

Vergaderjaar 2016–2017

34 725 VII

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 13 juni 2017

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 17 mei 2017 inzake het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) (Kamerstuk 34 725 VII, nr. 2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 13 juni 2017. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

Vraag 1

Kunt u de zin «Zo is de recent ingevoerde maatregel om een verplicht aantal plekken voor beschut werk te realiseren voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in strijd met de Financiële-verhoudingswet», nader toelichten?

Voor het verplicht realiseren van plaatsen voor beschut werken ontvangen gemeenten een zogeheten integratie-uitkering uit het gemeentefonds. Een integratie-uitkering ontleent zijn naam aan het doel om op termijn te integreren in de algemene uitkering. Net als bij de algemene uitkering hoeven de gemeenten zich niet aan het Rijk te verantwoorden over de besteding van een integratie-uitkering. Het gekozen financiële instrument, past niet bij de verplichting die de Minister van SZW via een wet oplegt aan gemeenten. Er is immers een bestedingsdoel, terwijl op basis van de Financiële-verhoudingswet aan integratie-uitkeringen geen bestedingsvoorwaarden gekoppeld mogen worden. De opgelegde verplichting past daarnaast niet binnen de beoogde beleidsvrijheid voor gemeenten in de gedecentraliseerde taken in 2015. In ons verantwoordingsonderzoek 2014 (Kamerstuk 34 200 VII, nr. 2) wezen wij er in het geval van de Huishoudelijke Hulp Toelage al op dat de uitkeringsvorm moet passen bij de overgedragen verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De Minister van BZK had vanuit zijn taken en verantwoordelijkheid voor het bewaken en bevorderen van de integraliteit van het openbaar bestuur én voor de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten – op basis van artikelen 1 en 2 van de Financiële-verhoudingswet – met zijn collega van SZW in gesprek moeten gaan over de vormgeving van de verplichting om plekken voor beschut werk te realiseren. De Minister van BZK had kunnen zorgen voor een goede afstemming met zijn collega van SZW over dit onderdeel van de integratie-uitkering sociaal domein. Deze afstemming heeft in deze casus onvoldoende plaats gevonden.

In ons rapport Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen (23 maart 2006) pleitten wij ervoor om steeds zorgvuldig af te wegen of de financiering van decentraal beleid het best kan plaatsvinden via een specifieke of een algemene uitkering. Ook pleitten wij ervoor om per situatie duidelijk te maken welke beleidsvrijheid er is voor gemeenten of provincies en in hoeverre de Minister zelf verantwoordelijkheid wil dragen voor de beleidsresultaten. Wij concludeerden in dat onderzoek toen al dat de gekozen uitkeringsvorm niet altijd aansluit bij de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de decentrale overheden. Door de tussenvormen die zijn ontstaan, is het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen vervaagd. In de praktijk is vaak niet meer op voorhand duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop aangesproken kan worden.

Vraag 2

Kunt u de zinnen «De Minister van BZK is op basis van de Gemeentewet verantwoordelijk voor het bewaken en bevorderen van de integrale aanpak in het openbaar bestuur en moet zijn collega's dan ook aanspreken, indien de organisatie haperingen of hiaten vertoont. We bevelen de Minister van BZK aan zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor het bewaken en bevorderen van de integrale aanpak in het openbaar bestuur actief in te vullen en waar nodig zijn collega's aan te spreken, bijvoorbeeld bij de casus plekken voor beschut werk», nader toelichten? Zegt ARK hiermee dat de Minister van BZK inzake dit probleem zich onvoldoende aan de Gemeentewet houdt?

Artikelen 116 en 117 van de Gemeentewet beschrijven de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK inzake de verhouding tussen rijks-

overheid en gemeenten. De Minister van BZK bevordert de beleidsvrijheid (art. 116 lid 1) en de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten (art. 117 lid 1). Verder moeten vakministers volgens dezelfde wet (art. 116 lid 2) in een vroegtijdig stadium in overleg treden met de Minister van BZK over maatregelen en voornemens op rijksniveau die van betekenis zijn voor de gemeenten. De Minister van BZK zou bedenkingen kenbaar moeten maken tegen een maatregel of een voornemen voor zover hem die maatregel of dat voornemen met het oog op het door de regering gevoerde decentralisatiebeleid niet toelaatbaar voorkomt.

Op basis van onze bevindingen concluderen we dat de Minister van BZK zijn taken en verantwoordelijkheden voor een integraal openbaar bestuur, zoals voortvloeien uit artikel 116 en 117 van de Gemeentewet, in 2016 onvoldoende heeft ingevuld. De actuele problematiek had reeds bij de voorbereiding geadresseerd kunnen worden.

