichting van de administratieve lasten voor uitkeringsgerechtigden. Deze doelstellingen vallen onder respectievelijk beleidsartikel 4 en beleidsartikel 7 uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK. Het financieel belang dat met deze onderwerpen is gemoeid bedraagt respectievelijk circa € 2,2 miljoen en € 458.000. In deze paragraaf geven we de bevindingen van ons onderzoek weer. In onze aparte publicatie met de overkoepelende bevindingen over de praktijktoetsen – *Staat van de beleidsinformatie 2010 (Algemene Rekenkamer, 2010)* – is meer informatie over de gebruikte onderzoeksmethode te vinden.

2.2.1 Vermindering overlast en verloedering

Het kabinet-Balkenende IV heeft in het beleidsprogramma 'Samen werken, samen leven' een doelstelling (nr. 52) geformuleerd op het gebied van het terugdringen van overlast en verloedering. De doelstelling is om een reductie van 25% van door burgers ervaren overlast en fysieke verloedering in 2010 ten opzichte van 2002 te bewerkstelligen.



Onder overlast verstaat het kabinet: overlast van groepen jongeren, dronken mensen op straat, lastiggevallen worden op straat en drugsoverlast. Onder fysieke verloedering wordt bekladding van muren en gebouwen, rommel op straat, hondenpoep op straat en vernieling van straatmeubilair verstaan.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) meet middels de Veiligheidsmonitor jaarlijks de door burgers ervaren overlast en verloedering. De gegevens in de Veiligheidsmonitor zijn gebaseerd op interviews met zo'n 20.000 steeds wisselende respondenten. Op basis van deze meting blijkt dat burgers in hun woonwijken onder meer veel hinder ondervinden van verkeersoverlast en hondenpoep.

Wij constateren dat het beleid zich niet altijd richt op de zaken waar burgers volgens de Veiligheidsmonitor het meest last van ondervinden en/of die zij het meest urgent vinden. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen wat door het kabinet tot zijn doelstellingen wordt gerekend en wat erbuiten valt. Verkeersoverlast maakt geen deel uit van wat het kabinet tot zijn doelstellingen rekent. Het kabinet rekent wel de bestrijding van hondenpoep tot zijn doelen, maar specifiek beleid ontbreekt.

De beleidsaannname van het ministerie is dat gemeenten het best zicht hebben op de problematiek en dat het aanpakken van door gemeenten aangedragen knelpunten zal leiden tot 25% minder overlast en 25% minder verloedering voor de burger. Het beleid tegen overlast en verloedering wordt uitgevoerd op basis van het *Actieplan overlast en verloedering* met daarin 51 uit te voeren maatregelen. Het actieplan is opgesteld op basis van de inbreng van gemeenten en richt zich overwegend op de aanpak van de overlast door risicojongeren, de uitgaansoverlast, op de versterking van de lokale samenwerking en het zelfoplossend vermogen van de burger.

Wij constateren dat de rijksoverheid zich niet primair richt op de problemen die volgens de burger, blijkens de Veiligheidsmonitor, het meest knellen, maar op informatie van gemeenten. Daarvan is onzeker in hoeverre daartoe de burgers zijn geraadpleegd. Bij enkele gemeenten waar wij onderzoek hebben gedaan naar de overwegingen voor het schoonmaken van de openbare ruimte bleek een dergelijke raadpleging niet te hebben plaatsgevonden.

Zoals aangegeven wordt de effectiviteit van het beleid in opdracht van de ministeries van BZK en Justitie door het CBS gemeten met behulp van de Veiligheidsmonitor. De overlast en verloedering zijn volgens die monitor



in de periode 2002 tot en met 2006 in de beleving van de burger met respectievelijk 9% en 8% afgenomen, maar daarna is er stagnatie opgetreden. In 2007 zijn overlast en verloedering niet afgenomen. In 2008 is overlast met 0% en verloedering met 3% afgenomen. Wij merken op dat het kabinet behalve via de Veiligheidsmonitor, waarin wordt gerapporteerd over de overlast en verloedering in de wijk, de Tweede Kamer ook informeert op basis van de Leefbarometer over onder meer overlast in de wijken. Deze instrumenten geven over het jaar 2008 verschillende signalen af. Volgens de Veiligheidsmonitor is er nauwelijks vooruitgang, maar volgens de Leefbarometer gaat het beter met de overlast in de wijken. De Leefbarometer baseert zich voor het jaar 2008, in tegenstelling tot de Veiligheidsmonitor, op gegevens over 2007 en kent gewichten toe aan verschillende elementen van overlast. De verklaring voor het verschil zou volgens het Ministerie van VROM gelegen zijn in de verschillende doelen, leefbaarheid versus veiligheid, van de beide instrumenten.

