



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

Rapport bij het jaarverslag

2017





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bedrijfsvoering, hun bestedingen en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen schetsen wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	9
3	Financiële informatie	10
3.1	Oordeel over de financiële informatie	10
4	Bedrijfsvoering	12
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	12
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	16
4.3	Opgeloste onvolkomenheden	16
4.4	Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	19
5	Beleidsresultaten	20
5.1	Decentralisatie sociaal domein	20
5.2	Controle gemeentelijke jaarrekeningen 2015	24
5.3	Gemeentefonds	30
5.4	Wie regisseert de digitale eenheidsstaat?	37
5.5	Regulering financiering politieke partijen, stand van zaken 2016	40
5.6	Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	43
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	44
6.1	Reactie minister van BZK	44
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	47
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	48
	Bijlage 2	
	Opvolging internationale aanbevelingen	50
	Bijlage 3	
	Eindnoten	56



1 Onze conclusies

De ontwikkelingen in het openbaar bestuur volgen elkaar in een hoog tempo op. Beleid wordt steeds vaker onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere ministers en bestuurslagen gemaakt en uitgevoerd. Dit geldt bij uitstek voor de recent gedecentraliseerde taken voor jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie (decentralisaties sociaal domein). Bij die ontwikkeling biedt digitalisering zowel de overheid als burgers en bedrijven veel kansen. Om die kansen te realiseren is een sterke regie nodig zowel om de organisatie te optimaliseren, als om informatie eenduidig te stroomlijnen. Dat geldt ook voor de generieke digitale infrastructuur (GDI), waarmee burgers en bedrijven op een veilige en makkelijke manier in contact moeten kunnen komen met de overheid. De minister van BZK moet hiertoe niet alleen de voortgang bewaken en de samenwerking stimuleren maar ook op basis van duidelijke plannen actief de samenhang in het openbaar bestuur bevorderen.

Integrale aanpak sociaal domein vereist actievere rol van minister van BZK

De in 2015 gestarte decentralisaties sociaal domein zijn bedoeld om burgers zorg, hulp en ondersteuning te bieden op basis van 1 gezin, 1 plan en 1 regisseur (integrale dienstverlening). Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten in de praktijk behoefte hebben aan nieuwe of aangepaste wetgeving die integrale dienstverlening aan burgers beter mogelijk maakt. 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. Daarnaast maakt de maatregel het lastiger voor gemeenten om een eigen integrale afweging te maken over wat het beste is voor de burger. 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.

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.

Digitale eenheidsstaat vraagt om regie door de minister van BZK

Digitalisering biedt zowel de overheid als burgers en bedrijven veel kansen; betere zorg, beter onderbouwd beleid en een meer op het individu toegesneden dienstverlening. Daarnaast maakt de burger zich onder meer zorgen over de beveiliging van data, cyber-crime en wordt informatiebeveiliging een steeds belangrijker thema. Het realiseren van de kansen en het afslaan van de bedreigingen vragen om een sterke regie van de overheid, op het gebied van afspraken over standaarden, toezicht, marktwerking, databeveiliging en -deling en de digitale infrastructuur.

De minister van BZK heeft de verantwoordelijkheid voor de digitale overheid, maar opereert in samenspraak met de ministers van Economisch Zaken (EZ) en Veiligheid en Justitie (VenJ), die verantwoordelijkheid dragen voor de digitale economie en digitale veiligheid. Zij moeten samen de digitale eenheidsstaat vorm geven. De studiegroep Informatiesamenleving constateert dat het ontbreekt aan een gezamenlijke, de gehele overheid omvattende strategische langetermijnvisie op de inzet van ICT voor beleidsontwikkeling, dienstverlening aan burgers en handhaving van wetten. Wij achten het logisch dat de minister van BZK hier het voortouw in neemt en samen met de ministers van EZ en VenJ gedragen visies en plannen ontwikkelt voor de komende kabinetsperiode.

Meer verband tussen innen, besteden en verantwoorden van het gemeentefonds

De uitkering van het Rijk aan gemeenten via het gemeentefonds was in 2016 € 28 miljard. Het aandeel van de inkomsten van gemeenten vanuit het gemeentefonds, ten opzichte van overige inkomsten, is van 2013 tot en met 2016 gestegen van 30% tot 48%. Dit komt vooral door de uitkering voor de decentralisatie van het sociaal domein, dat sinds 2015 door gemeenten wordt uitgevoerd.

De uitkering uit het gemeentefonds aan gemeenten vindt plaats op basis van verdeelmaatstaven. De uitkering uit het gemeentefonds is vrij besteedbaar. Gemeenten mogen daarom zelf bepalen aan welk doel zij het geld besteden en zij hoeven daarover geen verantwoording af te leggen aan het Rijk. De inning van het geld voor het gemeentefonds vindt plaats door het Rijk via de belastinginning. De minister van BZK legt samen met de minister van Financiën verantwoording af over het conform het verdeelmodel overmaken van het geld aan gemeenten. Burgemeester en wethouders leggen aan hun gemeenteraden verantwoording af over de daadwerkelijke besteding van het geld uit het gemeentefonds. Gemeenten hebben alleen geen invloed op de hoogte van hun bijdrage vanuit het gemeentefonds, evenmin op de totale omvang van het gemeentefonds. Dat is aan het parlement en het kabinet.

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. Wij geven enkele overwegingen bij dit democratische vraagstuk, in lijn met onze publicaties in voorgaande jaren.

Wat heeft de minister onder meer goed gedaan in 2016:

- het financieel beheer van het kerndepartement is flink verbeterd
- bemiddeld bij en gezocht naar oplossingen voor de tijdigheid van gemeentelijke jaarrekeningen
- een voorstel gemaakt voor de doorberekening van de kosten voor generieke digitale infrastructuur

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van BZK. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK. Wij zijn van oordeel dat er over 2016 geen sprake is van een onvolkomenheid en dat waren er in 2015 nog vier.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar de decentralisatie sociaal domein, algemene uitkering, controle gemeentelijke jaarrekeningen 2015 en financiering van politieke partijen. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van BZK is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten wij de reactie samen die wij op 25 april 2017 ontvingen van de minister van BZK. De minister van BZK is verheugd over de door ons geconstateerde vooruitgang op zijn bedrijfsvoering en doet enkele toezeggen op het gebied van onze bevindingen over beleid.

2 Feiten en cijfers

Het Ministerie van BZK is onder meer verantwoordelijk voor het goed functioneren van het openbaar bestuur en heeft in 2016 uitgaven gedaan voor € 903,3 miljoen. Er zijn verplichtingen aangegaan voor € 851,1 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 206,0 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van BZK beslaan 0,40% van de totale rijksuitgaven over 2016.

Ministerie van BZK (VII) in cijfers (in miljoenen €)

	2014	2015	2016
Verplichtingen	974,5	916,6	851,1
Uitgaven	980,6	798,4	903,3
Ontvangsten	549,5	884,2	206,0
Fte's	6.694	7.680	8.561

De belangrijkste uitgaven van het ministerie betreffen de AIVD (€ 229 miljoen), personeelsuitgaven (€ 165 miljoen) en de e-overheidsvoorzieningen (€ 98 miljoen). De toename van de uitgaven in 2016 komt vooral door hogere uitgaven aan de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR). De afname van de ontvangsten in 2016 is het gevolg van een lagere uitkering uit het VUT-fonds. Het aantal ambtenaren is gegroeid, vooral bij de uitvoerende diensten. Ambtenaren zijn in dienst genomen, waar zij voorheen werden ingehuurd.

Per 1 april 2016 is de nieuwe organisatiestructuur van het ministerie gerealiseerd. Hiermee is het aantal beleidsdirectoraten teruggebracht van drie naar twee, te weten directoraat-generaal Bestuur en Wonen en directoraat-generaal Overheidsorganisatie. Daarnaast zijn er de meer uitvoerende directoraten zoals Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk en de AIVD. De financiële functie van het Ministerie van BZK is ook verantwoordelijk voor de begrotingshoofdstukken van:

- Staten Generaal (IIA)
- Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs (IIB)
- Wonen en Rijksdienst (XVIII) en BES-fonds (H);
- Koninkrijksrelaties (IV);
- Gemeentefonds (B);
- Provinciefonds (C).

Zij zijn daarmee verantwoordelijk voor circa € 35 miljard en 15% van de rijksbegroting.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van BZK.

We geven in § 3.1 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.

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid van de verplichtingen. Wij hebben geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website. Hierna gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid van de verplichtingen voor een bedrag van €11,4 miljoen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van hoofdstuk VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.



De tolerantiegrens voor fouten van de rechtmatigheid van de verplichtingen is op totaalniveau van de jaarrekening overschreden. De onrechtmatigheid bestaat voornamelijk uit aanbestedingsfouten. Het foutbedrag (de meest waarschijnlijke fout) is € 11,4 miljoen op een totaal van aangegane verplichtingen van € 851 miljoen. De maximale fout, bepaald door toepassing van een statistische steekproef, bedraagt € 19,7 miljoen en overschrijdt de tolerantiegrens van € 15 miljoen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan uitgaven dat in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is opgenomen omvat in totaal € 1,2 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 2. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK. We schetsen kort enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragraaf bespreken we de (opgeloste) onvolkomenheden in meer detail (§ 4.3). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van BZK in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.4).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering van het ministerie is verbeterd, vooral in de processen van het kerndepartement. De nog bestaande onvolkomenheden zijn opgelost.

Op 1 april 2016 is de reorganisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doorgevoerd. Daarmee is het aantal beleidsdirectoraten teruggebracht van drie naar twee. Daarnaast zijn er de meer uitvoerende directoraten zoals Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk en de AIVD. Deze wijzigingen hebben ook tot veranderingen in de bedrijfsvoering en administratie geleid. Daarnaast is in 2016 een conversie van de financiële administratie voorbereid naar een nieuw geautomatiseerd systeem dat op 1 januari 2017 ingevoerd is. Eind 2016 is er een voorafgaande controle ingesteld door het ministerie voor met name inkopen en subsidies. Deze maatregel heeft de nodige fouten voorkomen, heeft bijgedragen aan het oplossen van onvolkomenheden (§ 4.3) en wordt voortgezet in 2017.

Bij de baten-lastenagenschappen zijn er nog wel aandachtspunten. Er zijn nu twee onvolkomenheden bij de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk, beide op het gebied van inkoopbeheer. Daarnaast zijn het Rijkvastgoedbedrijf en SSC-ICT in het recent verleden samengevoegd vanuit andere overheidsorganisaties en hebben daardoor nog de nodige verbeteringen door te voeren. Dat zien wij terug in hun financieel beheer. U treft de toelichting op deze punten aan in ons rapport over het verantwoordingsonderzoek 2016 bij Wonen en Rijksdienst op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

4.1.1 AIVD anticipeert op dreigingsbeeld

Het is de taak van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) om onzichtbare risico's en dreigingen voor Nederland tijdig te onderkennen en te duiden. De uitvoering van deze taak is sinds 2013 nog belangrijker geworden vanwege de toenemende dreigingen tegen Europa en Nederland. Het jaar 2016 stond in het teken van een verdere ontwikkeling van de dienst:

- verdere opbouw van de organisatie
- tevens voorbereiding op nieuwe ontwikkelingen.

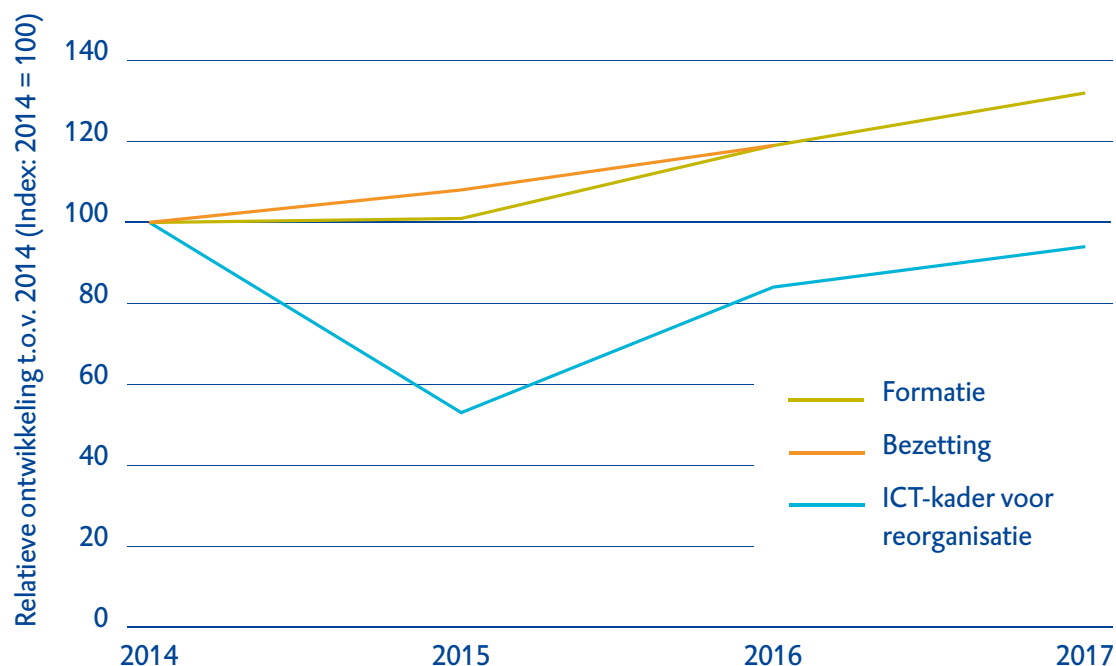
Verdere opbouw van de organisatie

Het jaar 2016 stond bij de AIVD in het teken van de verdere opbouw van de organisatie. Het was het tweede jaar na de omslag van bezuinigen naar intensiveren. Het tweede kabinet-Rutte legde immers in 2012/2013 een bezuiniging op aan de AIVD van € 68 miljoen, een derde van het budget. De dienst implementeerde deze in 2014. Tegelijkertijd nam in 2014 de terroristische dreiging toe en kwamen er extra middelen voor de dienst beschikbaar, in totaal € 65 miljoen. Van eerst een daling van het budget stijgt het budget tot circa € 227 miljoen tot en met 2020. Ons rapport *Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD; Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015* (op www.rekenkamer.nl) beschrijft dit proces en de gevolgen voor de dienst. Wij concluderen dat deze periode diepe sporen heeft getrokken in de organisatie.

