

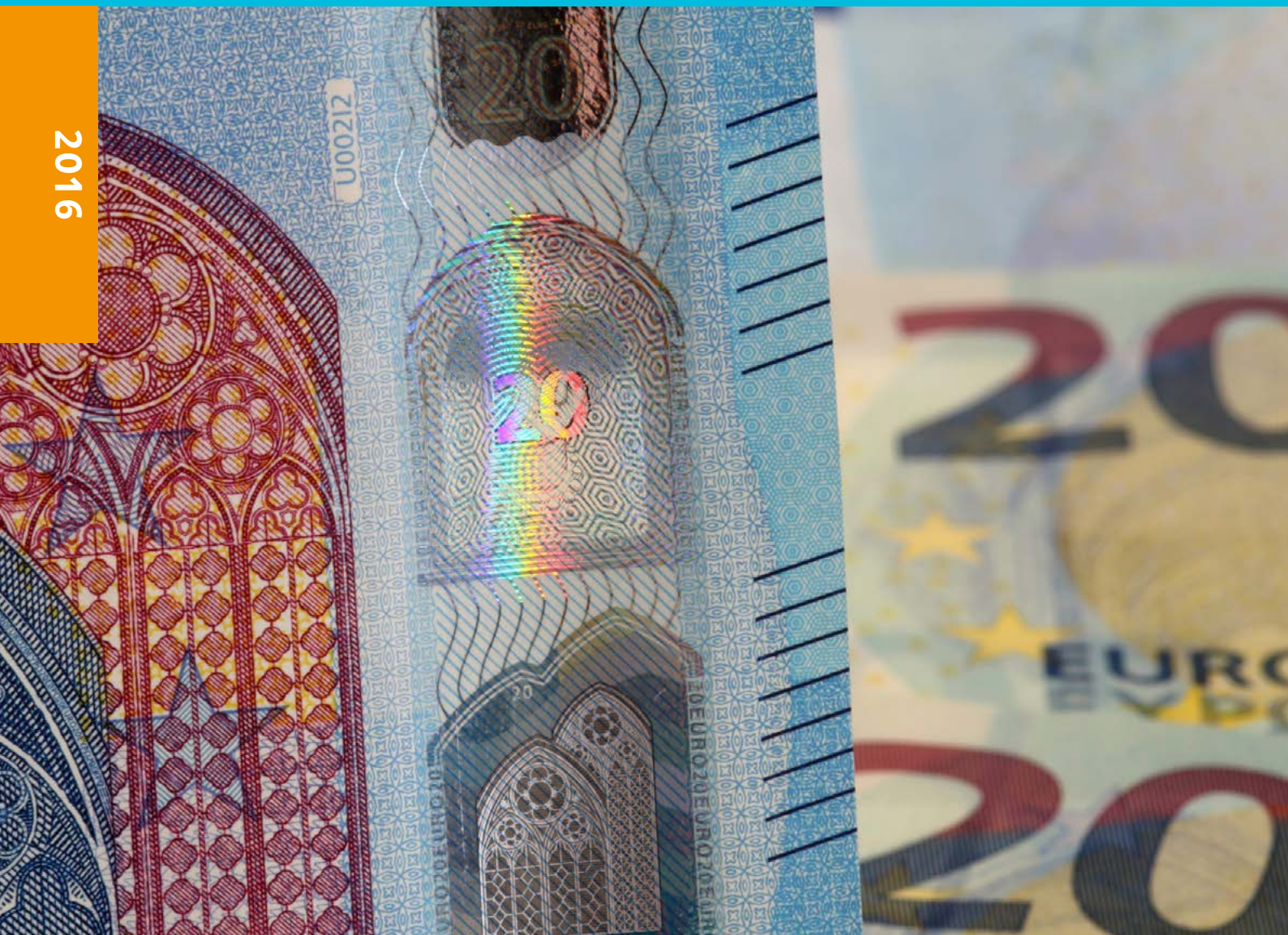


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

Rapport bij het jaarverslag

2016





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

Rapport bij het jaarverslag



De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording van ministers.

De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Wordt het geld besteed volgens de regels?
- Zijn de zaken goed geregeld op het departement?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten?

Op basis van die vragen schetsen wij een beeld hoe het departement ervoor staat. Wij presenteren onze wettelijke oordelen over de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Daarnaast geven wij een oordeel over de bedrijfsvoering.

In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII).

De tekst in dit document is vastgesteld op 4 mei 2016. Dit document is op 18 mei 2016 aangeboden aan het parlement.

De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 18 mei 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015.

Inhoud

1	Onze conclusies	4
2	Feiten en cijfers	6
3	Beleidsresultaten	7
3.1	Stand van zaken acties minister voor stelsel openbaar bestuur	7
3.2	Ontwikkelingen	9
3.3	Oordeel totstandkoming beleidsinformatie	13
4	Bedrijfsvoering	14
4.1	Oordeel bedrijfsvoering	14
4.2	Onvolkomenheden	14
4.3	Aandachtspunten	19
4.4	Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	23
5	Financiële informatie	24
5.1	Oordeel over de financiële informatie	24
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	26
6.1	Reactie minister van BZK	26
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	27
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	29

1 Onze conclusies

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft een wettelijk vastgelegde coördinerende rol bij decentralisaties, dus ook in het sociaal domein. Hij geeft in zijn jaarverslag over 2015 aan dat hij een krachtig beleid voert om voldoende uitvoeringskracht voor de decentralisaties te bewerkstelligen, vooral bij gemeenten. De minister gaat echter niet in op de resultaten van dat beleid. Ook ontbreekt bijvoorbeeld een overzicht van welke stappen de minister de afgelopen kabinetsperiode heeft gezet en welke acties nog ondernomen moeten worden. Wij vinden het ontbreken van deze informatie opvallend, des te meer omdat dit het laatste jaarverslag in deze kabinetsperiode is waarin de minister namens het zittende kabinet verantwoording aflegt over één van de grootste veranderingen in het openbaar bestuur van de afgelopen jaren.

De coördinerende rol van de minister bij de decentralisaties vloeit voort uit zijn wettelijke taak voor het functioneren van het stelsel van het openbaar bestuur en de financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden. De minister werkt al een aantal jaren aan het versterken van onderdelen van het stelsel van het openbaar bestuur. In ons verantwoordingsonderzoek over 2013 en 2014 zijn we nader ingegaan op een aantal punten die in onze ogen van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van het stelsel. Het betreft:

- de herinrichting van de gemeentelijke begrotingen/verantwoordingen en het bijbehorende informatiesysteem;
- de herziening van het belastingstelsel;
- de herziening van het uitkeringsstelsel en het oplossen van de ‘verrommeling’ ervan;
- het financieel toezicht op gemeenten en samenwerkingsverbanden.