14

De doelstelling 'afname overlast en verloedering met 25%' wordt vanuit verschillende budgetten gefinancierd. In het jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK is in het overzicht budgetrealisatie van de beleidsprioriteiten aangegeven dat er € 45 miljoen is uitgegeven in 2009 aan kabinetsprioriteiten 50,51, 52 en 55 die alle gericht zijn op veiligheid. Daarvan was € 2,2 miljoen direct toe te rekenen aan het *Actieplan overlast en verloedering*. Het overgrote deel van het geld dat direct besteed wordt aan het terugdringen van overlast en verloedering wordt echter bijgedragen door anderen. Zo zijn het Ministerie van VROM (met € 31,4 miljoen) en het bedrijfsleven (met €33 miljoen) betrokken bij de aanval op zwerfafval (één van de onderdelen van het actieplan). Daarnaast waren gelden beschikbaar voor de aanpak van zwerfafval bij de gemeenten zelf, bijvoorbeeld via lokale heffingen zoals de afvalstoffenheffing en budget vanuit het Gemeentefonds. De door het Rijk beschikbaar gestelde gelden zijn relatief gering ten opzichte van het totale budget dat gemeenten beschikbaar hebben, zoals bijvoorbeeld voor het bestrijden van zwerfafval. Gemeenten zijn vrij om het rijksgeld voor bestrijding van overlast en verloedering naar eigen inzicht te besteden. Het Ministerie van BZK heeft er voor gekozen om geen specifieke uitkering aan de gemeenten te verstrekken, maar een algemene uitkering. Dit maakt het voor het ministerie lastig via de gemeenten te sturen op het halen van de kabinetsdoelstellingen. De relatie tussen de financiële bijdrage van het Rijk en de realisatie van de doelstelling is mede daardoor niet eenvoudig te leggen. Wij hebben van het Ministerie van VROM vernomen dat naar verwachting in mei 2010 een evaluatie zal worden gepubliceerd van het impulsprogramma 'Zwerfafval'.



Daarbij zal een directe relatie tussen eventuele effecten van het beleid en de beschikbaar gestelde budgetten van het Rijk, het bedrijfsleven en de gemeenten worden gelegd.

15

2.2.2 Vermindering administratieve lasten voor burgers

Burgers ervaren administratieve lasten van het beleid van de overheid. Doelstelling 69 van het beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende IV is het oplossen van de tien meest gevoelde knelpunten op het gebied van administratieve lasten veroorzaakt door rijks- en gemeentebelied. Wij hebben ons beperkt tot één van de knelpunten: de administratieve lasten rondom de aanvraag en verantwoording van de bijstand bij gemeenten. Dit knelpunt heeft betrekking op ruim 40% van de administratieve lasten door gemeenten. Met de keuze van dit onderwerp bestrijken we een belangrijk deel van het programma om te komen tot vermindering van administratieve lasten voor de burger. Bovendien gaat het hier om een duidelijk afgebakende, grote doelgroep. De totale administratieve lasten veroorzaakt door gemeentebelied moeten in 2011 gereduceerd zijn met 25% ten opzichte van 2007.

Het beleid richt zich op de aanvrager of ontvanger (de burgers) van een uitkering op basis van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Uit ons onderzoek blijkt dat als gemeenten gericht beleid hebben voor administratieve lastenverlichting van de aanvraag en verantwoording van de bijstand, er ook een lastenverlichting door burgers wordt ervaren. Op basis van interviews en een enquête onder cliëntenraden constateren wij dat het beleid van gemeenten die reeds ver gevorderd zijn, zich (ook volgens de burgers) richt op de juiste aspecten.

De WWB is in 2004 gedecentraliseerd. Gemeenten zijn sindsdien in hoge mate autonoom in de wijze waarop ze de procedures rondom bijstandverlening inrichten. Het Ministerie van BZK denkt de administratieve lasten van de bijstand voor burgers te kunnen verminderen door de gemeenten ertoe over te halen om de procedures te vereenvoudigen en hen daarbij te ondersteunen. Gezien de bereikte effecten is het plausibel dat de aanpak van het Ministerie van BZK van 'faciliteren en verleiden' een goede is. Enkele voorbeelden van maatregelen die gemeenten hebben doorgevoerd zijn één loket voor alle regelingen rondom inkomen, niet steeds dezelfde gegevens aanleveren die reeds bekend zijn bij de gemeente en afschaffing of aanzienlijke vereenvoudiging van het verantwoordingsformulier. Circa de helft van de gemeenten is inmiddels bezig met een project om de administratieve lasten rondom de bijstand te verminderen.



In het jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK is in het overzicht budgetrealisatie van de beleidsprioriteiten aangegeven dat er in 2009 € 45 miljoen is uitgegeven aan kabinetsprioriteit 69 gericht op administratieve lastenverlichting. De kosten voor het verminderen van de administratieve lasten in de bijstand worden gefinancierd uit de middelen voor het programma 'Vernieuwing Rijksdienst' (circa € 458.000) en uit een onbekende hoeveelheid financiële middelen van gemeenten. Daardoor is niet vast te stellen hoeveel geld voor de vermindering van de administratieve lasten in de bijstand beschikbaar was en dus ook niet in hoeverre dit geld aan het doel is besteed. De € 458.000 is onder meer uitgegeven aan het organiseren van bijeenkomsten met gemeenten, de ontwikkeling van handreikingen en de inrichting van een website.

16

De concrete resultaten die het Ministerie van BZK meldt in de voortgangsrapportages over de bijstand, sluiten aan bij het beeld van de uitvoeringspraktijk en de beleving van de burger zoals die in ons onderzoek naar voren zijn gekomen. We plaatsen echter kanttekeningen bij de onderbouwing van de bereikte daling van de administratieve lasten. Zo waren burgers die bijstand ontvangen verplicht om maandelijks een verantwoordingsformulier in te dienen. De reductie is onder andere gebaseerd op de aanname dat alle gemeenten het maandelijks verantwoordingsformulier hebben afgeschaft. Slechts maximaal de helft van de gemeenten heeft echter de verplichting tot het indienen van een verantwoordingsformulier afgeschaft. Dit geldt daarmee ook voor de beleidinformatie over de bereikte administratieve lastenverlichting die gepresenteerd is in het jaarverslag van het ministerie. Uit de reactie van de minister van BZK op ons conceptrapport blijkt echter dat uit recent onderzoek van het ministerie is gebleken dat ongeveer 50% van de gemeenten het verantwoordingsformulier heeft afgeschaft voor burgers met bijstand zonder bijverdiensten. Hiermee is rekening gehouden in het percentage administratieve lastenverlichting voor de burger zoals dat vermeld is in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK.