In 2016 maakt de organisatie in algemene zin een schaa sprong en bereikt ultimo 2016 het niveau van voor de bezuinigingen (zie figuur 1). De formatie en bezetting liggen ultimo 2016 hoger dan in 2014, met de grootste toename in 2016 zelf. Het beschikbare budget voor uitvoering van het ICT-kader ligt in 2016 evenwel nog niet op het oude niveau; dat zal in 2017 bereikt worden, ook wat betreft het aandeel van het ontwikkelbudget daarin. Deze schaa sprong vond met name plaats in het inlichtingenproces. Zoals aangegeven in de brief *Versterking veiligheidsketen* van 27 februari 2015 (zie www.rijksoverheid.nl) was dit ook de bedoeling van de intensiveringen. Deze zijn immers gericht op investeringen in de operationele capaciteit met de daarbij behorende technische hulpmiddelen. Dit alles zal op termijn leiden tot een meer sterke en/of brede inlichtingenpositie. Enerzijds moeten de nieuwe medewerkers opgeleid en getraind worden en anderzijds vraagt de opbouw van inlichtingenposities tijd, techniek en inspanning. Om te anticiperen op de spanning tussen de gewenste inlichtingenbehoefte en de benodigde tijd voor opbouw van een inlichtingenpositie, zette de dienst in 2016 verdere stappen in outputsturing. Zo heeft de AIVD in 2016 tussentijds zijn beschikbare personele capaciteit herverdeeld en zijn externen ingehuurd

om de noodzakelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering, het financieel en materieel beheer aan te brengen. Wij concluderen dat de diepe sporen die het gevolg waren van de budgetingrepen uit de jaren 2012-2015 in 2016/2017 wegtrekken.

De AIVD groeit: het aantal medewerkers neemt toe en het ICT-budget nadert het niveau van voor de reorganisatie



Figuur 1 Ontwikkelingen in personeel en ICT-kader bij de AIVD, 2014-2017 (2014=100)

Tevens voorbereiding op nieuwe ontwikkelingen

De AIVD zal in 2017 tevens anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. De nieuwe *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten* is door de Tweede Kamer aangenomen. De verwachting is dat de Eerste Kamer deze wet voor het zomerreces zal behandelen en aannemen. Deze wet heeft twee gevolgen. De zogenoemde Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheid, waarin de inlichtingenbehoefte wordt vastgelegd, krijgt een wettelijke basis.

Daarnaast biedt de nieuwe wet meer mogelijkheden aan de AIVD om data te verzamelen en wordt het toezicht versterkt met meer waarborgen, zoals de instelling van de Toetsingscommissie inzet bevoegdheden. Als de wet wordt aangenomen zal de AIVD zijn organisatie ook hierop moeten aanpassen: meer personeel en verandering van processen en informatievoorziening. Een andere ontwikkeling is de verbreding van de samenwerking met de MIVD. In 2017 worden de units veiligheidsonderzoeken van beide diensten samengebracht en gaan de voorbereidingen voor de gezamenlijke huisvesting verder.

Risico's

Wij constateren dat er risico's zijn in de draagkracht van de organisatie om bij voortdurende hoge ambities, mede als gevolg van de toenemende en complexe dreigingen, ook in 2017 op hoog niveau te kunnen presteren en functioneren. De dynamiek is groot met de volgende risico's tot gevolg. Het inlichtingenproces ontwikkelt zich snel, waardoor er een zekere onevenwichtigheid dreigt tussen het inlichtingenproces en de bedrijfsvoering als ook tussen de ervaren en de nieuwe medewerkers. Daarnaast investeert de dienst in de schaa sprong én bereidt de dienst nieuwe ontwikkelingen voor, waardoor het risico ontstaat dat organisatieveranderingen zich niet voldoende uitkristalliseren.

4.1.2 WNT-verantwoording rijksdienst niet volledig

In 2015 konden enkele departementen de benodigde informatie voor de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) niet opleveren. Het ging om de bedragen voor afvloeiingsregelingen via mobiliteitsbureaus voor niet-topfunctionarissen. Ook in 2016 zijn de administraties van de betreffende departementen niet aangepast om te kunnen voldoen aan de wet. Hierdoor is de WNT-verantwoording in de jaarrekening wellicht niet volledig.

De minister heeft in 2016 getracht een definitieve oplossing te vinden voor deze problematiek. Met het aannemen van de Evaluatiewet WNT in maart 2017 is deze oplossing gevonden: vanaf 1 januari 2018 (verslagjaar 2017) zullen afvloeiingsregelingen via mobiliteitsbureaus voor niet-topfunctionarissen buiten de reikwijdte van de WNT vallen. Hiertoe zal een ministeriële regeling worden gemaakt.

Voor het jaar 2016 heeft de minister in de toelichting bij de WNT-verantwoording net als vorig jaar aangegeven dat volledige uitvoering van de openbaarmakingsplicht van de WNT ten aanzien van betalingen aan mobiliteitsbureaus voor niet-topfunctionarissen niet mogelijk is. Het op deze wijze verantwoording afleggen over het niet voldoen aan de WNT is gebaseerd op de ministeriële regeling Beleidsregels WNT 2017.

Wij concluderen dat voor 2016 een wettelijke grondslag ontbreekt om afvloeiingsregelingen buiten de verantwoordingen te houden. Immers, de Beleidsregels WNT 2017 (ministeriële regeling) kunnen de WNT (wet) niet buiten werking stellen. Aangezien met de wetwijziging de voorwaarde uit de oude wet formeel wordt opgelost, rekenen wij dit de minister niet aan via een negatief oordeel.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK voldeden in 2016 aan de gestelde eisen.

Tabel 1 Oordeel over de bedrijfsvoering

Onderwerp	2014	2015	2016
Beveiligingsnormen DigiD	onvolkomenheid	onvolkomenheid	
Subsidiebeheer kerndepartement	onvolkomenheid	onvolkomenheid	
Financiële functie kerndepartement	onvolkomenheid	onvolkomenheid	
Inkoopbeheer kerndepartement	onvolkomenheid	onvolkomenheid	

Door de reorganisatie van het Ministerie van BZK is de bedrijfsvoering van Caribisch Nederland ondergebracht bij begrotingshoofdstuk (IV) Koninkrijksrelaties en BES-fonds. Daarom is de sinds 2014 bestaande onvolkomenheid Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland in dat rapport beschreven (zie www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016).

Het financieel beheer van het kerndepartement heeft in 2016 een flinke impuls gekregen, mede door extra aandacht en maatregelen vanuit directie financieel economische zaken en de secretaris-generaal. Dat komt tot uitdrukking in de daling van het aantal onvolkomenheden van vier naar nul. Dit is een compliment waard.

4.3 Opgeloste onvolkomenheden

4.3.1 Financiële functie kerndepartement op orde gebracht

Het Ministerie van BZK heeft in 2016 voldoende maatregelen getroffen om tot een tijdige, juiste en volledige kwartaal- en jaarafsluiting te komen. Het uitvoeren van deze tussentijdse afsluitingen heeft zijn vruchten afgeworpen. Het traject van de totstandkoming van de jaarrekening is daardoor beter verlopen dan in voorgaande jaren.

Wel vragen wij aandacht voor het tegengaan van informele verplichtingen. Hier is sprake van als er al werkzaamheden zijn gestart voordat een contract is afgesloten of als er nog geen budgetruimte beschikbaar is om de verplichting in de administratie vast te leggen. Er dienen gedurende het jaar voldoende budgetten beschikbaar te worden gesteld om tijdig overeenkomsten aan te gaan en in de administratie vast te leggen.

Het Ministerie van BZK heeft in 2016 ook de voorbereidingen getroffen om over te gaan op een nieuw geautomatiseerd financieel systeem. Dit is goed gegaan.

4.3.2 Informatiebeveiliging DigiD op vereist niveau, maar gebruik kan beter

DigiD is de voorziening waarmee burgers zich digitaal kunnen authenticeren om zaken af te handelen met de overheid over bijvoorbeeld belastingen, onderwijs en toeslagen. In 2016 maakten ruim 13 miljoen mensen circa 250 miljoen keer gebruik van DigiD. Het belang van het goed en veilig functioneren van DigiD is groot.

Informatiebeveiliging DigiD-omgeving voldoet aan normen

In de voorgaande jaren constateerden we dat de DigiD niet volledig voldeed aan belangrijke informatiebeveiligingseisen. Het ging hierbij om de volgende drie onderwerpen:

- periodieke uitvoering veiligheidsonderzoeken;
- versleutelen van gegevens;
- actieve controles op systeemvastleggingen (logging en analyse).

De minister van BZK heeft in 2016 acties ondernomen om deze beveiligingsrisico's weg te nemen. In mei 2016 is door middel van een onafhankelijke audit bevestigd dat voldoende maatregelen zijn getroffen. Er is gedeeltelijke encryptie van DigiD-gegevens, maar deze voldoet niet volledig aan de gestelde eisen van het Tijdelijk besluit nummergebruik overheidstoegangsvoorziening uit 2004. Omdat op andere manieren veiligheidsmaatregelen zijn genomen die het risico van misbruik van gegevens tot een gering risico beperken, heeft het Ministerie van BZK in oktober 2016 het besluit genomen het restrisico te accepteren. De encryptie zal volgens de minister in de opvolger van DigiD worden toegepast, die naar verwachting begin 2018 zal worden uitgerold.

Informatiebeveiliging bij afnemers steeds beter

Om de veiligheid van de gehele DigiD-keten te toetsen vereist de minister van BZK van alle afnemers dat zij jaarlijks een DigiD-assessment laten uitvoeren door een IT-auditor. Uit de resultaten hiervan blijkt dat in vergelijking met vorig jaar meer assessments direct bij de eerste oplevering volledig aan alle normen voldoen, er in het totaal minder bevindingen zijn en er minder uitstel van oplevering van het assessment is verleend.

Tabel 2 DigiD-assessment

	2014	2015
Voldoen meteen aan alle normen	70%	78%
Totaal aantal bevindingen	716	596
Uitstel verleend oplevering	65	39

Tenslotte vragen wij aandacht voor het gebruik van DigiD. Van de circa 250 miljoen maal dat gebruik wordt gemaakt van DigiD, is dat in 90% van de gevallen met een eenvoudig wachtwoord én zonder SMS (tweewegauthenticatie). In veel gevallen is dit lage betrouwbaarheidsniveau niet conform de regels, bijvoorbeeld bij het raadplegen van fiscale of donorgegevens. De minister van BZK geeft aan dat het toepassen van het juiste betrouwbaarheidsniveau de verantwoordelijkheid is van de betreffende organisatie. Eind maart 2017 is voor onder meer de studiefinanciering en toeslagen een proef gestart waarbij met een DigiD-app veilig via tweewegauthenticatie ingelogd kan worden.

4.3.3 Inkoopbeheer kerndepartement op orde gebracht

Het Ministerie van BZK heeft in 2016 hard gewerkt aan het verder op orde brengen van het inkoopbeheer. De tekortkomingen (kaders worden niet volledig nageleefd, niet altijd wordt voldaan aan de aanbestedingsregels, niet altijd wordt de juiste inkooporganisatie ingeschakeld en inkoopdossiers zijn niet volledig) uit voorgaande jaren zijn opgelost.

De minister heeft in 2016 de Expertisecommissie Inkopen ingesteld. De commissie, geplaatst onder directie FEZ, toetst alle inkoopdossiers van het kerndepartement die groter zijn dan € 1.500. Hierbij wordt het dossier getoetst op volledigheid, juistheid en rechtmatigheid. Door de instelling van de commissie constateren wij dat de tekortkomingen uit 2015 voldoende zijn opgelost. Wel merken wij op dat de beleidsafdelingen zich de kennis en kunde over de aanbestedingsregels eigen dienen te maken.

4.3.4 Subsidiebeheer kerndepartement op orde gebracht

Het Ministerie van BZK heeft in 2016 hard gewerkt aan het verder op orde brengen van het subsidiebeheer. De tekortkomingen (geen adequate beoordelingen van toekenningen en vaststellingen, in de beschikkingen niet verwijzen naar de juiste wettelijke grondslagen en onvolledige uitvoering van het reviewbeleid) uit voorgaande jaren zijn opgelost.