Vraag 3

Kunt u de volgende passage «Daarnaast is de Minister van BZK verantwoordelijk voor een toereikende verantwoordings- en informatievoorziening. Wij constateren dat ruim twee jaar na het invoeren van de decentralisaties gemeenteraden en Tweede Kamer nog geen goed inzicht hebben in de resultaten voor burgers en dat zij hierdoor hun onderscheiden democratische controle op de publieke uitgaven nog niet goed kunnen uitvoeren. Dat komt mede door het ontbreken van uniforme begrippen en definities voor de doelen van het sociaal domein en onduidelijke wetgeving. En ook door het ontbreken van meetgegevens, om het realiseren van deze doelen vast te kunnen stellen. Door dit gebrek aan inzicht in de vergelijkbaarheid van resultaten kunnen gemeenten onvoldoende van elkaar leren. Wij roepen de Minister van BZK op om in 2017 uniforme begrippen, definities en meetgegevens te ontwikkelen, zodat vanaf 2018 op gemeentelijk niveau beter inzicht verkregen kan worden in de maatschappelijke resultaten van de decentralisaties in het sociaal domein», nader toelichten? Zegt ARK hiermee dat de Minister van BZK inzake dit probleem zich onvoldoende aan de Gemeentewet houdt?

De Minister van BZK is verantwoordelijk voor een adequate en toereikend verantwoordings- en informatievoorziening. Hij heeft die verantwoordelijkheid met betrekking tot de recente gedecentraliseerde taken nog onvoldoende ingevuld. Zo ontbreken uniforme begrippen en definities voor de doelen en is sprake van onduidelijke wetgeving. Ook ontbreken meetgegevens, om het realiseren van deze doelen vast te kunnen stellen.

Vraag 4

Heeft uw stellingname in de passage van het rapport «Daarnaast is de Minister van BZK verantwoordelijk voor een toereikende verantwoordings- en informatievoorziening. Wij constateren dat ruim twee jaar na het invoeren van de decentralisaties gemeenteraden en Tweede Kamer nog geen goed inzicht hebben in de resultaten voor burgers en dat zij hierdoor hun onderscheiden democratische controle op de publieke uitgaven nog niet goed kunnen uitvoeren. Dat komt mede door het ontbreken van uniforme begrippen en definities voor de doelen van het sociaal domein en onduidelijke wetgeving. En ook door het ontbreken van meetgegevens, om het realiseren van deze doelen vast te kunnen stellen. Door dit gebrek aan inzicht in de vergelijkbaarheid van resultaten kunnen gemeenten onvoldoende van elkaar leren. Wij roepen de Minister van BZK op om in 2017 uniforme begrippen, definities en meetgegevens te ontwikkelen, zodat vanaf 2018 op gemeentelijk niveau beter inzicht verkregen kan worden in de maatschappelijke resultaten van

de decentralisaties in het sociaal domein», implicaties voor het vaststellen van de rechtmatigheid van de bestedingen in het sociaal domein? Zo ja, welke?

Omdat het Rijk geen voorwaarden heeft gesteld voor de verantwoording van de besteding van gelden voor de gedecentraliseerde taken en bevoegdheden, zijn gemeenten (binnen de algemene wettelijke kaders) vrij om de gelden te besteden naar eigen (democratisch) inzicht. Eventuele fouten en onzekerheden die geconstateerd worden in gemeentelijke jaarrekeningen zijn derhalve niet van invloed op de jaarrekening van het Rijk.

Van de controleverklaringen van de accountants bij gemeentelijke jaarrekeningen over het kalenderjaar 2015 was ongeveer 50% goedkeurend voor het getrouw beeld en 47% voor wat betreft de rechtmatigheid. De oorzaak is met name gelegen in de problemen in het financieel beheer van de gedecentraliseerde taken. De Minister van BZK heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd in een brief van 14 november 2016 (Kamerstuk 34 477, nr. 9). In het onderzoeksrapport bij deze brief staat dat het gemiddelde percentage fouten en onzekerheden van de gemeenten zonder goedkeurende controleverklaring 5,8 procent is.

Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden zowel op het gebied van rechtmatigheid als getrouwheid is naar schatting € 1,5 miljard. Dit betreft alleen fouten gevonden bij gemeenten met een niet-goedkeurende verklaring. De schatting is dus een ondergrens, aangezien er ook bij de gemeenten met een goedkeurende controleverklaring fouten gemaakt kunnen zijn.

Vraag 5

Op welke wijze zou het probleem volgens het ARK beter georganiseerd kunnen worden waar de Rekenkamer in het rapport schrijft: «Omdat innen, besteden en verantwoorden van publiek geld nu verdeeld zijn over twee bestuurslagen, is het minder eenvoudig om de vraag te beantwoorden of de omvang van het gemeentefonds toereikend is in relatie tot het beleid waarvoor het geld bedoeld is.»?