De minister heeft vorig jaar in zijn reactie aangegeven welke acties hij op deze punten onderneemt. In dit verantwoordingsonderzoek hebben we de stand van zaken van deze acties onderzocht. Hieruit blijkt dat de minister de herinrichting van de gemeentelijke begrotingen en het bijbehorende informatiesysteem heeft geregeld door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) te vernieuwen. De overige punten vragen nog steeds de aandacht en nadere actie van de minister.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Beleidsresultaten (hoofdstuk 3): hier vindt u conclusies over onderzoek naar het openbaar bestuur.
- Bedrijfsvoering (hoofdstuk 4): wij hebben oordelen over: beveiligingsnormen DigiD, subsidie-beheer kerndepartement, financiële functie kerndepartement, inkoopbeheer kerndepartement en informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland.
- Financiële informatie (hoofdstuk 5): wij zijn van oordeel dat de financiële informatie rechtmatig en getrouw is met uitzondering van 2 tolerantiegrensoverschrijdingen;
- Reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 6).

2 Feiten en cijfers

Het Ministerie van BZK heeft in 2015 uitgaven gedaan voor € 798,4 miljoen, is verplichtingen aangegaan voor € 916,6 miljoen en heeft middelen ontvangen voor € 884,2 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van BZK betreffen 0,34% van de totale rijksuitgaven.

Tabel 1 Ministerie van BZK in cijfers (x miljoen euro)

	2013	2014	2015
Verplichtingen	788,5	974,5	916,6
Uitgaven	806,1	980,6	798,4
Ontvangsten	161,7	549,5	884,2
Fte's	6.222	6.694	7.680

De toename van de ontvangsten komt grotendeels door een hogere aflossing van de VUT-lening (art. 14 VUT-fonds) dan was begroot.

Het ministerie is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Dat betekent dat de minister een taak heeft bij de coördinatie van de decentralisaties in het sociaal domein die rechtstreeks volgt uit de Gemeentewet.

Ook de digitale overheid behoort tot het terrein van het ministerie (bijvoorbeeld de digitale dienstverlening en open data in het kader van de open overheid). Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor de taakuitvoering van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

Midden 2015 is een reorganisatie van het ministerie aangekondigd die in april 2016 is afgerond. De reorganisatie kent een aantal doelen. Zo wil de reorganisatie een oplossing bieden voor de fragmentatie waar BZK de laatste jaren last van heeft. Ook is het de bedoeling dat de rolverdeling tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar scherper wordt neergezet.

3 Beleidsresultaten

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. We gaan in op het stelsel van het openbaar bestuur en we geven een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

3.1 Stand van zaken acties minister voor stelsel openbaar bestuur

In ons Verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van BZK over 2013 en 2014 gingen wij nader in op enkele plannen van de minister voor de versterking van het stelsel van het openbaar bestuur:

- de herinrichting van de gemeentelijke begrotingen/verantwoordingen en het bijbehorende informatiesysteem;
- de herziening van het belastingstelsel;
- de herziening van het uitkeringsstelsel en de oplossing van de verrommeling ervan.

Naar aanleiding daarvan deden wij in ons rapport over 2014 (gepubliceerd op Verantwoordingsdag, 20 mei 2015) een aantal aanbevelingen. Ook vroegen wij de aandacht van de minister voor het financieel toezicht van provincies op gemeenten en samenwerkingsverbanden.

De minister ging in zijn reactie van 24 april 2015 in op onze aanbevelingen en gaf aan welke acties hij onderneemt. Hieronder geven wij dit per punt kort weer en schetsen wij de stand van zaken op basis van ambtelijke en openbare informatie.

3.1.1 Herinrichting van de gemeentelijke begrotingen/ verantwoordingen en het bijbehorende informatiesysteem

Wij deden in ons rapport over 2014 de aanbeveling om bij de herinrichting de onderlinge samenhang tussen begroting, verantwoording en de informatievoorziening van gemeenten te betrekken. Wij wezen er op dat, om gemeenten onderling te kunnen vergelijken, het nodig is dat de indicatoren voor zowel uitgaven als resultaten in samenhang worden gestandaardiseerd. Het ontwikkelen van deze 'gemeenschappelijke' taal is van niet te onderschatten belang om te kunnen leren van wat werkt en wat niet. De minister gaf in zijn reactie van april 2015 aan dat met deze onderlinge samenhang rekening werd gehouden bij de vernieuwing van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

In maart 2016 is de vernieuwing van het BBV gepubliceerd in het Staatsblad (nr. 2016, 101). Wij constateren dat hierin de beoogde onderlinge samenhang wordt nagestreefd.

3.1.2 Herziening van het belastingstelsel

Wij deden de aanbeveling de herziening van het belastingstelsel te betrekken bij de verdere uitwerking van het financieel stelsel. Hierbij noemden wij een goede relatie tussen inning, besteding en verantwoording van belastinggeld een randvoorwaarde voor een goed functionerend democratisch stelsel. De minister wees er in zijn reactie op dat het kabinet in de brief over de herziening van het belastingstelsel van Prinsjesdag 2014 heeft gesignaleerd dat Nederland in 2010 het laagste aandeel decentrale belastingen van de OESO-landen had. Bij de grotere rol die gemeenten na de decentralisaties spelen, past volgens de minister meer ruimte om zelf belastingen te heffen. Hij merkte op dat het kabinet gaat onderzoeken of en hoe een verruiming van zo'n gemeentelijk belastinggebied vorm en draagvlak zou kunnen krijgen. Dit onderzoek is in juni vorig jaar stopgezet, omdat bleek dat er onvoldoende draagvlak voor was in de Tweede Kamer. In december 2015 heeft de staatssecretaris van Financiën de Eerste Kamer op verzoek van een aantal Kamerleden toegezegd onderzoek naar de verruiming van het gemeentelijk belastinggebied te gaan doen. Het kabinet zal voor de zomer van 2016 met een voorontwerp van een wetsvoorstel komen dat als basis kan dienen voor een wetsvoorstel om vanaf 2019 een verschuiving te realiseren van de inkomstenbelasting naar het gemeentelijk belastinggebied van € 4 miljard.

3.1.3 Herziening van het uitkeringsstelsel en het oplossen van de 'verrommeling' ervan

Wij deden de aanbeveling bij de herziening van het uitkeringsstelsel te zorgen dat de juiste uitkeringsvormen worden gekozen bij de overgedragen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het Rijk aan gemeenten of provincies om 'verrommeling' van het uitkeringsstelsel te voorkomen. De minister gaf in zijn reactie van april 2015 aan dat hij in mei 2015 zou komen met een voorstel voor vereenvoudiging van het uitkeringsstelsel. Het doel was de overzichtelijkheid en duidelijkheid van het systeem te bevorderen en de ministeries een helder kader te geven voor het verstrekken van de juiste uitkeringsvorm. De minister ging niet in op de door ons geconstateerde 'verrommeling' van het stelsel. Het Rijk financiert een groot deel van de taken die gemeenten uitvoeren via uitkeringen uit het Gemeentefonds of via een specifieke uitkering die wordt opgenomen in de begroting van de betreffende vakminister. Hoewel het om duidelijk verschillende uitkeringsvormen gaat, blijkt dat in de praktijk het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen soms is vervaagd. Zo komen soms bestedingsvoorwaarden voor bij integratie- en decentralisatie-uitkeringen, terwijl deze niet afdwingbaar zijn. Ook zagen we dat gemeenten bij sommige specifieke uitkeringen beleidsvrijheid hebben. Wij wezen erop dat ook in het voorgestelde vereenvoudigde stelsel nog steeds kon worden gekozen voor een uitkeringsvorm die niet past bij de overgedragen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Wij constateren dat de minister de Tweede Kamer in mei 2015 het voorstel voor de vereenvoudiging van het stelsel heeft voorgelegd via het Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2015.