Vanaf 1 november 2016 voert de Expertisecommissie Subsidies, onderdeel van directie FEZ, toetsingen uit op de aanvragen en vaststellingen van subsidies om de volledigheid, juistheid en rechtmatigheid te borgen. Tekortkomingen die door de beleidsafdelingen niet zijn ontdekt, worden alsnog hersteld voor een toekennings- of vaststellingsbeschikking wordt verstuurd naar de begunstigde. Hiernaast heeft het departement ook voldoende invulling gegeven aan het reviewbeleid. Wel vragen wij aandacht voor een tijdige uitvoering van reviews.

4.4 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van BZK is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van BZK. In 2015 zijn taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en budgetten jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en (arbeids)participatie gedecentraliseerd van het Rijk en provincies naar gemeenten. Dit heeft grote impact gehad op burgers en op het beleid, budget en de bedrijfsvoering van gemeenten en zorgverleners (§ 5.1). Als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein waren er bij de gemeentelijk jaarrekeningen 2015 veel minder goedkeurende controleverklaringen. Daarbij is ook een aanzienlijk deel van de gemeentelijke jaarrekeningen te laat bij het CBS (artikel 71 Besluit begroten en verantwoorden) aangeleverd (§ 5.2). Deze decentralisaties waren daarom voor ons aanleiding om naar het systeem van financiering van gemeenten via het gemeentefonds te kijken (§ 5.3). Naar aanleiding van de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 2017 hebben we ons onderzoek uit 2011 naar de financiering van politieke partijen geactualiseerd (§ 5.4). Ten slotte geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van BZK (§ 5.5).

5.1 Decentralisatie sociaal domein

5.1.1 Rijk belemmert integrale dienstverlening gemeenten

De Jeugdwet, de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) 2015 en de Participatiewet zijn niet vanuit integrale visie en wetgeving op rijksniveau opgesteld, om op basis daarvan gezamenlijk te kunnen zorgen voor integrale dienstverlening aan burgers. Terwijl ze wel geacht worden te zorgen dat gemeenten een integrale aanpak konden organiseren. Zo bevatten de drie wetten verschillende eisen voor het opvragen en uitwisselen van persoonsgegevens en verschillen de wetten onderling. De Participatiewet is vooral gericht op uniformiteit, handhaving en rechtmatigheid, terwijl de Jeugdwet en Wmo 2015 zich vooral richten op maatwerk en goed interpreteren van de zorgvraag. Zoals uit de *Monitor regeldruk decentralisaties sociaal domein (december 2016)* (zie www.actal.nl) naar voren komt, bemoeilijken deze verschillen een integrale aanpak van problemen van burgers.

Daarnaast kent elk van de drie wetten bepalingen die de vrijheid van gemeenten beperken om zelf het beleid en de uitvoering te bepalen. Zo is in de Jeugdwet geregeld dat artsen en organisaties binnen de justitiële jeugdketen (Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechtshouders) een zelfstandige bevoegdheid hebben om jongeren naar jeugdhulp door te

verwijzen. De gemeente kan hier als beoogde regisseur van het sociaal domein formeel geen invloed op uitoefenen. Voor het realiseren van integrale dienstverlening is de gemeente daardoor afhankelijk van een goede samenwerking en informatie-uitwisseling met deze zelfstandige verwijzers. In de praktijk verloopt deze samenwerking nog moeizaam volgens de gemeenten in ons onderzoek.

Sommige burgers hebben zowel een voorziening uit de Wmo 2015 nodig als persoonlijke verzorging uit de Zorgverzekeringswet (Zvw). Ook kunnen problemen van burgers zich op het snijvlak bevinden van het sociaal domein en de Wet langdurige zorg (Wlz). Daarom is voor de integrale dienstverlening aan burgers ook de samenwerking belangrijk tussen gemeenten, zorgverzekeraars in het kader van de Zvw en zorgkantoren in het kader van de Wlz. Ook de samenwerking tussen gemeenten en onderwijsinstellingen voor passend onderwijs is van belang (zie www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016). Gemeenten kunnen de samenwerking en informatie-uitwisseling met onderwijsinstellingen, zorgverzekeraars en zorgkantoren echter niet afdwingen. De wet- en regelgeving voorziet hier namelijk niet in, financiële randvoorwaarden in elk van de wetten ontmoedigen dit zelfs.

Dat de wetgever integrale dienstverlening door gemeenten belemmert, blijkt ook uit het feit dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) recentelijk gemeenten via wetgeving verplicht heeft om plekken voor beschut werk te creëren (zie www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016). Hierdoor zijn gemeenten niet langer vrij in het bepalen welke voorziening het beste is, gegeven de integrale situatie van de burger. Ten slotte constateren we dat het kabinet niet gekozen heeft voor een integrale evaluatie van het sociaal domein. De drie aparte evaluatietrajecten voor de Jeugdwet, Wmo 2015 en de Participatiewet bemoeilijken het trekken van lessen uit de ervaringen met de drie wetten voor een integrale dienstverlening aan burgers.

Artikelen 116 en 117 van de Gemeentewet beschrijven de verantwoordelijkheid van de minister van BZK inzake de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten. Zo dient de minister van BZK de beleidsvrijheid en de decentralisatie ten behoeve van gemeenten te bevorderen. Verder moeten vakministers in een vroegtijdig stadium in overleg met hem treden 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.

Aanbeveling

We bevelen de minister van BZK aan zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor het bewaken en bevorderen van de integrale aanpak in het openbaar bestuur waar te maken en bij beleidsvoorbereiding waar nodig zijn collega's aan te spreken. Het *programma sociaal domein (brief minister van BZK, 8 februari 2017)* (zie www.rijksoverheid.nl) dat hij samen met de ministers van SZW, Veiligheid en Justitie (VenJ) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), gemeenten en partners van gemeenten opstelt en uitvoert ter ondersteuning van de transformatie van het sociaal domein geeft de minister een goed instrument in handen om zijn verantwoordelijkheid in de praktijk waar te kunnen maken.

5.1.2 Inzicht in maatschappelijke resultaten sociaal domein ontbreekt nog

We constateren dat de minister van BZK actie heeft ondernomen om de informatievoorziening sociaal domein lokaal en landelijk te versterken. Zo heeft hij samen met de VNG de monitoring sociaal domein ingericht met als uitgangspunt 'eenmalige inwinning, meervoudig gebruik'. Op basis van deze monitoring biedt de minister van BZK jaarlijks een landelijk beeld aan de Tweede Kamer aan. De nadruk van de monitoring sociaal domein ligt echter nog op gegevens over het gebruik van voorzieningen. In veel mindere mate gaat de monitor in op de realisatie van de beoogde doelen van de decentralisaties, namelijk het faciliteren en stimuleren van de zelfredzaamheid van burgers en het ondersteunen van burgers op een manier die aansluit bij hun behoeften en mogelijkheden. Die gegevens zijn landelijk en lokaal nog niet voorhanden.

Het verzamelen van gegevens over het gebruik van voorzieningen kent ook een aantal structurele beperkingen. Allereerst leveren nog niet alle gemeenten gegevens aan over het gebruik van Wmo-voorzieningen; over 2016 zal naar verwachting van de VNG slechts 60% van de gemeenten dit doen. Daarnaast zijn gegevens over het gebruik van voorzieningen voor gemeenten onderling niet goed vergelijkbaar. Waardoor ze ook niet zijn op te tellen tot een onderling vergelijkbaar, dan wel landelijk beeld. Dit komt doordat gemeenten zelf mogen bepalen welke voorzieningen ze beschikbaar stellen en hoe en wat ze daarover registreren.



Verder zijn de voorzieningen die gemeenten beschikbaar stellen aan burgers over de jaren heen niet stabiel. Immers gemeenten zijn hard aan de slag om het sociaal domein te transformeren, zij verschuiven daarbij hun inkoop naar voorzieningen met een integraal karakter. Zo kopen gemeenten steeds meer voorzieningen in als ondersteuning van 'zelfstandig leven' in plaats van voorzieningen die specifiek voortvloeien uit de afzonderlijke wetten: Jeugdwet, Wmo 2015 en de Participatiewet. Het meten van het gebruik van voorzieningen zal daardoor steeds minder relevant worden.

Hoewel het inzicht in maatschappelijke resultaten op dit moment nog niet aanwezig is, zetten het Rijk en gemeenten daarin wel stappen. Zo voeren gemeenten cliëntervaringsonderzoeken uit en heeft het Sociaal Cultureel Planbureau in opdracht van de minister van BZK een 'kwaliteit van levenindex' ontwikkeld. Ook onderzoeksinstanties ontwikkelen instrumenten voor het meten van maatschappelijke resultaten, zoals de 'participatie-index' en 'zelfredzaamheidsmatrix'. We constateren echter dat al deze initiatieven nog niet uitgaan van uniforme begrippen en definities voor beoogde doelen als zelfredzaamheid en participatie en dat er nog geen uniforme meetgegevens worden gebruikt. Evenmin is het mogelijk om uitgaven te koppelen aan beleid, interventies en resultaten. Hierdoor kunnen de gegevens die deze initiatieven opleveren niet makkelijk met elkaar verbonden worden en worden uitgewisseld. De mogelijkheid om de gegevens op te tellen tot een onderling vergelijkbaar dan wel landelijk beeld is er nog niet. Het is daardoor nog steeds niet mogelijk goed te bepalen in hoeverre de doelstellingen van de decentralisaties sociaal domein worden gerealiseerd. Evenmin is het mogelijk om een oordeel te vellen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

Aanbeveling

We bevelen de minister van BZK aan om binnen het programma sociaal domein in 2017 prioriteit te geven aan het ontwikkelen van uniforme begrippen, definities en meetgegevens, zodat vanaf 2018 inzicht ontstaat in de resultaten. We geven de suggestie mee om ook onderzoeksinstanties en gebruikers van voorzieningen hierbij te betrekken. Zie verder ook onze eerdere boodschap hierover in het verantwoordingsonderzoek 2013, het verantwoordingsonderzoek 2014 (zie www.rekenkamer.nl) en onze boodschap over de noodzaak van een digitale eenheidsstaat in de Staat van de Rijksverantwoording 2016 (zie www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016).

5.2 Controle gemeentelijke jaarrekeningen 2015

Als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein op gemeentelijk niveau is het controle- en verantwoordingsproces over 2015 niet goed verlopen. Gemeentelijke jaarrekeningen werden te laat aangeleverd als gevolg van onzekerheid van de rechtmatigheid over de levering door zorgaanbieders. Hierdoor was er sprake van veel omissies in de verantwoording van de financiële informatie en halveerde het aantal goedkeurende controleverklaringen. Dit heeft geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de uitgaven die ten laste komen van het gemeentefonds (zie www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016). Wij brengen dit onderwerp toch onder de aandacht omdat voor de democratische controle op lokaal niveau betrouwbare verantwoordingsinformatie nodig is.

5.2.1 Wettelijke termijn aanleveren jaarstukken is in 2015 niet gehaald

In juni 2016 kreeg het Ministerie van BZK steeds meer signalen dat veel gemeenten de wettelijke termijn voor het aanleveren van de jaarrekening 2015 (15 juli 2016) niet gingen halen. De gemeentelijke jaarrekening moet voorzien zijn van een controleverklaring en vastgesteld zijn door de gemeenteraad. En de gemeentelijke jaarrekening moet zowel verstuurd worden naar het CBS als naar de provincie. De provincies ontvangen de jaarrekening van gemeenten uit hoofde van hun toezichthoudende rol.

Het werd dus relatief kort voor het verstrijken van de wettelijke termijn duidelijk dat de tijdige aanlevering een probleem zou worden. De minister van BZK is vanaf medio 2016 actief gaan sturen om de negatieve gevolgen van de late aanlevering te beperken. Alle gemeenten kregen in ieder geval één maand uitstel voor het aanleveren van jaarstukken bij het CBS. De nieuwe aanleverdatum werd dus 15 augustus. Hierbij was de minimumeis dat alle informatie die het Ministerie van SZW nodig heeft voort het vaststellen van het Participatiebudget (SiSa-bijlage met accountantsverklaring van elke gemeente) op 15 augustus beschikbaar was:

- Op 15 augustus 2016 hadden 321 gemeenten (81,7%) alle verantwoordingsinformatie aangeleverd bij het CBS.
- Daarnaast hadden 28 gemeenten (7,1%) op 15 augustus wel alle verantwoordingsinformatie aangeleverd, maar waren de jaarstukken nog niet definitief vastgesteld in de raad.
- De resterende groep van 44 gemeenten (11,2%) heeft op 15 augustus alleen de accountantsbrief met fouten en onzekerheden in de SiSa-verantwoording aangeleverd bij het CBS.

Op grond van artikel 197 lid 3 Gemeentewet moeten de jaarstukken, de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant twee weken ter inzage liggen en algemeen verkrijgbaar zijn voordat de raad deze behandelt. Om de deadline van 15 juli te halen, moet de controleverklaring dus uiterlijk 1 juli beschikbaar zijn. Dit is 84 gemeenten (21%) in 2016 gelukt.

5.2.2 50% van de jaarrekeningen 2015 heeft geen goedkeurende controleverklaring

Het controle- en verantwoordingsproces bij de gemeentelijke jaarrekeningen 2015 is moeizaam verlopen. Zoals uit de onderstaande tabel naar voren komt is in vergelijking met 2014 het aantal goedkeurende controleverklaringen zowel bij de rechtmatigheid als de getrouwheid bijna gehalveerd.