2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

De informatie over het gevoerde beleid dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften;
- te voldoen aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.



De eerste twee aspecten betrekken wij in dit oordeel. Over het derde aspect rapporteren wij eerder in dit hoofdstuk onze bevindingen voor zover wij daar onderzoek naar hebben gedaan.

17

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid selecteren wij jaarlijks één of enkele effect- of prestatiegegevens. Dit jaar hebben we de totstandkoming van prestatiegegevens *Overlast en verloedering* (artikel 4, operationele doelstelling 4.2) uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK onderzocht.

Oordeel

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over het effectgegeven *Overlast en verloedering* op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.



3 Bedrijfsvoering

18

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op eventuele onvolkomenheden die we daarin hebben aangetroffen (§ 3.1). Vervolgens gaan we in op ontwikkelingen in de bedrijfsvoering (§ 3.2). We komen in dit hoofdstuk ook terug op enkele onderwerpen uit ons rapport *Rijk verantwoord 2008*, te weten: het managementcontrolsysteem van het ministerie (§ 3.3) en het principe 'single information single audit' (sisa) (§ 3.4). Ten slotte geven we nog een oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.5).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van BZK voldeden in 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen.

3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

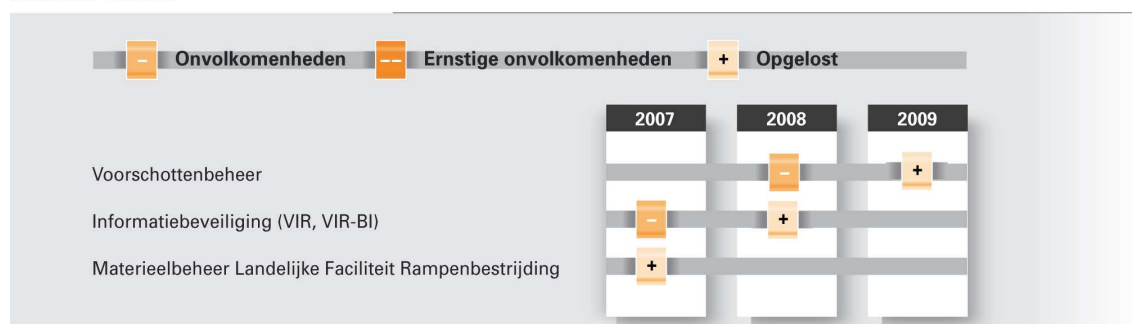
Onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben



aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

19

Figuur 4
Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van BZK



Het aantal onvolkomenheden is in vergelijking met 2008 in 2009 gereduceerd tot nul. BZK heeft serieus werk gemaakt van het oplossen van de bestaande onvolkomenheid uit 2008, te weten de afrekening van oude voorschotten en het voorkomen van nieuwe achterstanden bij het directoraat-generaal Veiligheid. Bij de oude dossiers tot en met 2007 moeten echter nog stappen worden gezet. Wij zijn van mening dat de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK, net als vorig jaar, op een toereikend niveau is.

Wij vragen aandacht voor de aanloopproblemen bij P-Direkt, de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling rond informatiebeveiliging en de administratieve organisatie van de bestuurskosten. Wij gaan hierna ook nog in op de afwikkeling van de openstaande voorschotten.

Aanloopproblemen bij P-Direkt

Vanaf medio 2009 zijn de ministeries van Algemene Zaken, BZK, Justitie, Landbouw Natuur en Voedselveiligheid, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Hoge Colleges van Staat voor hun personeels- en salarisadministratie gebruik gaan maken van de diensten P-Direkt. P-Direkt is het *shared service center* voor personeelsbeheer van de rijksoverheid. De ministeries en de Hoge Colleges hebben voorafgaand aan de overgang naar P-Direkt, een projectorganisatie gevormd. De beheersactiviteiten van de projectorganisatie zijn vanaf medio april 2009 overgedragen aan P-Direkt. Medio maart 2010 bleek dat de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Justitie kritische opmerkingen maakten in hun bedrijfsvoeringsparagraaf over P-Direkt. Het Ministerie van BZK, dat primair verantwoordelijk is voor P-Direkt, heeft geen opmerkingen gemaakt in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Uit ons



beperkte onderzoek blijkt dat er een aantal problemen is geweest in 2009 20
bij de *shared service* voor de personeels- en salarisadministratie. De
Rijksauditdienst heeft geen gericht onderzoek gedaan naar het financieel
beheer van P-Direkt, maar vooral naar de rechtmatigheid van de
uitgaven. Daarom hebben zij nauwelijks specifieke bevindingen.

Bij de overdracht van de projectorganisatie aan P-Direkt waren er 19
maatregelen bepaald die door P-Direkt moesten worden doorgevoerd. De
maatregelen hebben o.a. betrekking op interne controle, management-
informatie en de bezetting van het Contactcenter. Eind 2009 waren deze
maatregelen nog niet allemaal uitgevoerd.