Hiervoor zal de Financiële-verhoudingswet (Fvw) moeten worden aangepast. Hij gaf aan dat hij deze aanpassing na het doorlopen van de consultatieprocedure aan de Tweede Kamer zou sturen.

Het ministerie heeft aangegeven dat de aanpassing van de wet nog niet ter hand is genomen, maar dat het nieuwe beleid actief wordt uitgevoerd. Het is de bedoeling om de Tweede Kamer in mei 2016 over de start van het wetstraject te informeren (via het Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2016).

3.1.4 Financieel toezicht van provincies op gemeenten en samenwerkingsverbanden

Wij deden de aanbeveling om aandacht te geven aan de verschillen in de invulling van het financieel toezicht door Gedeputeerde Staten van de provincies en aan de intensivering van het toezicht op samenwerkingsverbanden. De minister merkte in zijn reactie op dat de werkzaamheden die Gedeputeerde Staten bij het financieel toezicht gedurende het jaar verrichten, kunnen verschillen. Op gemeenschappelijke regelingen wordt risicogericht en proportioneel toezicht gehouden. Dit is de verantwoordelijkheid van de toezichthoudende provincie. Omdat de voorgenomen afschaffing van dit toezicht niet is doorgegaan en steeds meer activiteiten via gemeenschappelijke regelingen verlopen, gaan Gedeputeerde Staten hun rol intensiever invullen. Daarbij zal extra aandacht worden gegeven aan samenwerkingsverbanden in het sociaal domein. De minister gaf aan dat met ingang van 2016 in het Toezichtsverslag aan de Tweede Kamer meer aandacht wordt besteed aan dit toezicht. In dit verslag geeft de minister een overzicht van de bevindingen van zijn financieel toezicht op de provincies en voegt hij het gezamenlijk verslag van de provincies van het financieel toezicht op de gemeenten bij. Dit Toezichtsverslag was ten tijde van het opmaken van dit rapport nog niet verschenen waardoor wij niet konden constateren of er meer aandacht aan de samenwerkingsverbanden is besteed. Het ministerie heeft aangegeven dat in maart 2016 gestart is met een overleg met de provincies over het aanpassen van het beoordelingskader van het financieel toezicht.

3.2 Ontwikkelingen

In 2015 zijn de jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en participatie gedecentraliseerd naar de gemeenten. De minister van BZK speelt bij deze decentralisaties vanuit zijn wettelijke vastgelegde taak in de Gemeentewet (art. 116 en art. 117) een belangrijke rol. Hij dient mogelijke knelpunten die door de decentralisaties ontstaan tijdig te onderkennen en, als deze knelpunten liggen op het terrein van de verantwoordelijke vakminister, vroegtijdig met deze in contact te treden om voor oplossing ervan zorg te dragen. Ook dient hij tijdig te onderkennen of de decentralisaties leiden tot gewenste aanpassing van het stelsel van financiële en bestuurlijke verhoudingen waarvoor hij verantwoordelijk is. De ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW),

Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie (VenJ) zijn allen voor een deel van het stelsel aanspreekbaar voor het beleid zoals opgenomen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. In de Staat van de Rijksverantwoording gaan wij verder in op de decentralisaties in het sociaal domein.

In dit kader gaan we in op een aantal punten waarbij de minister van BZK een belangrijke, coördinerende rol heeft:

- Financiële verantwoording van gemeenten over 2015;
- Ontwikkelingen in de gemeentelijke accountantscontrole;
- Integraal toezicht sociaal domein;
- Herziening stelsel financiële verhoudingen.

3.2.1 Financiële verantwoording van gemeenten over 2015

De decentralisatie van taken in het sociaal domein naar gemeenten per 1 januari 2015 is een ingrijpende stelselwijziging. Gemeenten zijn beleidsmatig en uitvoerend verantwoordelijk geworden voor de taken van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Zij moeten zich hierover dan ook verantwoorden aan de gemeenteraad.

In de loop van 2015 bleek dat gemeenten problemen zouden kunnen ondervinden bij de verantwoording van de uitgaven over 2015 die gedaan waren in het kader van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Het zou in sommige gevallen lastig worden om de rechtmatigheid van deze uitgaven vast te stellen. Op de oorzaken van deze problemen gaan we uitvoerig in, in ons rapport [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van VWS](#).

In dit rapport belichten wij de rol van de minister van BZK. De minister werd in de loop van 2015 geconfronteerd met de problematiek. In een algemeen overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken met de minister in december 2015 over de [decentralisaties in het sociaal domein](#) gaf hij aan hierover met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in gesprek te zijn. Hij wees er op niet van plan te zijn de bandbreedte van de toegestane mate van onrechtmatigheid op te rekken om op deze wijze een goedkeurende verklaring over de jaarrekening van de gemeentelijke accountant mogelijk te maken. Wij onderschrijven deze aanpak.

In zijn [brief](#) van 19 februari 2016 (mede namens de staatssecretaris van VWS) aan de Tweede Kamer gaf de minister conform zijn toezegging de stand van zaken van de controleverklaringen van de externe accountants bij gemeenten over 2015. Ook gaf hij nadere informatie over de accountantscontrole bij gemeenten in bredere zin (zie par. 3.2.2).

Hij vermeldde dat de staatssecretaris van VWS en hij - samen met de VNG, de branches voor zorgaanbieders en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) - instrumenten hadden ontwikkeld om knelpunten met betrekking tot de rechtmatigheid in 2015 te voorkomen

en gemeenten en aanbieders te ondersteunen. De problematiek was daarmee niet opgelost en de verwachting was dat er ook over 2016 en 2017 nog problemen zouden zijn. Hij stelde dat gemeenten en aanbieders voor 2016 samen de verantwoordelijkheid hebben voor de vraagstukken rondom de rechtmatigheid en de getrouwheid van de uitgaven in de keten.

Wij vinden het positief dat de minister er niet voor gekozen heeft de bandbreedte van de toegestane mate van onrechtmatigheid op te rekken. Hierdoor zou de problematiek verhuld worden. Dat zou adequaat inzicht in aard en omvang van het rechtmatigheidsvraagstuk belemmeren, wat niet bevorderlijk is voor de oplossing. Wij constateren daarnaast dat de minister niet eerder onderzocht heeft of de decentralisatie van taken en budgetten gevolgen zou kunnen hebben voor de invulling van de gemeentelijke verantwoordingen. Hij had, gezien zijn in de Gemeentewet vastgelegde taak, de verantwoordelijke vakminister dan tijdig kunnen aanspreken op te nemen acties. Nu heeft de staatssecretaris van VWS pas in de loop van 2015 oplossingen gezocht voor de geconstateerde problemen.