Als gevolg van de decentralisatie van 2014 op 2015 zijn contracten tussen gemeenten en zorgaanbieders onder tijdsdruk tot stand gekomen, om te zorgen dat zorg gecontinueerd kon worden in 2015. Door het voorop stellen van de continuïteit van zorg, accepteerden gemeenten en het kabinet het risico dat het aantal goedkeurende controleverklaringen in vergelijking met 2014 zou afnemen. Gemeentebesturen hebben hun gemeenteraden hierover in de 2e helft van 2015 en de 1e helft van 2016 geïnformeerd.

Dit heeft geleid tot veel fouten in de financiële informatie in de jaarrekeningen 2015 van de gemeenten. Uit onderzoek is naar voren gekomen dat de 90% van de fouten in de financiële informatie kan worden toegerekend worden aan het sociale domein: 57% van fouten heeft betrekking op zorg in natura en 33% op persoonsgebonden budgetten (zie paragraaf 5.1.1 van het Verantwoordingsonderzoek 2016 VWS op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016). De vele fouten in de financiële informatie hebben ertoe geleid, dat de helft van de gemeentebesturen geen goedkeurende controleverklaring bij de gemeentelijke jaarrekening 2015 heeft gekregen.

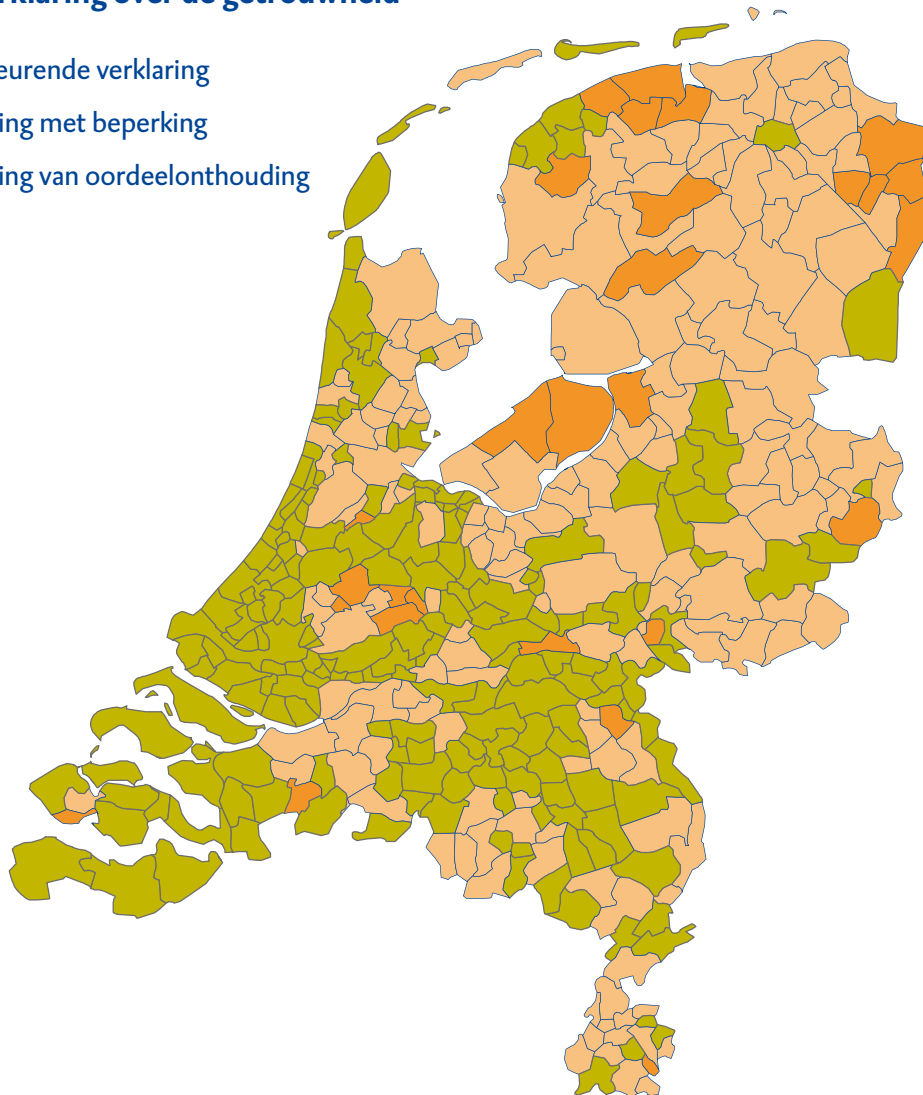
Tabel 3 Controleverklaringen gemeentelijke jaarrekeningen 2013-2015

Onderwerp	2013	2014	2015
Goedkeurende controle verklaring			
Getrouwheid	97,3%	97,6%	49,9%
Rechtmatigheid	95,8%	94,8%	47,3%
Controleverklaring met beperking			
Getrouwheid	2,0%	1,2%	43,0%
Rechtmatigheid	3,2%	3,7%	45,3%
Afkeurende controleverklaringen en oordeelsonthoudingen			
Getrouwheid	0,7%	1,2%	7,1%
Oordeelsonthouding	1,0%	1,5%	7,4%

Hieronder hebben wij in twee kaartjes aangegeven welke controleverklaringen er per gemeente zijn afgegeven. Het eerste kaartje heeft betrekking op de oordelen over de getrouwheid, het tweede kaartje op de oordelen over de rechtmatigheid. In beide kaartjes valt op dat er in het noorden van het land verhoudingsgewijs meer verklaringen met beperking en verklaringen van oordeelsonthouding zijn dan in de rest van het land.

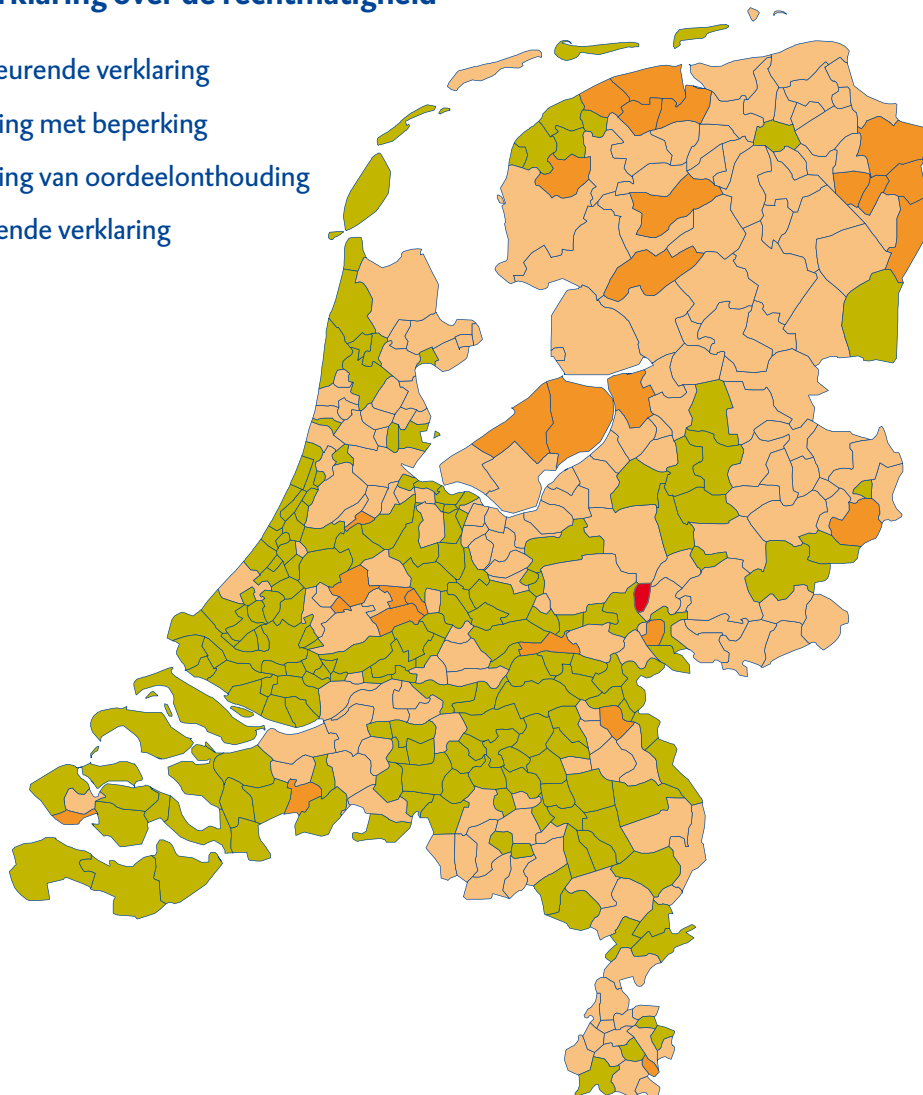
Ongeveer de helft van de gemeenten heeft geen goedkeurende controleverklaring over de getrouwheid

- Goedkeurende verklaring
- Verklaring met beperking
- Verklaring van oordeelonthouding



Ongeveer de helft van de gemeenten heeft geen goedkeurende controleverklaring over de rechtmatigheid

- Goedkeurende verklaring
- Verklaring met beperking
- Verklaring van oordeelonthouding
- Afkeurende verklaring



Uit het onderzoek in opdracht van de minister van BZK, Eindrapport controlebevindingen gemeentelijke jaarstukken 2015 en lessen voor 2016 (BMC, oktober 2016) (zie www.rijksoverheid.nl) bij 20 gemeentebesturen die geen goedkeurende controleverklaring hadden ontvangen bleek dat:

- Er nauwelijks discussie met de raad was over de niet goedkeurende controleverklaring, omdat de raad hierover al tussentijds was geïnformeerd.
- In geen enkele gemeente concrete verbetervoorstellen zijn vastgesteld door de raad. Dit wordt meer als iets van het college gezien (bedrijfsvoering). Wel wordt er in de onderzochte gevallen op ambtelijk niveau gewerkt aan verbeteringen.

5.2.3 Verbetermaatregelen controle en verantwoordingsproces 2016

In opdracht van de minister van BZK heeft een onderzoeksbureau twee onderzoeken uitgevoerd. Eindrapport controlebevindingen gemeentelijke jaarstukken 2015 en lessen voor 2016 (BMC, oktober 2016) (zie www.rijksoverheid.nl):

- Een kwantitatief onderzoek naar de controleverklaringen en verslagen van bevindingen van accountants bij gemeentelijke jaarrekeningen
- Een kwalitatief onderzoek bij gemeenten, gericht op het vinden van verbetermogelijkheden

Het onderzoek is alleen uitgevoerd bij gemeenten, niet bij andere partijen die een rol spelen in de financiële verantwoording en controle van de uitgaven in het sociaal domein: vooral de Sociale Verzekeringsbank, zorgaanbieders en accountants. De minister van BZK heeft de resultaten van dit onderzoek en een beleidsreactie op 14 november 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer. In de brief en het Algemeen Overleg over het sociaal domein komen de volgende verbetermaatregelen aan bod:

- De minister van BZK wil dat accountants en gemeenten samen voor verslagjaar 2016 een meer realistische planning maken gericht op tijdig aanleveren van de jaarstukken.
- De minister heeft aan 70 gemeenten gevraagd om samen met hun accountant een verbeterplan op te stellen voor het controle- en verantwoordingsproces. Het betreft gemeenten die na 15 augustus 2016 hun jaarstukken gereed en gecontroleerd hadden. Daarnaast betreft het gemeenten met een oordeelsonthouding.

In 2016 bleek bovendien dat enkele gemeenten problemen hebben om een accountant te vinden. Er zijn signalen dat grote accountantskantoren zich terugtrekken uit de gemeentelijke markt. Mogelijk heeft dit te maken met de relatieve complexiteit van de accountantscontrole bij gemeenten. Gemeenten hebben een wettelijke plicht om te zorgen dat er een controleverklaring bij hun jaarrekening is. Daarom hebben de ministeries van BZK en Financiën, de VNG en de Nederlandse Beroepsgroep voor Accountants (NBA) samen actie ondernomen om hier wat aan te doen. De problemen in het sociaal domein zijn in 2016 zeker niet opgelost en zullen naar verwachting opnieuw de nodige impact op het controle- en verantwoordingsproces hebben.

Aanbeveling

Wij dringen erop aan dat de minister van BZK in 2017 ook het controleproces van de gemeentelijke jaarrekeningen 2016 analyseert, en daarbij integraal onderzoek doet, samen met provincies in hun rol als toezichhouder en andere ministers met een verantwoordelijkheid in het sociaal domein. Het onderzoek zou zich moeten richten op

concrete verbetermaatregelen voor een efficiënte en effectieve verantwoording aan de gemeenteraad en informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De resultaten van dit onderzoek kunnen in de geplande najaarsrapportage van het nieuwe programma sociaal domein worden opgenomen.

5.3 Gemeentefonds

De aanleiding voor de Algemene Rekenkamer om de systematiek van het gemeentefonds te beschrijven is de groei van het gemeentefonds. Met de decentralisaties van het sociaal domein in 2015 is de omvang toegenomen met € 10 miljard. Wij geven in deze paragraaf enkele overwegingen bij de relatie tussen inning, besteding en verantwoording van de uitkering uit het gemeentefonds. Wij realiseren ons dat het gemeentefonds is bedoeld om landelijk geïnd belastinggeld te verdelen over gemeenten en niet om de besteding van gemeenten geaggregeerd op rijksniveau inzichtelijk te maken.