De projectorganisatie van de ministeries heeft in de tweede helft van
2009 versneld een Contactcenter ingericht en dat eind 2009
overgedragen aan P-Direkt. Op dat moment was er nog geen sprake van
een stabiele organisatie. Er zijn eind 2009 dan ook klachten binnen-
gekomen over de kwaliteit van de klachtafhandeling door het
Contactcenter van P-Direkt. Het Contactcenter van P-Direkt heeft nog niet
in alle gevallen het vier-ogenprincipe toegepast voor kritische salaris-
mutaties. Ook is er nog niet in alle gevallen een heldere beschrijving van
de controles die door P-Direkt worden uitgevoerd. Het proces van de
invoer van mutaties bij de ministeries en verzending naar P-Direkt was
niet stabiel. Dit proces is niet volledig getest.

Bij de meeste klanten van P-Direkt zijn in 2009, net als in 2008, vanwege
onduidelijkheid over en gebrekkige controle door het *shared service*
center extra controle-inspanningen geleverd door accountants. Hierbij zijn
nauwelijks rechtmatigheidsfouten geconstateerd.

P-Direkt werkt met een zogenoemd zelfbedieningsconcept. Medewerkers
kunnen bijvoorbeeld zelf via het P-Direktportaal reisdeclaraties indienen.
De controle van de gedeclareerde reiskosten vindt bij ministeries via
deelwaarnemingen plaats nadat betaald is aan de medewerker. Als
achteraf blijkt dat er fouten zijn gemaakt, wordt de declaratie verrekend
met het volgende salaris en kan de aangepaste declaratie opnieuw
worden ingediend. Bij diverse ministeries is het controle- en sanctiebeleid
echter nog onvoldoende uitgewerkt.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van BZK aan om een
coördinerende rol te vervullen bij de inrichting van het controle- en
sanctiebeleid rond het zelfbedieningsconcept van P-Direkt van de
deelnemende ministeries. De Algemene Rekenkamer beveelt ook aan om
P-Direkt te verzoeken over alle negentien maatregelen periodiek te laten
rapporteren aan de leiding van het Ministerie van BZK.



De Algemene Rekenkamer zal in 2010 nader onderzoek doen naar het functioneren van P-Direkt, mede omdat P-Direkt voor meer ministeries personeels- en salarisdiensten gaat verzorgen. Wij zullen daarbij, gezien het belang, onder meer aandacht schenken aan de autorisaties en geautomatiseerde controles in het systeem en aan het controle- en sanctiebeleid.

21

Voldoende voortgang in afwikkeling oude voorschotten

In het Rapport bij het Jaarverslag 2008 hebben we de achterstand in de afhandeling van voorschotten bij de directie Politie en de veiligheidsregio's als een onvolkomenheid aangemerkt, omdat de achterstand een meerjarig karakter had, er een groot financieel belang mee gemoeid was en voor veel van de openstaande voorschotten die zijn verstrekt in of voor 2006, het risico bestond dat ze niet meer afgerekend konden worden.

Wij hebben geconstateerd dat het ministerie in 2009 voortgang heeft geboekt bij het elimineren van de achterstanden in de afwikkeling van openstaande voorschotten. In overzicht 2 wordt de voortgang van de afrekening van de oude voorschotten weergegeven.

Overzicht 2 Openstaande voorschotten Ministerie van BZK (x € miljoen en in %)

Jaar van verstrekken	Stand 01-01-09	Afgerekend in 2009	Stand 31-12-09	% afgerekend
2006 en ouder	€ 559	€ 382	€ 177	69%
2007	€ 447	€ 224	€ 223	50%
2008	€ 4.967	€ 4.500	€ 467	91%
Totaal	€ 5.973	€ 5.107	€ 866	86%

Het Ministerie van BZK meldt in de bedrijfsvoeringsparagraaf dat 86% van alle openstaande voorschotten tot en met 2008 is afgewikkeld. Er staat echter nog een harde kern van oude voorschotten van vóór 2007 open (€ 177 miljoen). Een deel heeft een meerjarig karakter en kon dus nog niet worden afgerekend in 2009.

We concluderen dat het Ministerie van BZK serieus werk heeft gemaakt van het oplossen van de onvolkomenheid en van het voorkomen van nieuwe achterstanden. Wij beoordelen de voortgang in de afwikkeling van oude voorschotten als voldoende voor het opheffen van de onvolkomenheid. In ons rechtmatigheidsonderzoek over 2010 zullen wij nog wel aandacht besteden aan de verdere voortgang. Wij zullen die dan departementsbreed beoordelen.



Onvoldoende voortgang in het bepalen van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van de informatiebeveiliging

22

In 2009 is weinig voortgang geboekt bij het inrichten van de planning & controlcyclus om een blijvend hoog niveau van informatiebeveiliging te waarborgen. Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling hadden dan medio 2009 beschreven en ingevoerd moeten zijn. De beveiligingsambtenaar heeft wel een eerste aanzet gegeven, maar door capaciteitsproblemen is het werk niet afgerond. Volgens het *Beveiligingsvoorschrift 2005* is het lijnmanagement verantwoordelijk voor de uitvoering van de informatiebeveiliging. De beveiligingsambtenaar vervult daarbij de kaderstellende rol en moet de naleving van de voorschriften bewaken. Wij menen dat in 2010 de verdere invulling van een goede planning- & controlcyclus als waarborg voor het op orde blijven van de informatiebeveiliging meer aandacht verdient.

Onderzoek bestuurskosten

Als onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek doet de Algemene Rekenkamer elk jaar onderzoek naar de uitgaven aan voorzieningen, onkostenvergoedingen en declaraties van de ministers en staatssecretarissen: de zogenoemde bestuurskosten. De regels hiervoor zijn vastgelegd in het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen. Uitgangspunt voor deze regeling is dat ministers en staatssecretarissen optimaal dienen te worden gefaciliteerd om hun werkzaamheden te verrichten.