Wij stellen met de minister vast dat de over 2015 geconstateerde problemen ook de komende jaren waarschijnlijk nog niet zijn opgelost. De minister legt de verantwoordelijkheid voor het oplossen ervan bij de gemeenten en de zorgaanbieders. Naar onze mening gaat hij hiermee voorbij aan zijn taak bij de invulling van het openbaar bestuur. Wij bevelen de minister aan dat hij het voortouw neemt en samen met de gemeenten, de zorgaanbieders en de staatssecretaris van VWS zorgt voor een oplossing van de problematiek.

3.2.2 Ontwikkelingen in de gemeentelijke accountantscontrole

In maart 2016 informeerde de minister de Tweede Kamer desgevraagd over de verbetering van de gemeentelijke accountantscontrole. In zijn brief ging hij in op de resultaten van het overleg met de VNG en andere betrokkenen hierover:

- De VNG gaat een handreiking voor de gemeenteraden opstellen voor het gemeentelijk opdrachtgeverschap.
- Er komt een verplichte rechtmatigheidsverantwoording door de colleges van Gedeputeerde Staten respectievelijk van burgemeester en wethouders over de jaarrekening. Hiertoe dient wet- en regelgeving te worden aangepast. De nieuwe methodiek zal op zijn vroegst met ingang van het verantwoordingsjaar 2018 kunnen worden ingevoerd.
- De mogelijkheden voor toezicht op de gemeentelijke accountantsdiensten worden opnieuw bezien.
- De NBA zal een Handleiding Auditing Decentrale Overheden (HADO) opstellen die problemen moet oplossen voor gemeenten en provincies bij de interpretatie van de accountantscontrolestandaarden.

Wij constateren dat er voortgang is gemaakt met het verbeteren van de gemeentelijke accountantscontrole. Hoe de voornemens zich tot elkaar verhouden en wanneer zij zullen worden gerealiseerd is nog niet duidelijk.

3.2.3 Toezicht op kwaliteit sociaal domein

Gemeenten en aanbieders van zorg en ondersteuning hebben te maken met verschillende landelijke inspecties (Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor het Onderwijs, Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie SZW), die vanuit de Jeugdwet, Wmo 2015, Participatiewet en andere wetten gericht op de levensgebieden van burgers toezicht houden. Gemeenten zelf zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit in het kader van de Wmo 2015.

We zien dat het toezicht sociaal domein inmiddels op de bestuurlijke agenda van het Rijk en gemeenten is gekomen. De landelijke inspecties hebben een meerjarenvisie 2016-2019 toezicht sociaal domein ontwikkeld en gemeenten geven invulling aan het toezicht op de Wmo 2015. Verder heeft de minister van VWS in maart 2016 de Tweede Kamer gemeld dat zij het voornemen heeft om de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg te laten fuseren. Het Rijk en gemeenten hebben echter nog geen gezamenlijke visie opgesteld over welk toezicht op het sociaal domein nodig is. Verder ontbreekt het aan een capaciteitanalyse voor de landelijke inspecties en voor gemeenten: welke mensen, middelen, kennis en vaardigheden zijn nodig om het toezicht sociaal domein uit te kunnen voeren?

3.2.4 Herziening stelsel financiële verhoudingen

De minister is van plan een traject te starten waar fundamenteel naar de uitgangspunten van de financiële verhoudingen wordt gekeken. Dit heeft hij in een brief van maart 2016 aan de VNG gemeld. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 29 mei 2015 over het groot onderhoud van het Gemeentefonds 2016 (Tweede Kamer, 2014-2015, 34 000 B, nr. 25) had hij al aangegeven dat de VNG en de Raad voor de financiële verhoudingen behoefte hebben aan een discussie over de toekomst van het stelsel van de financiële verhoudingen. Hij vermeldde dat de fondsbeheerders bereid zijn hierover met beide partijen in gesprek te gaan. Hij zegde toe de Tweede Kamer goed te blijven informeren.

Ook de studiegroep Openbaar Bestuur heeft in het rapport 'Maak verschil - Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven', dat gaat over het functioneren van het openbaar bestuur, geadviseerd over de herziening van het stelsel van financiële verhoudingen. Dit rapport heeft de minister op 14 maart 2016 naar de Tweede Kamer gestuurd.

Wij hebben in dit verantwoordingsonderzoek geconstateerd dat een aantal punten van het stelsel aandacht vragen:

- de herziening van het belastingstelsel;
- de herziening van het uitkeringsstelsel en de oplossing van de verrommeling ervan;
- de financiële verantwoording van gemeenten;
- de gemeentelijke accountantscontrole;
- het toezicht sociaal domein.

Wij bevelen de minister aan spoedig het traject voor de herziening van het stelsel van financiële verhoudingen te starten en daarbij de hiervoor genoemde punten te betrekken. Dit mede in het licht van optimale toepassing van de democratische principes van innen, verdelen en verantwoorden.

3.3 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZK is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. De door het ministerie getroffen maatregelen hebben geleid tot een verbetering van het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie in 2015. Een attentiepunt is de onderbouwing van de bepaling van het percentage af te dragen pensioenpremies die vallen onder beleidsartikel 7 Arbeidszaken overheid.

4 Bedrijfsvoering

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We geven een oordeel over de bedrijfsvoering en de informatie over de bedrijfsvoering die de minister in het jaarverslag verstrekt.

4.1 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK voldoen in 2015 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 5 onvolkomenheden.

Tabel 1 Ontwikkelingen in onvolkomenheden

Onderwerp	2013	2014	2015
Beveiligingsnormen DigiD	onvolkomenheid	onvolkomenheid	onvolkomenheid
Subsidiebeheer kerndepartement	onvolkomenheid	onvolkomenheid	onvolkomenheid
Financiële functie kerndepartement	onvolkomenheid	onvolkomenheid	onvolkomenheid
Inkoopbeheer kerndepartement	onvolkomenheid	onvolkomenheid	onvolkomenheid
Informatiebeveiliging kerndepartement	onvolkomenheid	onvolkomenheid	
Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland		onvolkomenheid	onvolkomenheid
Wet normering bezoldiging topinkomens publiek en semipublieke sector	onvolkomenheid	opgelost	

Het bovenstaand overzicht vertoont het verloop van de onvolkomenheden in de tijd. Hiernaast treft u verderop in het rapport de aandachtspunten aan.

4.2 Onvolkomenheden

4.2.1 Informatiebeveiliging DigiD verbeterd, maar nog niet op vereist niveau

Net als in voorgaande jaren constateren we dat de DigiD-omgeving niet volledig voldoet aan belangrijke informatiebeveiligingseisen. De beheerorganisatie van DigiD (Logius) heeft in opdracht van de minister van BZK wel veel acties ondernomen voor het verminderen van de beveiligingsrisico's en ten opzichte van 2014 zijn verbeteringen zichtbaar. De DigiD-omgeving voldoet echter nog niet aan alle vereiste beveiligingsnormen.