In paragraaf 5.3.1. gaan we in op de ontwikkeling van de omvang van het fonds in. Elke gemeente ontvangt jaarlijks een algemene uitkering uit het gemeentefonds. De verdeling van de algemene uitkering over de gemeenten gebeurt op basis van het verdeelmodel. In paragraaf 5.3.2 beschrijven we de wijze waarop de verdeling plaatsvindt en in paragraaf 5.3.3. gaan wij aan de hand van enkele observaties wat dieper in op dit verdeelmodel. Wij sluiten deze beschrijving van het gemeentefonds af met een beschouwing in paragraaf 5.3.4.

5.3.1 De ontwikkeling van de omvang van het gemeentefonds

In 2016 waren de uitgaven uit het gemeentefonds € 28,1 miljard, waarvan € 15,7 miljard algemene uitkering en € 10,0 miljard integratie-uitkering sociaal domein. Zie ook ons rapport bij het *Jaarverslag 2016* van het gemeentefonds (zie www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016).

Algemene uitkering gemeentefonds (€ 15,7 miljard in 2016)

Alle gemeenten krijgen jaarlijks een algemene uitkering uit het gemeentefonds. De beheerders van het gemeentefonds (de ministers van BZK en Financiën) stellen de algemene uitkering per gemeente vast aan de hand van een objectief verdeelmodel.

De uitkering komt ten goede aan de algemene middelen van de gemeente. De gemeenten kunnen dit geld, met inachtneming van wet- en regelgeving, naar eigen inzicht besteden aan taken die het Rijk heeft overgedragen (medebewindstaken) en beleid dat zij autonoom

voeren. Gemeenten hoeven zich niet aan het Rijk te verantwoorden over de besteding van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Integratie-uitkering sociaal domein uit gemeentefonds (€ 10,0 miljard in 2016)

Het Rijk kan via het gemeentefonds naast de algemene uitkeringen ook integratie-uitkeringen verstrekken. 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.

De integratie-uitkering sociaal domein is de op één na grootste post (€ 10 miljard), na de algemene uitkering. Per 1 januari 2015 zijn de taken voor het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. Het voornemen is om vanaf 2018 de integratie-uitkering sociaal domein op te laten gaan in de algemene uitkering, tenzij er door de aanpassingen sprake zal zijn van te grote herverdeeleeffecten in het verdeelmodel van de algemene uitkering.

Ontwikkeling inkomenscategorïeën van gemeenten

In het onderstaande overzicht presenteren wij de ontwikkeling van de verschillende inkomenscategorïeën van de gemeenten.

Tabel 4 *Overzicht: Ontwikkeling inkomstencategorïeën van gemeenten*

Rijk	46%	55%	58%	59%
Gemeentefonds	30%	36%	47%	48%
Specifieke uitkeringen	16%	19%	11%	11%
Overig	54%	45%	42%	41%
OZB	6%	7%	7%	7%
Overige belastingen	2%	2%	2%	2%
Retributies	6%	8%	7%	7%
Bouwgrondexploitatie	9%	9%	7%	7%
Onttrekkingen reserves	13%	7%	7%	6%
Overige middelen	18%	12%	12%	12%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bronnen: jaren 2013 en 2014 Website www.kennisopenbaarbestuur.nl, jaren 2015 en 2016: Begroting gemeentefonds 2017. Percentages afgerond op helen.

In bovenstaand overzicht is zichtbaar dat het aandeel van de inkomsten van de gemeenten uit het gemeentefonds aanzienlijk is gegroeid, vooral na de invoering van de decentralisaties in het sociaal domein in 2015. De inkomsten van gemeenten uit het gemeentefonds zijn gestegen van € 18 miljard in 2013, naar € 28 miljard in 2016.

5.3.2 Hoe vindt de verdeling van de algemene uitkering plaats?

De algemene uitkering is de grootste uitkering uit het gemeentefonds. De ministers van BZK en Financiën bepalen in hun rol van fondsbeheerders op basis van het verdeelmodel het bedrag aan algemene uitkering per gemeente. In de Financiële-verhoudingswet zijn de eisen opgenomen voor het verdeelmodel en de bijbehorende verdeelmaatstaven.

Verdeelmaatstaven moeten objectief meetbaar zijn, de meting moet uitvoerbaar zijn, er moet bestuurlijke acceptatie voor de verdeelmaatstaven bestaan en ze mogen niet leiden tot ongewenste prikkels, die het beleid van gemeenten op een verkeerde manier beïnvloeden.

De verdeelmaatstaven zijn gebaseerd op structuurkenmerken van gemeenten, die verschillen in uitgaven en inkomsten tussen gemeenten verklaren. Men kan hierbij het onderscheid maken tussen de sociale structuur (verschillende maatstaven met kenmerken van bewoners) en de fysieke structuur (verschillende maatstaven met kenmerken van bodemgesteldheid of bebouwing). Enkele voorbeelden van verdeelmaatstaven zijn: het totaal aantal inwoners, het aantal achterstandsleerlingen en het aantal historische kernen per gemeente.

Er wordt bij de verdeling van de algemene uitkering ook rekening gehouden met de mate waarin gemeenten zelf belasting kunnen heffen bij hun burgers en bedrijven. De waarde van het onroerend goed binnen de gemeentegrens is hiervoor de basis.

Voor het verdeelmodel van de algemene uitkering is het uitgangspunt dat elke gemeente, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat is om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren. Om ervoor te zorgen dat dit uitgangspunt toegepast wordt, vindt er periodiek onderhoud plaats aan het verdeelmodel.

In het periodiek onderhoud wordt per cluster van uitgaven en ontvangsten een vergelijking gemaakt tussen de daadwerkelijk uitgaven en ontvangsten van een vergelijkbare groep gemeenten én de uitkomsten van het verdeelmodel van de algemene uitkering. Als de



werkelijkheid te veel afwijkt van het model, leidt dit tot aanpassingen. Naast periodiek onderhoud heeft er in 2015 en 2016 groot onderhoud plaatsgevonden. Er is toen grondiger gekeken naar de verdeelsystematiek.

Verantwoording aan Tweede Kamer en gemeenteraad

De fondsbeheerders stellen jaarlijks een rapport op om inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. Dit Periodiek Onderhoudsrapport (POR) wordt jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

Gemeenten en Tweede Kamer worden ook door middel van diverse circulaire's gedurende het jaar gedetailleerd geïnformeerd over de mutatie van het gehele fonds én de verdeling van het fonds over de individuele gemeenten.

De Tweede Kamer wordt met het jaarverslag van het gemeentefonds geïnformeerd over de juiste toepassing van de verdeelmaatstaven bij het bepalen van de bedragen per gemeente. Wij controleren of de verdeelmaatstaven consistent worden toegepast en of de bedragen juist worden overgemaakt aan gemeenten.

Burgemeester en wethouders verantwoorden zich aan de gemeenteraad over de besteding van de uitkering uit het gemeentefonds en niet aan het Rijk.

5.3.3 Enkele observaties bij het gemeentefonds

Globaliteit

Een uitgangspunt van het verdeelmodel van de algemene uitkering is dat de gewenste verdeling globaal is. Een globale verdeling impliceert dat niet met alle kostenfactoren van gemeenten rekening kan en moet worden gehouden. Het eigen belastinggebied kan als buffer fungeren, voor specifieke uitgaven.

Het huidige verdeelmodel voor de algemene uitkering is in 1997 ingevoerd. Hoewel de afgelopen jaren het aantal gemeenten is afgenomen is het aantal verdeelmaatstaven juist toegenomen. Gemeenten zijn sinds 1997 groter geworden, zowel qua inwonertal als qua oppervlakte. Het aantal gemeenten liep terug van 572 gemeenten in 1997 tot 388 in 2017. Het is voorzienbaar dat in 2020 het aantal gemeenten onder de 350 komt. In 1997 is het

model begonnen met 41 verdeelmaatstaven, in 2003 waren er 48 en vanaf 2010 ongeveer 60. Wij hebben nu niet onderzocht wat de verklaring is voor de uitbreiding van het aantal maatstaven.

Als het verdeelmodel te gedetailleerd wordt, kan het gevolg zijn dat het Rijk onbedoeld een ongewenste invloed op het gemeentelijke beleid gaat uitoefenen. Ook neemt bij een verdere detaillering het aantal gegevens dat moet worden verzameld toe. Ten slotte vergt dat meer inspanning bij onderhoud en daardoor neemt ook de complexiteit en de ondoorzichtigheid van het verdeelmodel ook toe.

Kostenoriëntatie

Het verdeelmodel gaat uit van de daadwerkelijke kosten van de gemeenten. Dit noemt men kostenoriëntatie van het verdeelmodel. Dit uitgangspunt reflecteert de beleidsvrijheid van gemeenten. In het verdeelmodel wordt dus niet uitgegaan van een bepaalde normering; waaraan moet het geld besteed worden (doeltreffendheid) of het bedrag per eenheid (doelmatigheid). Het uitgangspunt van kostenoriëntatie zorgt ervoor dat er geen vanuit het Rijk gestuurde relatie is tussen de uitkering en doelmatige en doeltreffende besteding ervan.

Casus plekken voor beschut werk

Gemeenten ontvangen van het Rijk een integratie-uitkering om plekken voor beschut werk te realiseren. Beschut werk is bedoeld voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar alleen kunnen participeren onder aangepaste werkomstandigheden. De minister van SZW heeft de gemeenten via een wet verplicht om met ingang van 2017 plaatsen voor beschut werk te creëren. Aanleiding hiervoor is dat uit een rapport van de Inspectie SZW blijkt dat het aantal gerealiseerde plekken voor beschut achterblijft bij de verwachtingen.

Voor het verplicht realiseren van plaatsen voor beschut werken ontvangen gemeenten een integratie-uitkering uit het gemeentefonds. 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 het sociale domein. In ons verantwoordingsonderzoek 2014 (zie www.rekenkamer.nl) 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 – zijn collega van SZW moeten corrigeren bij de vormgeving van de verplichting om plekken voor beschut werk te realiseren. De minister van BZK had moeten 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 bij het Jaarverslag 2916 van het Ministerie van SZW (zie www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016) en in paragraaf 5.1 decentralisaties sociaal domein gaan wij verder in op beschut werken.

5.3.4 Tot slot

Zoals hierboven is aangegeven realiseren wij ons dat het gemeentefonds is bedoeld om landelijk geïnd belastinggeld te verdelen over gemeenten en niet om de besteding van gemeenten geaggregeerd op rijksniveau inzichtelijk te maken. De omvang van het gemeentefonds wordt echter door de rijksoverheid vastgesteld, terwijl de besteding en de verantwoording bij de gemeenten plaatsvindt. Hierdoor liggen inning, besteding en verantwoording niet in één hand. Een goed antwoord op de vraag of het thans beschikbare budget van het gemeentefonds in verhouding staat tot de prestaties voor de burger, is daardoor niet eenvoudig.

Wij hebben hiervoor drie voorbeelden geschetst waarbij er op rijksniveau besluiten worden genomen die van invloed zijn op de beleidsvrijheid van de gemeenten: de toename van het aantal verdeelmaatstaven, de casus beschut werkplekken en de kostenoriëntatie van het verdeelmodel. Deze voorbeelden illustreren dat besluiten op rijksniveau, gevolgen hebben voor gemeenten, waarbij de democratische verantwoording over de uitwerking van dat besluit verdeeld is over twee bestuurslagen.

Het Rijk bepaalt de omvang van het budget, maar legt geen inhoudelijke verantwoording af aan de Tweede Kamer over de besteding van het gemeentefonds. Gemeenten leggen wel inhoudelijke verantwoording af via de gemeenteraad aan hun burgers, maar hebben geen invloed op de hoogte van het bedrag dat zij krijgen uit het gemeentefonds.



Vanuit het oogpunt van budgetrecht van de volksvertegenwoordiging moet volgens ons een goede afweging mogelijk zijn waarbij extra uitgaven kunnen worden afgewogen in relatie tot extra belastingen. Het bepalen van de benodigde omvang van het gemeentefonds gebeurt door de Tweede Kamer, terwijl een goed zicht op de daadwerkelijke benodigde omvang er is op het niveau van de gemeenteraden.

Hervorming gemeentelijk belastinggebied

Op 27 juni 2016 stuurden de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën een brief aan de Tweede Kamer, waarin zij schetsen hoe een eventuele verschuiving van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen zou kunnen worden vormgeven. Een van de scenario's is om € 4 miljard niet langer door het Rijk, maar door de gemeenten te laten innen. Het Rijk verlaagt in dat scenario de loon- en inkomstenbelasting met € 4 miljard en keert dat bedrag niet meer via het gemeentefonds uit aan gemeenten. De gemeenten compenseren deze € 4 miljard dan met een verhoging van gemeentelijke belastingen, bijvoorbeeld door een herinvoering van onroerendezaakbelasting voor gebruikers en/of een ingezetenenheffing.

Als tot een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied wordt besloten, is het volgens ons goed om vooraf te bepalen hoe beleidsdoelen daadwerkelijk kunnen worden gemeten. Doelen kunnen zijn: meer doelmatigheid, versterking van de lokale democratie of grotere lokale vrijheid. Het is bij elke beleidsdoelstelling goed om vooraf na te denken hoe deze later kan worden geëvalueerd. Het is ook de vraag of, ingeval van bijvoorbeeld een heffing waarbij inkomensgegevens nodig zijn, de Belastingdienst deze operatie kan uitvoeren, als er belangrijke aanpassingen in hun ICT-systemen nodig zijn.