Naar aanleiding van een verzoek op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) heeft het Ministerie van BZK namens alle ministeries in september 2009 gegevens openbaar gemaakt over de onkostenvergoedingen en declaraties van de ministers en staatssecretarissen. Aan deze openbaarmaking wil het kabinet een vervolg geven. In de brief van 16 november 2009 (Tweede Kamer, 2009-2010, 28 479, nr. 50) heeft de minister van BZK aangegeven afspraken te willen maken in het kabinet over het jaarlijks openbaar maken van gegevens over onkostenvergoedingen en voorzieningen via internet. Uit ons onderzoek naar de bestuurskosten bleek dat een aantal departementen geen aparte kostenplaats kent waarop de bestuurskosten worden geregistreerd. Hierdoor bestaat het risico van fouten en onvolledigheden in het opgestelde overzicht.

In het Voorzieningenbesluit is opgenomen dat aan de ministers en staatssecretarissen een dienstauto met chauffeur ter beschikking wordt gesteld. Om vast te stellen of de dienstauto binnen de toegestane norm valt, stelt het Voorzieningenbesluit een maximum aan de prijs per kilometer. In het Voorzieningenbesluit is een formule opgenomen



waarmee de prijs per kilometer van de dienstauto wordt berekend. Een van de variabelen in deze formule is het rentepercentage waarmee rekening is gehouden bij de berekening van het leasetarief. In ons onderzoek constateren we dat ministeries uiteenlopende rentepercentages hanteren bij de berekening van de prijs per kilometer. We adviseren de minister van BZK een norm op te stellen voor het rentepercentage dat ministeries in de formule moeten gebruiken.

23

3.3 Managementcontrolsysteem

Een managementcontrolsysteem (MCS) is een organisatorische voorziening die tot doel heeft te waarborgen dat een organisatie op beheerste wijze en goed bestuurd haar taken uitvoert en doelen realiseert, en zich daarover ook kan verantwoorden. Een goed MCS vormt dus een waarborg voor een goede bedrijfsvoering. In *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009) hebben wij toegezegd om in 2009 het instrument MCS in samenspraak met de ministeries verder uit te werken.

Dit hebben we gedaan in expertmeetings die we in maart 2010 hebben gehouden. Wij zijn voornemens om het verslag hiervan omstreeks verantwoordingsdag op onze website (www.rekenkamer.nl) te plaatsen.

Van een drietal onderwerpen signaleren wij al enkele jaren dat zij bijzondere aandacht vragen. Dat zijn de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Dit jaar zijn wij rijksbreed voor deze onderwerpen nagegaan in hoeverre het departementale MCS een goede beheersing ervan ondersteunt. Wij rapporteren hierna over de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen.

3.3.1 EU-aanbestedingen

Sinds begin jaren zeventig bestaan er binnen de Europese Unie (EU) regels om ervoor te zorgen dat alle bedrijven binnen de EU, ongeacht hun nationaliteit, kunnen meedingen naar overheidsopdrachten binnen de EU. Daarnaast bevorderen deze regels de transparantie en integriteit van het overheidshandelen. Wij moeten echter al vele jaren constateren dat deze regels geregeld worden overtreden. Wij zien de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving als een belangrijk aandachtspunt voor een MCS van een ministerie. Wij vinden het van belang dat ministers inzicht hebben in de mogelijke oorzaken van het niet naleven van deze regels. Wij zijn daarom voor 2009 nagegaan of en hoe elk ministerie daar inzicht



in verwerft. Daartoe hebben we bij het Ministerie van BZK onderzocht hoe de Rijksauditedienst de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving heeft gecontroleerd. Wij stelden vast dat de Rijksauditedienst in 2009 onderzoek heeft verricht naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels. De Rijksauditedienst constateerde dat in vijf gevallen tot een totaalbedrag van € 1,4 miljoen geen Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden. Het totaalbedrag aan transactie-uitgaven van het Ministerie van BZK, dat in beginsel in aanmerking komt voor EU-aanbesteding, is circa € 600 miljoen.

24

Verder hebben we gekeken of, als er fouten en onzekerheden in de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving werden geconstateerd, de Rijksauditedienst heeft gezocht naar verklaringen daarvoor. Hieruit kwamen de volgende verklaringen voor de geconstateerde fouten naar voren: ten onrechte niet Europees aanbesteed (2x), de raamovereenkomst is verlopen (1x), verlenen van een opdracht in afwijking van de gunningscriteria (1x) en ten onrechte opknippen van de opdracht (1x).

3.3.2 Taakstelling

In de nota Vernieuwing Rijksdienst van september 2007 (Kabinet, 2007) heeft het kabinet een taakstelling voor de rijksdienst vastgelegd. Die taakstelling is een bezuiniging van € 630 miljoen, verdeeld over de ministeries en over 35 zbo's, wat neerkomt op circa 11.000 fte's. Daarbij komt nog een taakstelling van ongeveer 1800 fte's bij de zogenoemde tariefgefinancierde diensten, dat wil zeggen: diensten van agentschappen en zbo's die geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald. In totaal is de afslanking voor het rijksdienst dus vastgesteld op ongeveer 12.800 fte's in de periode 2008-2011. Als peildatum voor de afslanking is aangehouden de feitelijke bezetting in fte's op 31 december 2006: in totaal 175.000 fte's waarvan 120.000 fte's bij het Rijk en 55.000 fte's bij zbo's. De taakstelling is verdeeld over 2008 (1/8 deel), 2009 (1/8 deel), 2010 (1/4 deel) en 2011 (1/2 deel). Bij de taakstelling is rekening gehouden met de verschillende onderdelen van de ministeries, namelijk beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. Beleid moet met ongeveer 20% verminderen, ondersteuning met ongeveer 25%, inspectie met ongeveer 20% en uitvoering met ongeveer 5 à 10%.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van dit programma en voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling



op hun eigen ministeries. Ieder ministerie heeft voor zichzelf en voor de zbo's die onder het ministerie ressorteren een plan van aanpak opgesteld.