In ons rapport Inzicht in publiek geld (13 juli 2016, bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 86) gaan wij in op uw vraag. Zo schreven wij daar dat het voordelen heeft als de volksvertegenwoordiging binnen elke bestuurslaag (rijksoverheid, provincie of gemeente) betrokken is bij zowel de inning en besteding van publieke middelen. Als dit alles binnen één bestuurslaag valt, kunnen alle afwegingen over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid op dat niveau in samenhang worden gemaakt. Burgers kunnen zo zien hoe voorzieningen en kosten zich tot elkaar verhouden en zich daar – via hun vertegenwoordigers – over uitspreken.

Als de inning en besteding door verschillende bestuurslagen wordt uitgevoerd, kan harmonisatie en standaardisatie helpen om inzicht te krijgen bij de uitvoering van taken door verschillende bestuurslagen. Met een programma als Compacte Rijksdienst hebben kabinetten er nadrukkelijk voor gekozen om meer met één mond te spreken en meer als een concern op te treden.

Let wel, we pleiten met harmonisatie en standaardisatie niet voor «centralisatie». Of voor decentralisatie. Die keus is aan de politiek. Maar juist daar waar de politiek kiest voor decentralisatie en beleidsvrijheid of waar het kabinet Ministers de ruimte geeft, pleiten wij voor een gemeenschappelijke noemer om resultaten vergelijkbaar te maken. Zowel op het gebied van de besteding van het geld, als de beleidsdoelen die daarmee gemoeid zijn. De gemeentewet en de Provinciewet geven immers aan dat

doelmatigheid het uitgangspunt moet zijn bij keuze voor de bestuurslaag die publieke taken uitvoert.

Vraag 6

Welke verbeteringen moeten worden doorgevoerd om de twee onvolkomenheden op het gebied van inkoopbeheer te verminderen?

Op 27 januari 2017 heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) zijn taken en verantwoordelijkheden overgedragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (Kamerstuk 34 668, nr. 2). Daarom hebben we onze aanbevelingen voor de twee onvolkomenheden op het gebied van inkoopbeheer gericht aan de Minister van BZK. De onvolkomenheden hebben betrekking op de bedrijfsvoering van Wonen en Rijksdienst en zijn derhalve beschreven in het rapport «Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Wonen en Rijksdienst (XVIII)» (Kamerstuk 34 725 XVIII, nr. 2).

Met betrekking tot de onvolkomenheid «Inkoopbeheer UBRIHIS» dient de Minister van BZK de werking aan te tonen van de in opzet getroffen verbetermaatregelen voor de geconstateerde tekortkomingen (i.c. nadere concurrentiestelling en verplichte consultatie aanbestedingsjurist). Hiernaast hebben wij de Minister van BZK aanbevolen om de volgende verbeteringen in het inkoopbeheer aan te brengen, nl.: verbijzonderde interne controles uitvoeren om de rechtmatigheid van de aanbestedingen te borgen en het bereik van het tegelezen bij aanbestedingstrajecten uitbreiden.

Voor de onvolkomenheid UBRIEC O&P hebben wij de Minister van BZK aanbevolen om de verscheidene beschrijvingen, handreikingen, werkinstructies en het handboek Administratieve Organisatie te vervolmaken en te actualiseren. Hiernaast dienen (verbijzonderde) interne controles te worden uitgevoerd om de rechtmatigheid te borgen en dient de dossiervorming te worden verbeterd. De werking van de getroffen verbetermaatregel in de vorm van de UBRIInhuurdesk (om de naleving van de aanbestedingsregels beter te borgen) zal pas in 2017 zichtbaar kunnen zijn aangezien deze verbetermaatregel pas in januari 2017 operationeel is geworden.

Vraag 7

Wat wordt ermee bedoeld dat organisatieveranderingen zich niet voldoende uitkristalliseren? Welke gevolgen heeft dit voor de uitvoering van de taken door de AIVD?

U verwijst naar de passage in het rapport waarin wij constateren dat er risico's zijn in de draagkracht van de organisatie om bij voortdurende hoge ambities, mede als gevolg van toenemende en complexe dreigingen, ook in 2017 op hoog niveau te kunnen presteren en functioneren. Daarbij geven wij aan dat niet alleen het inlichtingenproces zich snel ontwikkelt, maar dat ook nieuwe ontwikkelingen, zoals de nieuwe *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Kamerstuk 34 588)*, geïmplementeerd moeten worden. Deze grote dynamiek leidt tot een stapeling van organisatorische veranderingen. De dienst loopt hierdoor het risico dat alle noodzakelijke organisatieveranderingen, zowel in het inlichtingenproces als de bedrijfsvoering, mogelijk niet voldoende (snel) gerealiseerd kunnen worden en dat er onevenwichtigheid dreigt tussen het inlichtingenproces en de bedrijfsvoering. Of die situatie zich ook daadwerkelijk zal voordoen, hangt mede af van de mate waarin de Minister van BZK stuurt op de te bereiken resultaten en op de goede balans tussen inlichtingenproces en bedrijfsvoering. Wij kunnen thans

niet aangeven welke mogelijke gevolgen dit zou kunnen hebben voor de uitvoering van de taken door de AIVD.