Inzicht in publiek geld

Een andere wijze om de inning op rijksniveau (maar ook op het niveau van de Europese Unie en provincies) en besteding op lokaal niveau met elkaar in verband te brengen, is door meer samenhang in inzicht in publiek geld. Op 13 juli 2016 publiceerden wij ons rapport *Inzicht in publiek geld*, met onder meer voorstellen voor meer afstemming van financiële verslaggevingsstelsel van de verschillende overheidsorganisaties, gebruik te maken van klanttevredenheidsonderzoeken, open data en moderne data-analysetechnieken, er een brug gemaakt kan worden tussen inning, besteding en verantwoording. Elders in dit rapport vragen wij aandacht voor de verantwoording van de uitgaven en vooral de prestaties over de gedecentraliseerde taken sociaal domein. Onze aanbeveling is daar om samen met betrokken partijen uniforme begrippen, definities en meetgegevens te ontwikkelen om het benodigde inzicht te krijgen dat nodig is voor het democratisch debat.

5.4 Wie regisseert de digitale eenheidsstaat?

Digitalisering biedt zowel de overheid als burgers en bedrijven veel kansen. Gezondheidszorg kan verbeteren op basis van meer data, bij de gedecentraliseerde maatschappelijke ondersteuning en participatie kunnen gemeenten sneller van elkaar leren en burgers kunnen persoonlijker benaderd worden op basis van belangrijke gebeurtenissen in hun leven (geboorte, verhuizing, ziekte). Er zijn tegelijk ook bedreigingen: datalekken, cybercrime en algoritmes die burgers benadelen, bijvoorbeeld door onterecht hoge verzekeringspremies. Dat vraagt om een sterke regie van de overheid, op het gebied van toezicht, marktwerking, databeveiliging en -deling en de digitale infrastructuur.

De regie voor de generieke digitale infrastructuur is thans in handen van de digicommissaris. Hij brengt de interbestuurlijke belangen van de diverse ministeries, medeoverheden en bedrijfsleven bij elkaar in voorstellen aan een ministeriële commissie onder voorzitterschap van de minister president. Zijn mandaat loopt 1 augustus 2018 af, en zijn rol wordt thans geëvalueerd. Wij vinden het belangrijk dat, mede op basis van de uitkomsten van de evaluatie, met name de bestuurslaag overstijgende rol, en de verbinding tussen beleid en uitvoering op een of andere wijze gewaarborgd blijft in een nieuwe constructie.

De digitale eenheidsstaat vraagt voortdurend om onderhoud, want deze is nooit af. De minister van BZK heeft zich in 2016 gericht op het maken van afspraken over de doorberekening van kosten voor de generieke digitale infrastructuur. Het kabinet heeft hier op 24 februari 2017 over besloten (zie www.digicommissaris.nl). Wij constateren overigens dat er nog geen duidelijke inhoudelijke agenda is voor de generieke digitale infrastructuur.

5.4.1 Minister van BZK is verantwoordelijk voor digitale overheid. Wat is dat?

De minister van BZK heeft verantwoordelijkheid voor de digitale overheid, maar opereert in samenspraak met de ministers van en EZ en VenJ, die verantwoordelijkheid dragen voor de digitale economie en digitale veiligheid. Zij moeten samen richting en vorm geven aan de digitale eenheidsstaat.

Het is belangrijk dat de minister van BZK in zijn verantwoordelijkheid voor de digitale overheid de belangen van medeoverheden én ministeries bij elkaar brengt. Het voorstel van de studiegroep Informatiesamenleving voor een ministeriële commissie onder leiding van de minister president, is een oplossing, waardoor alle belangen samen kunnen komen.

Medeoverheden kunnen vertegenwoordigend zijn in deze commissie. Dat is belangrijk voor draagvlak én eenheid. Voor de noodzakelijke verbinding tussen beleid en uitvoering is ook de inbreng van grote ICT-uitvoeringsorganisaties van belang.

De studiegroep Informatiesamenleving constateert (zie www.rijksoverheid.nl) dat het op dit moment ontbreekt aan een gezamenlijke, de gehele overheid omvattende, strategische langetermijnvisie op de digitalisering en inzet van ICT voor beleidsontwikkeling, dienstverlening aan burgers en handhaving van wetten. Wij denken dat de minister van BZK hier het voortouw in zou moeten nemen en samen met de ministers van EZ en VenJ gedragen visies moet ontwikkelen. Deze visies zouden onder meer elementen moeten bevatten die gaan over digitale identificatie, digitaal toestemming geven door burgers, het eigenaarschap, delen en beveiligen van data.

Uit ons onderzoek bij grote uitvoeringsorganisaties blijkt dat zij bezig zijn met ICT-projecten die de dienstverlening aan burgers kunnen verbeteren, maar nog vaak afzonderlijk van elkaar. ICT-systemen worden nu vooral met behulp van technische oplossingen (koppelvlakken) aan elkaar geknoopt. Informatie die vergaard wordt door afzonderlijke gemeenten op het gebied van het sociaal domein is niet vergelijkbaar. In al deze gevallen kan meer samenwerking en stroomlijning, voordelen opleveren voor overheid en burgers. Ons onderzoek wijst ook uit dat de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven gebruiksvriendelijker en veiliger kan.

5.4.2 Digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven kan beter

Voor goede en veilige digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven is een basisset aan ICT-voorzieningen voor digitalisering nodig. Belangrijke ICT-voorzieningen zijn authenticatie (met behulp van DigiD) en het digitaal ontvangen van berichten van de overheid via de berichtenbox op mijnoverheid.nl. Met de berichtenbox hebben burgers 100 miljoen keer per jaar digitaal contact met bijvoorbeeld Belastingdienst, gemeenten en UWV. Met DigiD werd in 2016 ruim 250 miljoen keer ingelogd op een overheidswebsite.

Ons onderzoek wijst uit dat de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven, gebruiksvriendelijker en veiliger kan. Bijvoorbeeld slechts 10% van de raadplegingen met DigiD vindt plaats met wachtwoord én SMS. In maart 2017 is een proef gestart met een alternatief in de vorm van een app, die gebruiksvriendelijk, veilig en goedkoper is dan wachtwoord plus SMS. De Nationale ombudsman doet onderzoek naar de gebruiksvriendelijkheid van de berichtenbox, na signalen van het tegendeel. Ook voor de berichtenbox is een app in de

maak. Burgers ontvangen nu eerst een mailbericht met de melding dat er een nieuw bericht in de berichtenbox staat, vervolgens moeten zij zelf een website zoeken in hun browser en ten slotte afzonderlijke berichten in de berichtenbox aanklikken.

Opleveren en verbeteren van de GDI is noodzakelijk

Voor het verbeteren van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) is geld en regie nodig. De GDI bestaat uit een aantal bouwstenen voor de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven, bijvoorbeeld DigiD en de berichtenbox. Onder leiding van de digicommissaris is op 24 februari 2017 een voorstel gedaan en aangenomen door het kabinet voor de doorbelasting van uitgaven. Het betreft een doorbelasting voor het jaar 2018 van circa € 90 miljoen van de totale uitgaven van € 600 miljoen aan de GDI. De doorbelasting vindt plaats aan publieke en private organisaties die gebruik maken van de GDI om contact te onderhouden met burgers en bedrijven. Deze organisaties hebben tot nu toe vaak niet (zoveel) betaald voor de GDI. Er is geen verplichting voor deze organisatie om gebruik te maken van de GDI. Organisaties die wij hebben gesproken zijn niet altijd tevreden over de kwaliteit van de huidige GDI, bijvoorbeeld de verouderde programmatuur van DigiD, en kunnen zelf alternatieven maken of kopen op de markt. Toegang tot de berichtenbox kan straks bijvoorbeeld ook door authenticatie via de bank. Als overheidsorganisaties alternatieven gaan gebruiken, maakt dat de basis smaller voor de doorberekening van kosten van de GDI. Overheidsorganisaties die veel diensten afnemen van de GDI, bijvoorbeeld belastingdienst en UWV hebben geen extra budget gekregen voor de door te berekenen kosten. Het 'nieuwe geld' voor de begroting van de GDI zal dan van buiten de rijksoverheid, bijvoorbeeld van gemeenten en pensioenfondsen moeten komen.

De digicommissaris heeft voorgesteld goede afspraken te maken zodat de organisaties die betalen, kunnen medebepalen over met name de kwaliteit van de GDI. Afspraken zijn er echter nog niet. Een uitdaging is dat sommige organisaties (bijvoorbeeld Belastingdienst, UWV, DUO) in verhouding veel gebruik maken van de GDI, daarmee een groot deel van de kosten zullen gaan betalen en dus veel invloed vragen. Onduidelijk is wat dit betekent voor kleine gebruikers van de GDI.

In de Staat van de Rijksverantwoording 2016 schrijven wij ook dat er voor ICT een andere houding nodig is om burgers beter te kunnen bedienen (zie www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016).

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan om samen met de collega's van EZ en VenJ gedragen visies en plannen te ontwikkelen voor het benutten van kansen die verdergaande digitalisering biedt. Voor de uitvoering van plannen zijn horen goede afspraken over taken en verantwoordelijkheden én voldoende structurele financiële middelen cruciale randvoorwaarden.

5.5 Regulering financiering politieke partijen, stand van zaken 2016

Mede naar aanleiding van de Tweede Kamer verkiezingen in 2017 heeft de Algemene Rekenkamer eerder onderzoek naar de financiering van politieke partijen geactualiseerd. We hebben in 2011 onderzoek gedaan naar de regulering van de financiering van politieke partijen. Toen stelden we vast dat Nederland terughoudend was in de regulering van giften en andere private financieringsbronnen van politieke partijen. Nederland voldeed niet aan verschillende internationale aanbevelingen. We vonden het belangrijk dat nieuwe wetgeving daaraan tegemoet zou komen. In het afgelopen jaar zijn we dat nagegaan. De minister van BZK heeft nieuwe wetgeving tot stand gebracht: in 2013 trad de Wet financiering politieke partijen in werking. De wet regelt de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen.

5.5.1 Subsidiëring

In 2013 is de Wet financiering politieke partijen in werking getreden. De wet regelt de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen. In de nieuwe wet zijn de subsidie-eisen voor politieke partijen in de Eerste en Tweede Kamer vastgelegd. Het aantal zetels en het aantal leden is van invloed op de hoogte van de subsidie. De subsidie is bestemd voor de politieke partij zelf en voor de instellingen die werkzaamheden verrichten in het belang van de partij (neveninstellingen). De subsidie is onder meer bedoeld voor politieke vorming en scholing, participatie van jongeren bij de politiek en contacten met zusterpartijen buiten Nederland. Nieuw in de wet is dat de subsidie ook voor verkiezingscampagnes gebruikt mag worden. In 2016 was voor alle partijen gezamenlijk € 16,5 miljoen beschikbaar.

Inkomsten controleerbaar en transparant

Naast subsidies verwerven politieke partijen en neveninstellingen andere inkomsten, zoals contributie van leden, giften en donaties. In de Wet financiering politieke partijen is geregeld dat de wijze waarop politieke partijen hun financiële middelen verwerven en besteden controleerbaar en transparant moet zijn. Dit dient als waarborg dat politieke partijen

onbevangen politieke standpunten kunnen innemen en dat de kiezer informatie kan verkrijgen over de herkomst van giften aan een politieke partij. Politieke partijen en hun neveninstellingen moeten zich sinds 2013 jaarlijks verantwoorden. Voor 1 juli van elk kalenderjaar moeten zij een financieel jaarverslag indienen bij de minister van BZK, voorzien van een verklaring van een accountant. Dit verslag bevat informatie over de ontvangen subsidies, de ontvangen bijdragen, de overige inkomsten en de vermogenspositie en schulden van de partij. Giften in geld en natura boven de € 4.500, voorzien van namen en adressen van de gevers, en schulden boven de € 25.000 moeten apart aan de minister van BZK worden gerapporteerd. De minister van BZK maakt die overzichten openbaar en daarmee de geldstromen inzichtelijk voor de burgers.

De minister van BZK is belast met het toezicht op het naleven van de Wet financiering politieke partijen, daarbij geadviseerd door een Commissie van toezicht financiering politieke partijen (CvT). De wet voorziet in sancties bij het niet naleven van de voorschriften door politieke partijen.

5.5.2 Vooruitgang door nieuwe wet

Met de implementatie van de huidige wet voldoet Nederland aan belangrijke internationale aanbevelingen van de Raad van Europa (8 april 2003) en de Group of States Against Corruption (GRECO) (6 februari 2013) over het opstellen van regels voor transparantie, toezicht op het naleven daarvan en de mogelijkheid van het opleggen van sancties bij het niet naleven van de regels.

De minister van BZK heeft ervoor gekozen niet alle internationale aanbevelingen van de Raad van Europa en GRECO op te volgen. In bijlage 2 zijn die internationale aanbevelingen op een rij gezet, waarbij is aangegeven of ze zijn opgevolgd. Begin 2013 publiceerde GRECO een evaluatierapport over de financiering van politieke partijen in Nederland waarin het naleven van de internationale aanbevelingen is getoetst. Op de belangrijkste aanbevelingen uit dat rapport gaan we hierna in.

Lager drempelbedrag voor transparantie en verbod anonieme giften niet opgevolgd

De wetgeving in Nederland stelt nauwelijks of geen beperkingen aan de herkomst of hoogte van giften aan politieke partijen. Donaties uit het buitenland zijn bijvoorbeeld mogelijk en ook anonieme giften tot een bedrag van € 1.000. De minister heeft de aanbevelingen van GRECO om anonieme giften te verbieden en het drempelbedrag van € 4.500 te verlagen

niet opgevolgd. Volgens hem weegt de toename aan administratieve lasten niet op tegen het relatief beperkte risico van beïnvloeding, mede gezien de relatief geringe omvang van de bedragen.