Voor een veilig DigiD-gebruik is ook van belang dat de overheidsorganisaties die DigiD afnemen hun informatiebeveiliging op orde hebben. Om de veiligheid van de gehele DigiD-keten op orde te krijgen vereist de minister van BZK van alle afnemers dat zij jaarlijks een DigiD-assessment laten uitvoeren door een gekwalificeerde IT-auditor. Uit deze assessments moet blijken of belangrijke beveiligingsmaatregelen in de webomgevingen van afnemers aanwezig zijn. Uit de resultaten van de meest recente assessmentsronde blijkt dat 8% van de opgeleverde rapporten niet voldoet aan de normen die risico's met een kwalificatie 'hoog of zeer hoog' moeten afdekken. De resultaten zijn wel beter dan de vorige assessmentronde. Eerder bevatte 21% van de rapportages nog dergelijke risicovolle bevindingen.

Een positieve ontwikkeling is dat er in 2015 op bestuurlijk niveau meer aandacht is geweest voor de beveiligingsrisico's. De minister heeft afnemers aangesproken om er voor te zorgen dat deze risico's zo snel mogelijk werden weggenomen. Dit heeft er toe bijgedragen dat begin 2016 81% van de geconstateerde hoog of zeer hoog risico bevindingen zijn weggenomen.

Tenslotte merken we op dat er discussie is blijven bestaan over de structurele financiering van DigiD en het ontbreekt aan een eenduidige visie op de toekomst van DigiD.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van BZK aan om zijn acties om de informatiebeveiliging verder op orde te brengen, voort te zetten. Hierbij is van belang te bewaken dat de maatregelen aantoonbaar zijn doorgevoerd in de DigiD-omgeving.

Daarnaast bevelen we de minister aan om consistent en actief te blijven bewaken dat overheidsorganisaties die DigiD afnemen voldoen aan de vereiste normen. Daarbij bevelen we ook aan om het instrument DigiD-assessment te evalueren en na te gaan hoe het verder kan worden ontwikkeld.

Tot slot bevelen we de minister van BZK aan om in samenwerking met collega-ministers, te werken aan duidelijkheid ten aanzien van de (financiële) toekomst van DigiD. Voor de doorontwikkeling van de DigiD omgeving is namelijk meer zekerheid over de structurele financiering nodig.

4.2.2 Subsidiebeheer onvoldoende, tijd om werking aan te tonen

Al enkele jaren merken wij het subsidiebeheer bij het Ministerie van BZK aan als een onvolkomenheid. Elk jaar constateren wij verbeteringen maar nog niet alle geconstateerde tekortkomingen worden hiermee structureel opgelost. In 2015 heeft de minister gewerkt aan het actualiseren van

de interne procedures met betrekking tot het subsidieproces. Deze vernieuwde procedures zijn per 1 mei 2015 van kracht geworden.

In 2014 hebben wij aangegeven dat:

1. in de subsidiebeschikking c.q. subsidieregeling een expliciete verwijzing naar sanctiemaatregelen, zoals opgenomen in het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik ontbreekt. Het sanctiebeleid heeft hierdoor geen externe werking;
2. de inhoudelijke beoordeling bij een aantal dossiers onvoldoende zichtbaar was.

In 2015 hebben wij geconstateerd dat de minister een verwijzing naar de sanctiemaatregelen heeft opgenomen in de standaardbeschikkingen, waarmee invulling is gegeven aan de eerstgenoemde tekortkoming. De tweede tekortkoming is nog niet opgelost. Wel constateren wij dat de verbijzonderde interne controle-afdeling (tweedelijnscontrole door FEZ) goed functioneert en met een kritische instelling de controles gedegen uitvoert.

In het subsidiebeheer over 2015 constateren we de volgende tekortkomingen:

- de vernieuwde kaders worden niet volledig nageleefd;
- de inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvragen en subsidieafrekeningen is nog steeds onvoldoende zichtbaar;
- er wordt niet altijd voldaan aan de formele subsidievoorwaarden/eisen;
- in een aantal beschikkingen wordt niet of niet naar de juiste wettelijke grondslag verwezen;
- het reviewbeleid zoals opgenomen in het 'Beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik' is niet volledig uitgevoerd.

Hierdoor loopt BZK nog steeds het risico dat het onvoldoende zekerheid heeft dat subsidies rechtmatig en doelmatig zijn besteed. Het subsidiebeheer dient daarnaast te voldoen aan de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan de beoordelingen van toekenningen en vaststellingen van subsidies adequaat te onderbouwen en vast te leggen en bij de beoordeling te toetsen op de relevante wet- en regelgeving. Het is verder belangrijk om in de beschikkingen te verwijzen naar de juiste wettelijke grondslagen. Het reviewbeleid dient volledig te worden uitgevoerd of er dient adequaat toelichting te worden waarom hiervan wordt afgeweken.

4.2.3 Financiële functie kerndepartement

In het verantwoordingsonderzoek 2014 en voorgaande jaren constateerden we tekortkomingen in de financiële functie. In 2015 zijn acties ondernomen om het financieel beheer te verbeteren,

onder meer op het gebied van opleidingen, het treffen van acties naar aanleiding van de resultaten van tussentijdse afsluitingen en het actualiseren van procesbeschrijvingen en werkinstructies. Ook heeft het Ministerie van BZK als onderdeel van de reorganisatie, de inrichting van de financiële functie onder de loep genomen.

De resultaten van de tussentijdse afsluiting laten een gemengd beeld zien. Een aantal zaken is goed opgepakt. Zo is de doorlooptijd voor het opleveren van stukken korter en zijn de balansdossiers toereikend en controleerbaar. Een aantal zaken behoeft nog aandacht, zoals het beheer van de intra-comptabele vorderingen en schulden, de verklaring van aansluitingsverschillen en de doorlooptijd voor de afwikkeling van openstaande voorschotten.

Het traject van de totstandkoming van de jaarrekening is beter verlopen, onder meer op het gebied van de cijfermatige aansluiting en onderbouwing.

Wij concluderen dat de situatie ten opzichte van 2014 is verbeterd. De gerealiseerde verbetering is alleen nog niet op alle onderdelen voldoende zichtbaar geweest, daarom handhaven we de onvolkomenheid.

4.2.4 Inkoopbeheer kerndepartement: naleving regels en kaders vereist aandacht

In 2015 heeft de minister gewerkt aan het actualiseren van de interne procedures voor de inkoopprocessen. Het betreft onder meer herziene procesbeschrijvingen, werkinstructies en reglementen. Dit heeft nog niet geleid tot het oplossen van de geconstateerde tekortkomingen: het niet doorlopen van het juiste offertetraject en de onvolledige dossiervorming.