25

De inhuur van derden mag niet stijgen om de weggevallen fte's van de taakstelling Vernieuwing Rijksdienst te compenseren. Cijfers over de inhuur van externen zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportages over de Vernieuwing Rijksdienst. Wel rapporteren de ministeries sinds 2007 in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur.

Uitvoering taakstelling

De vraag is hoe per ministerie de voorgenomen taakstelling wordt uitgevoerd. Is het management op dit terrein 'in control'? Om antwoorden op deze vragen te krijgen, hebben wij het plan van aanpak van het Ministerie van BZK nader bekeken. We hebben onderzocht hoe dit plan wordt uitgevoerd en hoe het ministerie de voortgang bewaakt.

Het plan van aanpak dateert van 14 juni 2007 en is in november 2007 nader uitgewerkt (*Het Nieuwe BZK*). Het te bezuinigen aantal fte's is bijgesteld naar aanleiding van de reactie van de projectleider Vernieuwing Rijksdienst en de te vormen nieuwe organisatiestructuur is verder geconcretiseerd. Inmiddels is de in het plan aangekondigde reorganisatie van de organisatiestructuur van het departement uitgevoerd.

Op het Ministerie van BZK verloopt de uitvoering conform het plan. De afgelopen twee jaar was het relatief eenvoudig om de doelen te halen, omdat het slechts 1/8 per jaar van de totale taakstelling betrof. De komende twee jaar vraagt meer inspanning, omdat dan een kwart respectievelijk de helft van de taakstelling bereikt moet worden.

De voortgang van het plan wordt, ook wat betreft de differentiatie over de verschillende categorieën (beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering), bijgehouden door de directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) samen met de directie Personeel, Regie, ICT en Organisatie (PRIO).

Het Monitorteam, bestaande uit vertegenwoordigers van FEZ en PRIO, monitort de invulling van de taakstelling. Met de controle op de uitvoering is volgens BZK de projectgroep Vernieuwing Rijksdienst belast. Deze kijkt volgens het ministerie naar de totale voortgang qua afbouw van fte's, de afslanking langs de categorieën en de afbouw conform het Bekker-ritme (1/8 in 2008, 1/8 in 2009, 1/4 in 2010 en 1/2 in 2011). De projectgroep ontvangt gegevens uit de salarisadministratie, op basis waarvan het aantal fte's wordt bepaald. De Rijksauditedienst controleert jaarlijks de



salarisgegevens, maar doet geen specifiek onderzoek naar de juistheid van de verantwoorde gerealiseerde bezuinigingen.

26

Inhuur externen

In 2009 is bepaald dat de uitgaven voor externe inhuur door de rijksoverheid per jaar niet meer mogen bedragen dan 13% van de totale personele kosten. Hogere uitgaven voor externe inhuur moeten worden uitgelegd. Iedere minister rapporteert aan de Tweede Kamer over de hoogte van de uitgaven voor externe inhuur in een bijlage bij het jaarverslag.

Wij zijn voor de verantwoording over 2009 nagegaan of de informatie die de minister van BZK heeft opgenomen in de bijlage grote verschillen bevat ten opzichte van de informatie uit de jaarverslagen 2007 en 2008 en hoe de minister deze verschillen toelicht.

Wij stellen vast dat er grote verschillen zijn. Uit onderstaande tabel blijkt een sterke groei in externe inhuur.

Inhuur externen x € 1.000	2007	2008	2009
Interim-management	1.871	3.039	5.889
Organisatie- en formatieadvies	239	2.239	2.260
Beleidsadvies	806	3.035	1.628
Communicatieadvisering	229	573	1.553
Beleidsgevoelig	3.148	8.886	11.330
Juridisch advies	489	1.634	2.748
Advisering opdrachtgevers automatisering	1.989	12.510	9.960
Accountancy, financiën en administratieve organisatie	810	1.707	3.357
(beleids)ondersteunend	3.289	15.851	16.066
Uitzendkrachten	7.649	26.600	44.691
Ondersteuning bedrijfsvoering	7.649	26.600	44.691
Totaal uitgaven inhuur externen	14.086	51.337	72.087
P-Direkt en Werkmaatschappij		22.716	
Inhuur voor vernieuwing rijksdienstprojecten		864	20.678
Totaal	14.086	74.917	92.765

In 2008 is de inhuur sterk toegenomen ten opzichte van 2007, van € 14 miljoen naar € 75 miljoen. Het Ministerie van BZK geeft aan dat dit mede wordt veroorzaakt doordat het in 2008 voor het eerst de baten-lastendiensten meetelt. Dit verklaart de stijging slechts ten dele, omdat ook zonder de baten-lastendiensten P-Direkt en Werkmaatschappij er een aanzienlijke stijging in 2008 ten opzichte van 2007 van de inhuur heeft plaatsgevonden. De stijging zit vooral in beleidsondersteuning en bedrijfsvoering.