Nieuwe wet alleen voor landelijk niveau

De nieuwe wet strekt zich niet uit tot politieke partijen op het niveau van gemeenten, provincies en waterschappen. De aanbeveling van GRECO om maatregelen te nemen om ook op die niveaus transparantie te vergroten onderschreef de minister. Wel wees hij erop dat politieke partijen ook op decentraal niveau verplicht zijn om een giftenreglement op te stellen. Eind 2013 heeft hij een voorstel om de Wet financiering politieke partijen uit te breiden naar het decentrale bestuur in openbare consultatie gebracht. Dat heeft nog niet tot een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer geleid.

Wij stellen vast dat het giftenreglement dat voor decentraal opererende politieke partijen verplicht is, inhouds- en vormvrij is waardoor transparantie over de herkomst van giften niet is gegarandeerd. Bovendien is in de wet geen toezicht geregeld op het hebben van een giftenreglement.

Formeel geen onafhankelijk toezicht

De aanbeveling van GRECO om onafhankelijk toezicht in te stellen is niet opgevolgd. In de nieuwe wet is het toezicht bij de minister van BZK neergelegd. Wij stellen vast dat er formeel geen sprake is van onafhankelijk toezicht. De instelling van een CvT, die de minister van advies voorziet, biedt in de praktijk wel een waarborg omdat de CvT onafhankelijke adviezen kan geven. We hebben geen aanwijzingen dat het toezicht niet onafhankelijk functioneert.

Aanbeveling

De Wet financiering politieke partijen zal binnenkort worden geëvalueerd. We stellen voor in die evaluatie opnieuw te bezien of het wenselijk of noodzakelijk is om het drempelbedrag ad € 4.500 te verlagen en anonieme giften te verbieden. In de evaluatie zou eveneens aan de orde kunnen komen of er beperkingen moeten worden gesteld aan de herkomst van giften (denk aan buitenlandse donoren, leveranciers aan de overheid) of aan de hoogte daarvan. Ten slotte vragen we aandacht voor de aanbeveling van GRECO over de transparantie van financiering van politieke partijen op decentraal niveau die nog niet is opgevolgd.



5.6 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten – zie de uitkomsten in voorgaande paragrafen – beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in het algemeen deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Wel merken wij op dat het attentiepunt ‘Percentage af te dragen pensioenpremies’ (beleidsartikel 7 Arbeidszaken overheid) van vorig jaar onvoldoende door het ministerie is opgepakt. De ordelijke, deugdelijke en controleerbare totstandkoming van deze indicator behoeft verbetering. Er ontbreekt een procesbeschrijving en afspraken met derde partijen over de kwaliteit van de gehanteerde brongegevens dient duidelijker vastgelegd te worden. Ook de dossiervorming verdient aandacht; het controlespoor dient beter vastgelegd te worden.



6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 25 april 2017 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven wij zijn reactie weer. De reactie staat ook op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van BZK

6.1.1 Bedrijfsvoering

Het doet de minister van BZK deugd dat wij constateren dat de bedrijfsvoering van het ministerie, de processen van het kerndepartement in het bijzonder, zijn verbeterd. Alle openstaande onvolkomenheden die vallen onder begrotingshoofdstuk VII van de rijksbegroting, zijn opgelost.

Opgeloste onvolkomenheden kerndepartement

De minister waardeert onze positieve constateringen over de financiële functie, het inkoopbeheer en het subsidiebeheer van het kerndepartement. Velen binnen het ministerie van BZK hebben in 2016 hard gewerkt aan het verder op orde brengen van deze processen. Het vooraf toetsen van subsidies en inkopen, de samenwerking en kennisdeling in de financiële kolom en de inrichting van de financiële functie na de reorganisatie, hebben hun vruchten afgeworpen. Het ministerie blijft op deze lijn doorgaan. Het voorkomen van informele financiële verplichtingen, het opbouwen en borgen van kennis en kunde bij de beleidsafdelingen op het gebied van aanbestedingsregels en het tijdig uitvoeren van reviews van subsidies en regelingen heeft de aandacht van het ministerie van BZK.

Opgeloste onvolkomenheid DigiD

De minister van BZK reageert op onze constatering dat de informatiebeveiliging van DigiD op het vereiste niveau is gebracht. Ten aanzien van onze opmerking over het gebruik van DigiD, specifiek de tweewegauthenticatie, merkt de minister op dat het inloggen met DigiD Basis op termijn wordt uitgefaseerd en dat hij het voornemen heeft om op grond van het wetsvoorstel GDI regels te stellen voor welke elektronische diensten ten minste het betrouwbaarheidsniveau substantieel of hoog geldt.

Bedrijfsvoering AIVD

De minister geeft aan in reactie op ons rapport aan dat de AIVD het afgelopen jaar forse inspanningen geleverd voor de verdere doorontwikkeling van de bedrijfsvoering en het financieel en materieel beheer. De eerder door ons geconstateerde sporen van de



reorganisatie en bezuinigingen trekken daarmee langzamerhand weg. De AIVD heeft dit in 2016 kunnen realiseren, terwijl er in die periode ook sprake was van een snelle personele groei, organisatieontwikkeling en operationele prioriteiten. Maatregelen zijn daarnaast getroffen voor het bewaken van de balans tussen het primaire en ondersteunende proces, de sturing op ICT en de sturing op output richting een integrale en meer resultaatgerichte bedrijfsvoering. De minister heeft er daarom vertrouwen in dat de dienst ook in 2017 op dit hoge niveau kan blijven presteren.

6.1.2 Beleidsresultaten

Decentralisatie sociaal domein

In reactie op onze aanbeveling aan de minister om zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor het bewaken en bevorderen van de integrale aanpak in het openbaar bestuur waar te maken en bij beleidsvoorbereiding waar nodig mijn collega's aan te spreken, schrijft de minister het volgende. De minister vervult als coördinerend bewindspersoon voor het sociaal domein een belangrijke rol bij het bewaken en bevorderen van de integrale aanpak in het openbaar bestuur. Vanuit die rol is hij als voorzitter actief in de brede regietafel sociaal domein, het overkoepelende, gezamenlijke bestuurlijke gremium van Rijk en gemeenten op het gebied van het sociaal domein. Hij is zich bewust van zijn wettelijke verantwoordelijkheden en handelt daar naar. Hij deelt onze mening dat het programma sociaal domein een goed instrument is om aan zijn verantwoordelijkheden verder invulling te geven.

De minister onderschrijft onze aanbeveling dat het van belang is inzicht te hebben in de resultaten van het gedecentraliseerde sociaal domein. Binnen het programma sociaal domein werken gemeenten en het Rijk (ministers van BZK, SZW, OCW, VWS, VenJ) intensief samen. In het programma worden inhoudelijke en randvoorwaardelijke thema's opgepakt, waaronder outcome monitoring en verantwoording. Gemeenschappelijke taal vormt daarbij een belangrijke invalshoek. Dit programma wordt momenteel samen met gemeenten ontwikkeld en uitgevoerd. Onderzoeksinstanties, gebruikers van voorzieningen en andere relevante stakeholders worden, zoals u aanbeveelt, in dit proces betrokken.

Gemeentefonds

In reactie op onze overwegingen over het gemeentefonds, met als aanleiding de groei van het fonds door de decentralisaties, schrijft de minister het volgende. De overwegingen van de Algemene Rekenkamer leiden niet tot expliciete aanbevelingen en hij ziet er daarom van af inhoudelijk op onderdelen te reageren. Over de uitgangspunten van het gemeentefonds

heeft de minister een traject gestart. Deze herziening financiële verhouding biedt met zijn brede heroriëntatie alle ruimte om aandacht te besteden aan de overwegingen van de Algemene Rekenkamer.

Controle op gemeentelijke jaarrekeningen

In reactie op onze constatering dat gemeentelijk jaarrekeningen over 2015 vaak te laat en niet goedkeurend waren schrijft de minister: bij de transformatie in het sociaal domein hebben regering en Tweede Kamer gekozen voor het voorop stellen van de continuïteit van de zorg. Het was voorzienbaar dat dit ook gevolgen zou hebben voor de financiële verantwoording door gemeenten en de minister heeft de Kamer hierover ook geïnformeerd. Om gemeenten en zorgaanbieders te ondersteunen bij de verantwoording is het programma i-sociaal domein van start gegaan. Voor het verslagjaar 2015 heb ik op 14 november 2016 gerapporteerd over de uitkomsten van de verantwoording door gemeenten over het verslagjaar 2015. In deze Kamerbrief is onder meer aandacht geschonken aan eerder ondernomen acties om de verantwoording zo tijdig mogelijk te laten plaatsvinden en de kans op een goedkeurende verklaring te vergroten. Direct na afloop van de verantwoording over het verslagjaar 2015 heeft de minister een grondige analyse laten uitvoeren. Op basis van dit onderzoek heeft hij verbetermaatregelen aangekondigd in de brief, waaronder het verzoek aan bepaalde gemeenten om een verbeterplan op te stellen. Voor het houden van een vinger aan de pols voor de verantwoording over het verslagjaar 2016, heeft de minister een stuurgroep in het leven geroepen waarin belangrijke ketenpartners vertegenwoordigd zijn en laat hij een monitor uitvoeren.

De minister deelt onze conclusie dat de er ook nog de nodige impact zal zijn op het controle- en verantwoordingsproces in het verslagjaar 2016. In de Kamerbrief is aangegeven dat het waarschijnlijk nog enkele jaren duren voordat het verantwoordingsproces weer genormaliseerd is. Dit is voor de minister aanleiding wederom een grondige analyse uit te gaan voeren van de uitkomsten van het verantwoordingsproces voor het verslagjaar 2016. Eventuele extra verbetermaatregelen zal de minister bezien in het licht van deze uitkomsten.

Digitalisering

Op 18 april jongstleden heeft de minister het rapport van de Studiegroep Informatie-samenleving en Overheid aangeboden aan de voorzitters van de Staten-Generaal. Hierin wordt beoogd voor de digitale overheid een jaarlijks te actualiseren uitvoeringsprogramma op te leveren. Dit programma wordt vastgesteld door een in te richten ministeriële commissie

onder voorzitterschap van de minister-president, waar de ministers van Economische Zaken, Veiligheid en Justitie en BZK vanuit hun systeemverantwoordelijkheid voor respectievelijk digitale economie, digitale overheid en digitale veiligheid het hart van vormen. Vakministers en staatssecretarissen sluiten aan bij de ministeriële commissie vanuit de verantwoordelijkheid voor de digitaliserings- en uitvoeringsprogramma's voor hun domein (zoals mobiliteit, zorg, onderwijs, belastingheffing, sociale zekerheid, defensie, energie en stedelijke omgeving). In de commissie zijn voorts de medeoverheden vertegenwoordigd. In zowel het rapport van de studiegroep als het voorgestelde uitvoeringsprogramma worden inhoud en budget voor de digitalisering van de overheid nadrukkelijk aan elkaar gekoppeld. Het uitgangspunt is dat geen activiteiten plaatsvinden waarvoor de financiële dekking, zowel incidenteel als structureel, niet is geregeld. Als demissionair minister van BZK laat hij aan zijn opvolger of en hoe hij of zij de aanbevelingen van de studiegroep gaat oppakken.

Regulering financiering politieke partijen

De aanbevelingen die wij doen inzake de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) zal de minister van BZK aanbieden aan de commissie die de Wfpp gaat evalueren. De commissie kan dan, indien zij dat wenst, deze aanbevelingen betrekken bij de evaluatie.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft in 2016 aandacht besteed aan decentralisaties in het sociaal domein, maar daar is desalniettemin verbetering mogelijk. De minister zegt toe om ook in 2017 in het programma sociaal domein, samen met de ministers van VWS en SZW en andere belanghebbenden, aandacht te schenken aan gemeenschappelijk 'taal' (definities waarmee uitgaven en resultaten kunnen worden vergeleken, standaardisering van indicatoren). Wij verwachten dat de gezamenlijke inspanning van de ministers van BZK, VWS en SZW resulteert in duidelijke vooruitgang voor uniforme begrippen, definities en meetgegevens in 2017, zodat vanaf 2018 inzicht kan ontstaan in concrete resultaten op dit beleidsterrein. Dit kan tevens een onderdeel zijn van de door ons besproken digitale eenheidsstaat. Hierdoor krijgen gemeenteraden een beter vergelijkbaar zicht op resultaten van het gemeentelijk budget voor hun burgers én kan het parlement beter geïnformeerd worden over de resultaten van de decentralisaties in het sociaal domein.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op Verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans 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 weergave van de financiële informatie klopt en de weergegeven financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen – dat wil zeggen dat de onderliggende transacties in overeenstemming zijn 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 niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een ‘onvolkomenheid’ dan wel een ‘ernstige onvolkomenheid’. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico’s signaleren die nog aandacht behoeven.

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: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016, onder ‘Over dit onderzoek’.