De belangrijkste tekortkomingen in het inkoopbeheer over 2015 zijn:

- de vernieuwde kaders worden niet volledig nageleefd;
- niet altijd wordt voldaan aan de aanbestedingsregels;
- niet altijd wordt het juiste inkooploket ingeschakeld;
- inkoopdossiers zijn niet volledig;
- de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS), onderdeel van het agentschap Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk, die soms wordt ingeschakeld, voldoet nog niet geheel aan de aanbestedingsregels;
- De inkoopprocessen bij Expertisecentrum Organisatie en Personeel (EC O&P), onderdeel van het agentschap Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk, voldoen niet geheel aan de vereisten uit de aanbestedingsregels.

Het risico bestaat dat de opdrachten niet conform de aanbestedingsregels worden aanbesteed en dit kan leiden tot onrechtmatigheden. Ook bij de inschakeling van de Inkoop Uitvoeringscentra zoals de HIS en EC O&P dient voldaan te worden aan de aanbestedingsregels.

Hiernaast constateren wij dat de verbijzonderde interne controle afdeling (tweedelijnscontrole door FEZ) en coördinerende directeur inkopen (CDI) goed functioneren en met een kritische instelling de controles/toezicht gedegen uitvoeren.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan de aanbestedingsregels na te leven. De minister dient er stringenter op toe te zien dat de juiste inkoopklokken worden ingeschakeld. Verder heeft de dossiervorming verbetering.

4.2.5 Op orde brengen informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland kent lange doorlooptijd

In 2015 heeft de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) diverse acties genomen voor het verder op orde brengen van de informatiebeveiliging. Toch moet een groot aantal acties nog worden gestart in 2016 en van de ondernomen acties in 2015 lopen de meeste actiepunten nog door in 2016. De vertaling van de beveiligingsdoelstellingen naar concrete maatregelen vergt een langere doorlooptijd. Hierbij speelt mee dat de vereiste kennis lokaal schaars aanwezig is en er bovendien beperkt capaciteit beschikbaar is voor de extra inspanningen.

In juli 2015 is het “Verbeterplan 2015-2016” geactualiseerd. Hierin wordt onder meer ingegaan op het versterken van de fysieke beveiliging en de beveiliging van werkplekapparatuur, gegevensdragers en verbindingen. Ook wordt ingegaan op de werkwijze ten aanzien van functiewisselingen en de in- en uitdienstprocedure.

De voortgang van de acties wordt door de programmamanager RCN bijgehouden en wordt regelmatig besproken in het managementteam van RCN. Er is een monitoring/logboek opgezet voor aspecten als geld, prioriteitstelling, termijnen en doorlooptijden.

Binnen de RCN werken verschillende ministeries samen. De RCN is de werkgever van de rijksambtenaren op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het centrale informatiepunt van de rijksoverheid op de eilanden. Sinds 2014 zijn op het gebied van de informatiebeveiliging diverse tekortkomingen geconstateerd bij de RCN. Zo is er geen nader uitgewerkt informatiebeveiligingsbeleid, is de fysieke beveiliging op onderdelen niet op orde en worden functiewisselingen niet tijdig gemeld.

Ook in 2016 wordt verder gewerkt aan het op orde brengen van de informatiebeveiliging. Zo is het voornemen de functie van Beveiligingscoördinator in te vullen, een beleidsdocument op te stellen en de overige documentatie van maatregelen verder te complementeren. Ook zal in 2016

opleiding worden gegeven en wordt extra capaciteit ter beschikking gesteld.

De voortgang van de actiepunten in 2016 is mede afhankelijk van definitieve besluitvorming en het beschikbaar stellen van de benodigde middelen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om de voortgang van het verbeterplan RCN in 2016 scherp te bewaken, de verbetermaatregelen tijdig te implementeren en daarbij oog te hebben voor de invulling van de randvoorwaarden, zoals tijdige besluitvorming en het beschikbaar stellen van middelen. Een verdere borging van opzet, bestaan en werking van de maatregelen is van belang teneinde de ICT-infrastructuur en de databeveiliging conform de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst op orde te brengen om onder meer privacygevoelige gegevens te beschermen.

4.3 Aandachtspunten

4.3.1 Informatiebeveiliging op hoger plan gebracht, normen informatiebeveiliging nog niet bij alle onderdelen kerndepartement geïmplementeerd

In 2015 heeft de minister van BZK de nodige stappen gezet om de informatiebeveiliging op een hoger plan te brengen. Het informatiebeveiligingsbeleid is herzien, risicoanalyses zijn geactualiseerd, de verantwoordelijkheden zijn beter vastgelegd en het toezicht op de informatiebeveiliging bij de onderdelen is geïntensiveerd. Ook zijn acties ondernomen voor de verdere implementatie van de beveiligingsnormen, zoals onder meer opgenomen in de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR). In 2015 zijn de informatieprocessen en -systemen van de onderdelen van het kernministerie opnieuw geïnventariseerd en beoordeeld op eventuele risico's ten aanzien van de 'Te Beschermen Belangen' van het ministerie. Dit heeft geresulteerd in een 'Risicokaart' van informatiesystemen die als 'kritisch voor het departement' zijn benoemd. De Risicokaart is vastgesteld door de Bestuursraad.

Voor elk informatiesysteem op de Risicokaart is voor de informatiebeveiliging, door het betreffende organisatieonderdeel een In Control Verklaring (ICV) opgesteld. Door de Chief Information Officer (CIO) van het ministerie zijn deze verklaringen beoordeeld en met advies teruggekoppeld aan de onderdelen. Op voorstel van de CIO is vervolgens door de SG van het ministerie de ICV voor de informatiebeveiliging van het Ministerie van BZK als geheel afgegeven.

Wij constateren dat nog niet alle onderdelen van het ministerie de beveiligingsnormen volledig hebben geïmplementeerd. Uit de inventarisatie van de beveiligingsrisico's blijkt dat hiervoor verdere acties in 2016 nodig zijn. Dit geldt met name voor de Rijksdienst Caribisch Nederland (zie § 4.2.5).

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan voor de organisatieonderdelen waar zich nog resterende beveiligingsrisico's voordoen, gerichte acties te treffen. Daarbij is blijvende aandacht nodig voor de cruciale rol van de CIO in de beoordeling van onderkende risico's ten behoeve van de ICV van het Ministerie van BZK.

4.3.2 Gevolgen afvloeiingsregelingen rijksdienst voor meldingen Wet normering topinkomens niet tijdig bekend

De reorganisatie van de rijksdienst gaat gepaard met krimp van het personeelsbestand en het afvloeien van personeel. Ook in 2015 zijn daartoe afvloeiingsregelingen getroffen. De daarmee gemoeide bedragen overschrijden soms de drempelbedragen uit de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT), waardoor het verantwoordelijke van die betalingen in de toelichting van de jaarrekening verplicht is. De achtergrond van die verplichting is dat de overheid expliciet wil aantonen een sober beleid voor personele uitgaven te voeren, een beleid dat zeker passend is in jaren van grote bezuinigingen, én dat het deze verantwoording als waarborg ziet voor een integer beloningsbeleid.