In 2009 is de inhuur gestegen met € 18 miljoen (24%). Uit de toelichting blijkt dat de toename wordt veroorzaakt door P-Direkt en de Werkmaatschappij. Deze organisaties bevinden zich in een opbouwfase, waardoor volgens het Ministerie van BZK extra inhuur nodig is om de taken te kunnen vervullen. De uitgaven van P-Direkt en de Werkmaatschappij zijn verantwoord onder 'uitzendkrachten' en 'inhuur voor vernieuwing rijksdienst' in de tabel hierboven.

27

Het Ministerie van BZK geeft aan in 2009 binnen de in het kabinet afgesproken norm van 13% inhuur ten opzichte van de totale personele uitgaven te zijn gebleven (12,1%), zie onderstaande tabel.

Sturingspercentage 2009 (in € 1.000)

Uitgaven ambtelijk personeel	522.321
Uitgaven externe inhuur	72.086
Totale personele uitgaven	594.406
Percentage inhuur	12,1%

Dit is exclusief de inhuur in het kader van Vernieuwing Rijksdienst. De totale inhuur in 2009 bedraagt € 92,8 miljoen, inclusief de inhuur voor Vernieuwing Rijksdienstprojecten. Dit is 15% van de totale personele uitgaven, waarmee de norm van 13% is overschreden.

De Rijksauditdienst heeft de deugdelijke totstandkoming van de bijlage waarin de inhuur derden is verantwoord gecontroleerd. Wij zijn met de Rijksauditdienst van mening dat het overzicht niet voldoet aan de verslaggevingseisen. De inhuur voor Vernieuwing Rijksdienst had niet afzonderlijk vermeld mogen worden, maar moeten worden verdeeld over acht voorgeschreven rubrieken.

3.4 Single information single audit

Het kabinetsbeleid is gericht op het verminderen van de administratieve lasten voor de overheid, zowel op rijksniveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau. Een van de middelen die het kabinet daarvoor inzet, is het principe 'single information single audit' (sisa). Sisa houdt in dat provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering die zij vanuit het Rijk ontvangen afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen deel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording.



Specifieke uitkeringen in de Financiële-verhoudingswet

28

In artikel 15a lid 1 van de Financiële-verhoudingswet wordt het instrument 'specifieke uitkering' als volgt omschreven: "Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering." Met andere woorden: specifieke uitkeringen zijn bestemd voor specifieke doelen die gemeenten of provincies moeten realiseren. Omdat er veel administratieve lasten zijn gemoeid met deze uitkeringen, wil het kabinet ze drastisch in aantal reduceren.

Met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet per 1 augustus 2008 is er een nieuwe optie binnen de categorie van specifieke uitkeringen bijgekomen: de verzameluitkering. Hierin worden afzonderlijke specifieke uitkeringen gebundeld tot één uitkering per beleidsthema. Daarnaast kunnen op grond van de wetswijziging specifieke uitkeringen worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Voor zover de specifieke uitkeringen gehandhaafd blijven, wil het kabinet sisa inzetten om de administratieve lastendruk te verminderen.

Het sisa-principe wordt toegepast sinds het verantwoordingsjaar 2006. Gemeenten en provincies hebben dus voor het eerst in 2007 volgens dit principe hun verantwoording aangeleverd bij de departementen. Behalve sisa wordt ook 'single review' toegepast door de departementale auditdiensten. Dat wil zeggen dat de accountant van een provincie of een gemeente slechts één keer wordt gereviewd door een accountant van het Rijk.

Het Ministerie van BZK coördineert het beleid voor sisa en single review, om ervoor te zorgen dat alle departementen op adequate wijze worden voorzien van informatie over specifieke uitkeringen.

Wij hebben de ontwikkeling van het aantal specifieke uitkeringen en de toepassing van sisa onderzocht.

Ontwikkeling specifieke uitkeringen van het Ministerie van BZK

Het Ministerie van BZK had in 2009 zes specifieke uitkeringen. In 2010 blijven er twee over: de verzameluitkering en het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (BDUR). Volgens opgave van het Ministerie van BZK bedroegen de verplichtingen in 2009 € 95,5 miljoen en de uitgaven € 95,0 miljoen voor de verzameluitkering en de BDUR.

Wij stellen vast dat het aandeel van de specifieke uitkeringen bij het Ministerie van BZK ten opzichte van het totaal van het Rijk beperkt is, zowel in aantal als in financieel belang. Het aantal specifieke uitkeringen neemt met ingang van 2010 verder af.



Toepassing sisa door het Ministerie van BZK

Provincies en gemeenten dienden zich in 2009 via de *Sisabijlage 2008* aan BZK te verantwoorden over twee specifieke uitkeringen. Er is bij het Ministerie van BZK nog één specifieke uitkering, het Bijdragebesluit kosten ruiming explosieven Tweede Wereldoorlog 1999 (oftewel de 'Bommenregeling'), die niet via sisa wordt verantwoord.

Ontwikkeling specifieke uitkeringen rijksbreed

Het Ministerie van BZK geeft in het jaarverslag aan dat het aantal specifieke uitkeringen in 2009 is gedaald van 101 naar 82. De doelstelling is om in 2011 uit te komen op 45 resterende specifieke uitkeringen. Volgens het Onderhoudsrapport Specifieke uitkeringen 2009 dat op 27 april 2009 door de minister van BZK aan de Tweede Kamer is gestuurd, bedroeg in 2009 het totaal aantal specifieke uitkeringen echter 109 (Ministerie van BZK, 2009). De toename van het aantal specifieke uitkeringen in 2009 is veroorzaakt door de financiering van nieuwe specifieke uitkeringen met geld uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). In een wet tot wijziging van het FES wordt voorgesteld om uitkeringen gefinancierd uit dit fonds niet via een specifieke uitkering, maar via een decentralisatie-uitkering aan te verstrekken. De behandeling in de Eerste Kamer is in 2010. Indien de wet wordt aangenomen, klopt het aantal van 82 in het Jaarverslag van het Ministerie van BZK.