Bijlage 2

Opvolging internationale aanbevelingen

Aanbevelingen Raad van Europa (8 april 2003)	Situatie in Nederland eind 2010	Situatie in Nederland halverwege 2016
1 Staatsbijdragen aan politieke partijen moeten beperkt blijven tot een redelijke omvang en zijn gebaseerd op objectieve, eerlijke en redelijke grondslagen. De bijdragen van de Staat mogen de onafhankelijkheid van politieke partijen niet aantasten.	De WSPP ¹ geeft invulling aan deze aanbeveling.	De Wet fpp geeft invulling aan deze aanbeveling.
2 Bijdragen aan politieke partijen moeten door de staat worden gereguleerd om belangenconflicten te vermijden, transparantie over giften te bevorderen, geheime donaties te vermijden en om de onafhankelijkheid van politieke partijen te waarborgen.	Artikel 18 van de WSPP geeft hier een beperkte invulling aan.	De Wet fpp geeft hier een beperkte invulling aan. Anonieme giften onder de € 1000 zijn toegestaan, er is geen maximum aan donaties. Decentrale politieke partijen vallen niet onder de wet. Zie ook aanbevelingen GRECO.
3 Er dienen waarborgen te zijn dat donaties openbaar worden gemaakt, in ieder geval donaties boven een bepaald (niet nader gespecificeerd) bedrag.	Artikel 18 van de WSPP geeft hier een beperkte invulling aan.	De Wet fpp geeft hier invulling aan voor politieke partijen die deelnemen aan de verkiezingen voor de Eerste en Tweede Kamer. Decentrale politieke partijen vallen niet onder de wet. Zie ook aanbevelingen GRECO.
4 De mogelijkheid moet worden overwogen om de bijdragen aan politieke partijen te maximeren. Ook moeten maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat vastgestelde plafonds worden omzeild.	Niet geïmplementeerd.	Niet geïmplementeerd, vanuit het principiële standpunt van de wetgever dat het niet aan de overheid, maar aan de politieke partijen zelf is om te bepalen of, van wie en tot welke hoogte zij giften aannemen. Zolang maar transparant is van wie een politieke partij giften heeft ontvangen, zodat de kiezers dit in hun afweging om op een politieke partij te stemmen kunnen betrekken.
5 Bijdragen aan politieke partijen mogen fiscaal aftrekbaar zijn.	Hieraan is voldaan.	Hieraan is voldaan.



Aanbevelingen Raad van Europa (8 april 2003)	Situatie in Nederland eind 2010	Situatie in Nederland halverwege 2016
<p>6 Donaties van rechtspersonen aan politieke partijen moeten in de administratie en de verantwoordingen van deze rechtspersonen worden vastgelegd. Aandeelhouders of leden van deze rechtspersonen moeten worden geïnformeerd over deze donaties.</p>	<p>De WSPP geeft een beperkte invulling aan deze aanbeveling.</p>	<p>Politieke partijen moeten giften van rechtspersonen melden, hiervoor geldt nagenoeg hetzelfde regime als voor giften van natuurlijke personen. De vraag of rechtspersonen die giften aan politieke partijen doen deze giften in hun administratie moeten melden valt buiten de reikwijdte van de Wet fpp, die politieke partijen betreft.</p>
<p>7 De staat moet maatregelen nemen om te voorkomen of anders strikt te reguleren dat rechtspersonen die goederen of diensten leveren aan de overheid donaties doen aan politieke partijen.</p>	<p>Niet geïmplementeerd.</p>	<p>Niet geïmplementeerd, zie toelichting bij aanbeveling 4.</p>
<p>8 Rechtspersonen die onder het beheer van de staat of andere overheden staan, mogen geen donaties doen aan politieke partijen.</p>	<p>Niet geïmplementeerd.</p>	<p>Niet geïmplementeerd, zie toelichting bij aanbeveling 4.</p>
<p>9 De maatregelen rond bijdragen aan politieke partijen moeten ook van toepassing zijn op organisaties die gelieerd zijn aan de politieke partijen. Ook gelden ze naar analogie voor de financiering van verkiezingscampagnes, van kandidaten voor verkiezingen en van politieke activiteiten van gekozen volksvertegenwoordigers.</p>	<p>Niet geïmplementeerd.</p>	<p>Hieraan is met de Wet fpp in belangrijke mate voldaan voor politieke partijen vertegenwoordigd in de Eerste en/of Tweede Kamer. De maatregelen zijn van toepassing op neveninstellingen en gelden naar analogie voor de financiering van verkiezingscampagnes en kandidaten voor verkiezingen. De maatregelen zijn niet van toepassing op financiering van politieke activiteiten van gekozen volksvertegenwoordigers. Decentrale politieke partijen vallen hier niet onder.</p>
<p>10 De staat moet bijdragen van buitenlandse donoren verbieden of anders beperken.</p>	<p>Niet geïmplementeerd.</p>	<p>Niet geïmplementeerd, zie toelichting bij aanbeveling 4.</p>

Aanbevelingen Raad van Europa (8 april 2003)	Situatie in Nederland eind 2010	Situatie in Nederland halverwege 2016
11 De staat moet overwegen grenzen te stellen aan de uitgaven van politieke partijen, bijvoorbeeld om excessieve uitgaven voor verkiezingscampagnes te voorkomen.	Niet geïmplementeerd.	Niet geïmplementeerd.
12 Van alle (directe en indirecte) uitgaven van politieke partijen moet een boekhouding worden bijgehouden. Hetzelfde geldt voor uitgaven voor verkiezingscampagnes van politieke partijen, kandidatenlijsten en individuele kandidaten.	De WSPP geeft invulling aan deze aanbeveling voor politieke partijen die overheidssubsidie ontvangen.	Hieraan is met de Wet fpp in belangrijke mate voldaan, zie toelichting bij aanbeveling 9.
13 Politieke partijen moeten de aard en waarde van donaties aan de partij registreren. Boven een bepaald bedrag moeten donoren geïdentificeerd worden in de boekhouding.	Artikel 18 van de WSPP geeft hier een beperkte invulling aan.	De Wet fpp geeft hier een beperkte invulling aan. Decentrale politieke partijen vallen hier niet onder. Zie ook aanbevelingen GRECO.
14 Politieke partijen en daaraan gelieerde organisaties moeten een boekhouding bijhouden en (geconsolideerde) verantwoordingen opstellen.	De WSPP geeft invulling aan deze aanbeveling voor politieke partijen die overheidssubsidie ontvangen.	De Wet fpp geeft hier een invulling aan. Het geldt voor politieke partijen die ten minste één zetel in de Staten-Generaal hebben. Decentrale politieke partijen vallen hier niet onder. Zie ook aanbevelingen GRECO.
15 De verantwoordingen moeten ten minste jaarlijks worden overlegd aan een onafhankelijke autoriteit die toezicht houdt op de financiering van politieke partijen. De verantwoordingen (of minimaal samenvattingen daarvan) moeten ook ten minste jaarlijks openbaar worden gemaakt.	Niet geïmplementeerd.	Hieraan is formeel niet voldaan. Omdat het toezicht is belegd bij de minister van BZK is formeel geen sprake van onafhankelijk toezicht. We hebben echter geen aanwijzingen dat het toezicht, hoewel formeel niet onafhankelijk, niet goed functioneert. Zie ook aanbevelingen GRECO.
16 Een onafhankelijke autoriteit moet toezien op de verantwoording door de politieke partijen en op de presentatie en publicatie daarvan.	Niet geïmplementeerd.	Hieraan is formeel niet voldaan, zie toelichting bij aanbeveling 15.

Aanbevelingen Raad van Europa (8 april 2003)	Situatie in Nederland eind 2010	Situatie in Nederland halverwege 2016
17 De staat moet bevorderen dat bij politie en justitie specialisten aanwezig zijn ter bestrijding van illegale financiering van politieke partijen en campagnes.	Niet geïmplementeerd.	Niet geïmplementeerd.
18 Er moeten sancties zijn getroffen om de naleving van de regels voor de financiering van politieke partijen te bevorderen. Deze sancties moeten effectief en proportioneel zijn en inbreuken ontmoedigen.	Niet geïmplementeerd.	Geïmplementeerd.

Aanbevelingen GRECO (6 februari 2013)	
i. alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement (politieke partijen en andere groeperingen) verplichten om een financieel jaarverslag in te dienen).	Geïmplementeerd.
ii. (i) alle instanties die vertegenwoordigd zijn in het parlement verplichten om hun financiële situatie te rapporteren met de juiste hoeveelheid details, inclusief informatie over inkomsten, uitgaven, schulden en activa, en (ii) een gestandaardiseerde opmaak instellen (vergezeld van toepasselijke richtlijnen, indien nodig) voor de financiële verslagen die door alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement moeten worden ingediend.	Geïmplementeerd.
iii. <i>alle groeperingen die zijn vertegenwoordigd in het parlement verplichten minstens één keer per jaar alle schenkingen en legaten die zijn ontvangen van natuurlijke personen (inclusief partijleden) en rechtspersonen openbaar te maken, inclusief informatie over de bron van deze schenkingen (in ieder geval boven een bepaalde drempel), hun aard en waarde;</i> <i>om de huidige drempel voor openbaarmaking in de wet subsidiëring politieke partijen van € 4.537,80 voor (bedrijfsschenkingen naar een geschikt niveau te verlagen en</i> <i>om schenkingen van personen van wie de identiteit niet bekend is bij de politieke partij/groepering/kandidaat te verbieden.</i>	Niet geïmplementeerd. Minister van BZK vindt de toename aan administratieve lasten door deze maatregelen niet opwegen tegen het relatief beperkte risico.

Aanbevelingen GRECO (6 februari 2013)	
<p>iv.</p> <p>(i) de toepasselijkheid van toekomstige voorzieningen over schenkingen (en mogelijke begrenzingen aan schenkingen) uit te breiden naar plaatselijke en regionale/provinciale afdelingen van politieke partijen en</p> <p>(ii) ervoor zorgen dat de rekeningen van politieke partijen worden samengevoegd, inclusief de rekeningen van de plaatselijke en regionale/provinciale afdelingen, in overeenstemming met artikel 11 van Recommendation rec (2003)⁴ over gemeenschappelijke regels ter bestrijding van corruptie in de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes.</p>	<p>Niet geïmplementeerd. De minister van BZK wijst erop dat er op dit moment al regelgeving bestaat over de transparantie van donaties aan lokale politieke partijen. Bovendien heeft het kabinet in het regeerakkoord het voornemen geuit om de Wet financiering politieke partijen uit te breiden naar het decentrale bestuur.</p>
<p>v. maatregelen nemen om de transparantie te vergroten in geldinzamelingsacties door instanties die direct of indirect zijn verbonden met politieke partijen en andere groeperingen in het parlement.</p>	<p>Geïmplementeerd.</p>
<p>vi. maatregelen nemen ten einde te waarborgen dat de jaarverslagen van politieke partijen, evenals financiële informatie over partijen en andere groeperingen die zijn vertegenwoordigd in het parlement en momenteel nog geen verplichting hebben om te rapporteren, openbaar worden gemaakt aan het publiek.</p>	<p>Geïmplementeerd.</p>
<p>vii. maatregelen nemen om transparantie te vergroten in inkomsten en uitgaven van politieke partijen op plaatselijk niveau.</p>	<p>Niet geïmplementeerd. Zie toelichting bij aanbeveling iv.</p>
<p>viii.</p> <p>(i) onafhankelijk toezicht op de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes instellen, in overeenstemming met artikel 14 van Recommendation Rec (2003)⁴ en</p> <p>(ii) voorzien in een orgaan dat wordt belast met de uitvoering van dit toezicht met voldoende bevoegdheden en financiële en personele middelen.</p>	<p>Niet geïmplementeerd. Minister zelf is verantwoordelijk voor toezicht en indien nodig kan de minister advies inwinnen bij de CvT. Dat biedt in de ogen van de minister voldoende garantie voor een onpartijdige uitvoering van de wet.</p>
<p>ix. nadere maatregelen nemen om het onafhankelijk en onpartijdig functioneren van de Kiesraad en zijn secretariaat te waarborgen bij zijn toekomstige controlerende taken ten aanzien van de regels inzake de financiering van politieke partijen.</p>	<p>Niet geïmplementeerd. Zie toelichting hierboven.</p>



Aanbevelingen GRECO (6 februari 2013)	
x: een duidelijke definitie geven van overtredingen van regels inzake de financiering van politieke partijen en effectieve, evenwichtige en afschrikwekkende sancties voor deze overtredingen invoeren.	Geïmplementeerd.
xi: de bepalingen inzake sancties in het wetsontwerp Financiering van politieke partijen verduidelijken, en waarborgen dat de sancties voor overtredingen van regels inzake de financiering van politieke partijen kunnen worden opgelegd aan alle instanties, waaraan het wetsontwerp verplichtingen oplegt.	Geïmplementeerd.
xii. (i) passende (flexibele) sancties invoeren voor minder ernstige overtredingen van de regels inzake de financiering van politieke partijen, in aanvulling op de strafrechtelijke sancties voorzien in het wetsontwerp Financiering van politieke partijen, en (ii) in overweging nemen de Kiesraad de bevoegdheid toe te kennen om sancties op te leggen voor de minder ernstige overtredingen van de regels inzake de financiering van politieke partijen.	Geïmplementeerd.
xiii. politieke partijen en verkiezingskandidaten advies en training bieden over de toepasselijke regelingen inzake de financiering van politieke partijen.	Geïmplementeerd.



Inhoud



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Reactie



Bijlage

Bijlage 3

Eindnoten

- 1 Wet van 17 mei 1999, houdende regeling van de subsidiëring van politieke partijen (Wet subsidiëring politieke partijen), geldend tot en met 30 april 2013.



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 2017