Doordat de ministeries niet (tijdig) waren ingelicht door het Ministerie van BZK over de hierboven beschreven verplichting, zijn de administraties van enkele departementen niet ingericht om deze noodzakelijke informatie op te leveren. Daarom is met de beleidsregel van de minister van BZK van 14 maart 2016 bepaald dat, indien de verantwoordelijke minister in de verantwoording verklaart dat de uitvoering van de WNT op dit onderdeel niet mogelijk is, daarop geen toezicht zal worden uitgeoefend en evenmin handhavend zal worden opgetreden.

De Algemene Rekenkamer constateert dat daarmee het probleem van niet naleven van de WNT over 2015 van een formele oplossing is voorzien. Maar het vraagstuk van feitelijke verantwoording is hiermee nog niet opgelost. We vragen aandacht van de minister van BZK voor het zo spoedig mogelijk oplossen hiervan. Van belang is dat de desbetreffende departementen spoedig hun administraties dusdanig inrichten dat in de verantwoording van 2016 wel voldaan kan worden aan de WNT-verplichtingen omtrent afvloeiingsregelingen.

4.3.3 Controle op kwaliteit gegevens Basisregistratie Personen verbeterd, goede invoer in BRP punt van aandacht

In 2015 heeft de minister van BZK verdere acties ondernomen om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van persoonsgegevens in de Basisregistratie Personen (BRP) te verhogen. De juistheid van de gegevens in de BRP, voorheen de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), is van essentieel belang voor de juiste toekenning van tal van overheidsvoorzieningen, zoals toeslagen,

uitkeringen en heffingskortingen. In ons rapport Basisregistratie (AR, 2014) hebben we aanbevolen om een gezaghebbend centraal meldpunt in te stellen waar burgers/geregistreerden terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties. Dit meldpunt zou actief moeten kunnen begeleiden en ondersteunen bij het (laten) corrigeren van onjuiste gegevens. Een dergelijk centraal meldpunt is er vooralsnog niet.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor een goed functionerend stelsel voor de BRP. Ook gemeenten en andere overheidsinstellingen, die de BRP-gegevens gebruiken, hebben een belangrijke rol bij het borgen van de kwaliteit van de gegevens. Zo zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de goede registratie en controle van BRP-gegevens.

Het Project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit heeft zich gericht op de juistheid van het adres. Binnen dit project zijn in 2015 meer dan 7.000 adresonderzoeken met een huisbezoek afgerond. Dit aantal zal naar verwachting van BZK oplopen tot 10.000 in april 2016.

Ook is, in samenwerking met de Koninklijke Marechaussee en de Immigratie- en naturalisatiedienst, gestart met het geven van opleidingen voor baliemedewerkers bij de afdeling burgerzaken van gemeenten om buitenlandse brondocumenten, waarmee instromers vanuit het buitenland in Nederland aankomen, te herkennen en op echtheid te kunnen controleren.

Het aantal terugmeldingen aan gemeenten, bij gereede twijfel over BRP-gegevens door diverse instanties die BRP-gegevens gebruiken, is over 2015 gestegen. Ook het gebruik door burgers van het in de Wet BRP opgenomen inzage- en correctierecht is toegenomen.

Tenslotte zijn acties ondernomen om de zogenoemde status 'Vertrokken onbekend waarheen' (vertrek naar het buitenland waarbij geen adres in het buitenland bekend is) in de BRP te beperken. Al deze acties bevorderen een kwalitatieve verbetering van BRP-gegevens en zullen bij continuering in 2016 leiden tot een hogere betrouwbaarheid en bijdragen aan de verdere verbetering van de BRP.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan om binnen zijn verantwoordelijkheid voor een goed functionerend stelsel voor de BRP, bij de gemeenten te benadrukken dat een goede registratie begint met de invoer van de juiste gegevens in de BRP. Dit geldt eens te meer omdat het later corrigeren van onjuistheden, die veelal door de burger zijn aangegeven, vaak heel lastig is gebleken.

4.3.4 AIVD werkt aan noodzakelijke verbetering in de bedrijfsvoering

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) staat voor de nationale veiligheid door tijdig dreigingen, internationale politieke ontwikkelingen en risico's te onderkennen die niet

direct zichtbaar zijn. De taken zijn vastgelegd in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten Wiv 2002. Het is de taak van de AIVD om onzichtbare risico's en dreigingen voor Nederland te onderkennen en te duiden.

In ons onderzoek uit 2015 naar de gevolgen van de bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD benadrukten wij het belang van de schaalbaarheid van deze organisatie. Om doelgericht, efficiënt en flexibel te kunnen reageren op veranderende omstandigheden, die aanpassingen in de organisatie vereisen (op- en afschalen) is een toekomstbestendige bedrijfsvoering noodzakelijk. De AIVD houdt hierbij rekening met de tijd, techniek en inspanning die nodig zijn om een inlichtingenpositie op te bouwen en te onderhouden. De toekomstbestendige bedrijfsvoering blijft van groot belang in de wereld van vandaag met extremisme, terroristische aanslagen en een substantieel dreigingsniveau in Nederland en Europa evenals met cyberdreigingen.

Dit jaar onderzochten wij daarom als vervolg op ons onderzoek uit 2015 de bedrijfsvoering bij de AIVD. Wij constateren dat de dienst gestart is met het opstellen van een meerjarig organisatorisch visiedocument, dat naar verwachting medio 2016 wordt vastgesteld. De dienst heeft inzicht gekregen niet alleen in de gewenste organisatorische ontwikkeling maar ook in de middelen die nodig zijn voor verscheidene activiteiten. Het gaat hierbij niet alleen om mensen, maar ook om (financiële) middelen en (bijzondere) bevoegdheden. De financiële en operationele duurzaamheid van de organisatie is hiermee beter gewaarborgd.

Daarnaast constateren wij dat bij het financieel beheer en materieelbeheer verdere verbeteringen mogelijk zijn. Deze leveren een bijdrage aan een adequate uitvoering van de verschillende processen van de dienst. Gezien de huidige veiligheidssituatie kent de AIVD een hoge werkdruk. De prioriteit wordt dan snel aan het primaire proces gegeven. Dit zou kunnen leiden tot vertraging van de uitvoering van het meerjarig organisatorisch visiedocument.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan erop toe te zien dat de AIVD de bedrijfsvoering verder ontwikkelt tot een toekomstbestendige en resultaatgerichte bedrijfsvoering, zoals in het meerjarig organisatorisch visiedocument verwoord. Hierin dient het financieel beheer en materieelbeheer een onderdeel van de verdere verbeteringen te zijn. In dat kader is het essentieel dat de AIVD het meerjarig organisatorisch visiedocument met voortvarendheid afrondt en de daarin opgenomen maatregelen uitvoert.

4.4 Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZK is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Financiële informatie

In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag.

We geven een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het [overzicht](#) op onze website.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZK voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast is er op artikelniveau voor één begrotingsartikel sprake van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de verplichtingen, die de artikeltolerantie overschrijden (zie § 5.1.3).