3.5 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.



Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd om te bepalen wat opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Opmerkingen bij de bedrijfsvoeringsparagraaf

De minister van BZK is eigenaar en beheerder van het communicatienetwerk C2000. Tijdens een aantal incidenten in het recente verleden zijn hulpverleners geconfronteerd met communicatieproblemen door gebreken in het C2000-netwerk. Dit heeft veel aandacht in de Tweede Kamer gekregen. In reactie hierop heeft de minister een expertgroep ingesteld. Omdat het Ministerie van BZK onvoldoende gebruik gemaakt heeft van signalen uit de eigen bedrijfsvoering over de gebreken in het C2000-netwerk, zijn wij van mening dat er geen sprake is van een beheerst proces. Gezien de omvang van de gesignaleerde problematiek met C2000, de verantwoordelijkheid van de minister en omdat wij van mening zijn dat C2000 tot de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK behoort, zijn wij van oordeel dat deze problemen vermelding behoeven in de bedrijfsvoeringsparagraaf. De Rijksbegrotingsvoorschriften geven overigens aan dat de afweging om iets op te nemen een kwalitatieve is.

Het is ons opgevallen dat de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Justitie kritische opmerkingen maken in hun bedrijfsvoeringsparagraaf over P-Direkt en het Ministerie van BZK, die primair verantwoordelijk is voor P-Direkt, geen opmerkingen heeft gemaakt in de bedrijfsvoeringsparagraaf.



4 Financiële informatie

31

Wij hebben de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK beoordeeld. We hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd.

4.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de verantwoordingsstaat: bij artikel 7 (ontvangsten) Innovatie en informatiebeleid openbare sector is de tolerantiegrens overschreden. Op de balans van de baten-lastendienst Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) is een schuld aan het kerndepartement opgenomen van € 15,6 miljoen. Dit betreft het saldo van in de afgelopen jaren opgebouwde verschillen tussen de door BPR ontvangen leges en de door BPR toegerekende kosten voor het produceren en distribueren van de reisdocumenten. Het Ministerie van BZK heeft deze middelen niet opgeëist, wat als een fout moet worden aangemerkt. Dit betreft het parkeren van begrotingsgelden.



Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden blijft onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

32

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 427,5 miljoen, respectievelijk € 4,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

In de bijlagen van het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK* staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

Naleving Europese aanbestedingsregels

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van BZK in vijf gevallen met een totaalbedrag van € 1,4 miljoen deze regels niet zijn nageleefd.

Overzicht personele topinkomens in het jaarverslag

Volgens de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) moet elk ministerie in het jaarverslag een overzicht opnemen van medewerkers die in het verslagjaar uit publieke middelen meer hebben verdiend dan het gemiddelde belastbare jaarloon van een minister.

In het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK is in hoofdstuk C3 informatie opgenomen over negentien functionarissen die, inclusief pensioenafdracht en overige voorzieningen, meer verdiend hebben dan bovengenoemde norm. Hiervan waren zestien personen via de onder BZK ressorterende Algemene Bestuursdienst werkzaam voor andere departementen.

4.2 Oordeel over saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.



De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

33

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2009 heeft het Ministerie van BZK voor een bedrag van € 4.879 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat de afrekeningen voldoen aan de gestelde eisen, met uitzondering van circa € 4,5 miljoen aan fouten en circa € 16,6 miljoen aan onzekerheden.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

Bij de controle in 2009 op de afwikkeling van oude voorschotten uit 2000-2006 was sprake van circa € 4,5 miljoen aan fouten en circa € 16,6 miljoen aan onzekerheden. De oorzaak van de fouten en onzekerheden is gelegen in de complexiteit van de regeling en het feit dat een aantal dossiers uit deze periode niet volledig was en ook met extra inspanning niet meer volledig was te krijgen. Daarop is besloten om deze voorschotten toch af te wikkelen en de eindbeschikkingen te versturen. Het ministerie heeft dit besluit toegelicht in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf.

In de bijlagen van het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK* staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



Gebruikte afkortingen

34

AAL	Audit Actielijst
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BDUR	Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en ongevallen
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIO	Chief Information Officer
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DFEZ	directie Financieel-Economische Zaken
EU	Europese Unie
ICT	informatie- en communicatietechnologie
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LCR	Landelijke Cliëntenraad
MCS	managementcontrolsysteem
OSU	Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen
PRIO	directie Personeel, Regie, ICT en Organisatie
RWT	rechtspersoon met een wettelijke taak
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
sis	single information, single audit
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WOB	Wet openbaarheid van bestuur
WOPT	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens
WWB	Wet werk en bijstand
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.



Literatuur

35

Nota Vernieuwing Rijksdienst. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008
31 201, nr. 3h. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Rijk Verantwoord 2008*. Tweede Kamer,
vergaderjaar 2008-2009 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2009). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het
gemeentefonds voor het jaar 2009. Brief aan de Tweede Kamer over
Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009*. Tweede Kamer,
vergaderjaar 2008-2009 31 700 B, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Staat van de beleidsinformatie 2010*.
Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 380, nrs. 1-2. Den Haag:
Sdu.