5.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZK is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 114,0 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 2, 6 en 11. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 3,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2 en 7. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZK is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.1.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZK. Wij hebben bij één begrotingsartikel fouten en onzekerheden in de verplichtingen geconstateerd, zowel in de rechtmatigheid als de deugdelijke weergave, die de tolerantiegrens overschrijden. Deze komen overeen met de door de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf toegelichte bedragen.

Onrechtmatigheid in verplichtingen begrotingsartikel 12

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot *de rechtmatigheid* van de verplichtingen bij artikel 12 'Algemeen' is overschreden. De onrechtmatigheid voor een bedrag van € 0,3 miljoen bestaat uit twee incidentele subsidies waarvan de wettelijke grondslag ontbreekt.

Ondeugdelijke weergave in verplichtingen begrotingsartikel 12

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot *de deugdelijke weergave* van de verplichtingen bij artikel 12 'Algemeen' is overschreden. De fout voor een bedrag van € 0,2 miljoen betreft een te vroeg geboekte verplichting in de administratie - de subsidiebeschikking is in 2016 verzonden.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 25 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/2015-bzk. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van BZK

Beleidsresultaten

De minister van BZK gaat in op onze aanbevelingen voor de versterking van het stelsel van het openbaar bestuur.

Hij geeft aan dat hij, daar waar het gaat om de financiële verantwoording van gemeenten, met de staatssecretaris van VWS doorgaat op de ingeslagen weg om samen met gemeenten, zorgaanbieders en accountants bij te dragen aan oplossingen voor de huidige problematiek. Volgens hem neemt dat niet weg dat de verantwoordelijkheid voor het oplossen primair bij de gemeenten en de zorgaanbieders ligt.

Voorts wijst hij er op dat hij beoogt via de door ons beschreven acties de consistentie van de gemeentelijke accountantscontroles verder te verbeteren.

Wat betreft onze constatering dat een gezamenlijke visie met de daarbij horende capaciteitsanalyse ontbreekt op het toezicht op het sociaal domein, verwijst de minister naar een door hem aan de Tweede Kamer toegezegd onderzoek naar de mogelijkheden van het integraal vormgeven van het inspectietoezicht in het sociaal domein. Hij is van mening dat dit onderzoek hiertoe een eerste aanzet kan geven.

Ten aanzien van het stelsel van financiële verhoudingen deelt de minister onze analyse. Hij constateert na gesprekken met onder andere de VNG en de Raad voor Financiële verhoudingen dat het stelsel momenteel naar behoren functioneert. De minister geeft aan dat er wel vragen zijn over de toekomstbestendigheid ervan, mede als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Hij wijst erop dat in het eerstvolgende bestuurlijke overleg financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden, gepland op 28 april 2016, zal worden gesproken over een verkenning naar de toekomstbestendigheid van het huidige stelsel. Hij zegt toe in deze verkenning, daar waar relevant, erop in te zetten onze aandachtspunten, direct of indirect, mee te nemen.

Bedrijfsvoering

De minister van BZK gaat in op alle onderdelen van de bedrijfsvoering die wij aanmerken als onvolkomenheid of aandachtspunt en geeft aan het grootste deel van onze bevindingen te herkennen. Hij licht de maatregelen toe die hij in 2015 heeft genomen voor het oplossen van de

onvolkomenheden. Uitvoering van deze maatregelen heeft geleid tot verbeteringen bij DigiD en de financiële functie van het kerndepartement. De minister wijst erop dat dit strookt met de bevindingen van de Algemene Rekenkamer.

Over het inkoopbeheer van het kerndepartement stelt de minister dat de naleving van de inkoopregels en -kaders in 2015 verder is verbeterd. Hij erkent dat ook in 2016 het inkoopbeheer, in lijn met onze aanbevelingen, nadere aandacht behoeft. Over het subsidiebeheer kerndepartement en de informatiebeveiliging RCN zegt de minister dat hij de tekortkomingen die wij constateren onderschrijft.

Over ons aandachtspunt bij de Wet Normering Topinkomens (WNT) merkt de minister van BZK op dat onze bevinding slechts geldt voor de gevallen waarin het dienstverband van een medewerker werd beëindigd in samenhang met contractovername door een mobiliteitsbureau. De minister zal in overleg met de desbetreffende departementen bewerkstelligen dat hun administraties spoedig dusdanig worden ingericht dat in de verantwoording over 2016 wel voldaan kan worden aan de WNT-verplichtingen omtrent afvloeiingsregelingen.

De minister van BZK geeft bij alle onvolkomenheden en aandachtspunten aan welke aanvullende maatregelen hij in 2016 zal nemen om de bevindingen die we over 2015 hebben ten aanzien van de bedrijfsvoering op te lossen. Daarnaast zal hij toezien op de uitvoering van de maatregelen die in 2015 zijn opgesteld of gestart.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Beleidsresultaten

De minister van BZK deelt onze analyse ten aanzien van het stelsel van financiële verhoudingen en hij wil de toekomstbestendigheid van het stelsel in het licht van de decentralisaties onderzoeken. Hij deelt tevens onze mening dat een visie op het toezicht op de zorgverlening in het sociaal domein met een bijbehorende capaciteitsanalyse ontbreekt. Maar voor een dreigend hardnekkig probleem bij de financiële verantwoording tussen gemeenten en zorgaanbieders acht hij zich niet primair verantwoordelijk.

Het rechtmatigheidsprobleem tussen zorgaanbieders en gemeenten speelt thans over het jaar 2015, en ook over het jaar 2016 zal het vermoedelijk niet zijn opgelost. Wij wijzen er op dat de minister op grond van de gemeentewet een actieve verantwoordelijkheid heeft bij problemen die als gevolg van de decentralisaties ontstaan bij het systeem van verantwoording door en toezicht op gemeenten. Hij dient de problematiek te analyseren en afhankelijk van de uitkomst van deze analyse te bepalen of en zo ja welke aanpassing van wet- en regelgeving op het terrein

van het stelsel van financiële verhoudingen noodzakelijk is. Op basis van deze analyse dient de minister indien nodig aanpassingen voor te stellen.

Bedrijfsvoering

We constateren dat de minister van BZK het grootste deel van onze bevindingen in de bedrijfsvoering herkent en maatregelen neemt om knelpunten aan te pakken.

In reactie op ons aandachtspunt 'Wet Normering Topinkomens' zegt de minister toe om er in overleg met de departementen voor te zorgen dat in de verantwoording over 2016 wel kan worden voldaan aan de WNT-verplichtingen omtrent afvloeiingsregelingen. We vragen aandacht voor het voorkomen van vergelijkbare incidenten in de toekomst door regelingen met financiële gevolgen voor ambtenaren te toetsen op eventuele gevolgen voor de WNT.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldi-balans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn - dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse. Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast benoemen wij zaken die beter kunnen worden georganiseerd als aandachtspunt.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:

verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2016

