

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2014

Nr. 13

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2013

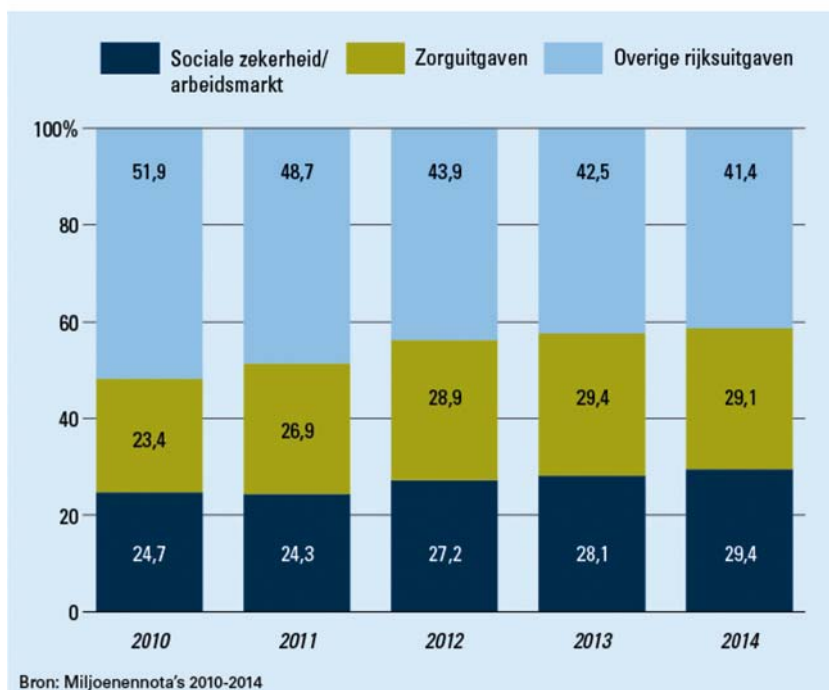
Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de begroting 2014 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).¹ Voor de Tweede Kamer is het namelijk van belang inzicht te hebben in de mate waarin de minister in de begroting informeert over bezuinigingen of intensiveringen en de bijbehorende maatregel(en), prestaties en effecten. Goede verantwoording begint immers bij een goede begroting. Deze brief gaat in op de begroting van het Ministerie van SZW (hoofdstuk XV).

Over de SZW-begroting

De begroting 2014 van het Ministerie van SZW omvat 33.755,9 miljoen euro aan uitgaven en 1.766,2 miljoen euro aan ontvangsten. De uitgaven op het terrein van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid omvatten naast begrotingsgefinancierde uitgaven ook premiegefinancierde uitgaven. Als de premiegefinancierde uitgaven worden meegenomen bedragen de totale uitgaven in 2014 op het terrein van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid 78,6 miljard euro. Daarmee is het de grootste uitgavenpost van de centrale overheid. Figuur 1 laat zien dat in de periode 2010–2014 het aandeel van deze uitgaven ten opzichte van de totale collectieve uitgaven is gestegen van 24,7 procent naar 29,4 procent. De figuur laat ook de ontwikkeling van de zorguitgaven zien, omdat deze, net als de uitgaven op het terrein van de sociale zekerheid en arbeidsmarkt, onder een apart uitgavenkader vallen.

¹ Wij baseren ons op de begroting zoals deze op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Figuur 1 Uitgaven aan sociale zekerheid/arbeidsmarkt en aan zorg, ten opzichte van de totale rijksuitgaven
In procenten



Belangrijkste aandachtspunten

Bij de begroting 2014 van het Ministerie van SZW vragen we aandacht voor de volgende onderdelen:

- Toenemende uitgaven SZA-kader.
- Het toenemende vermogenstekort van de sociale fondsen.
- Het maken van goede afspraken over de komende decentralisaties.
- Het concretiseren van doelstellingen bij de aanpak van jeugdwerkloosheid.

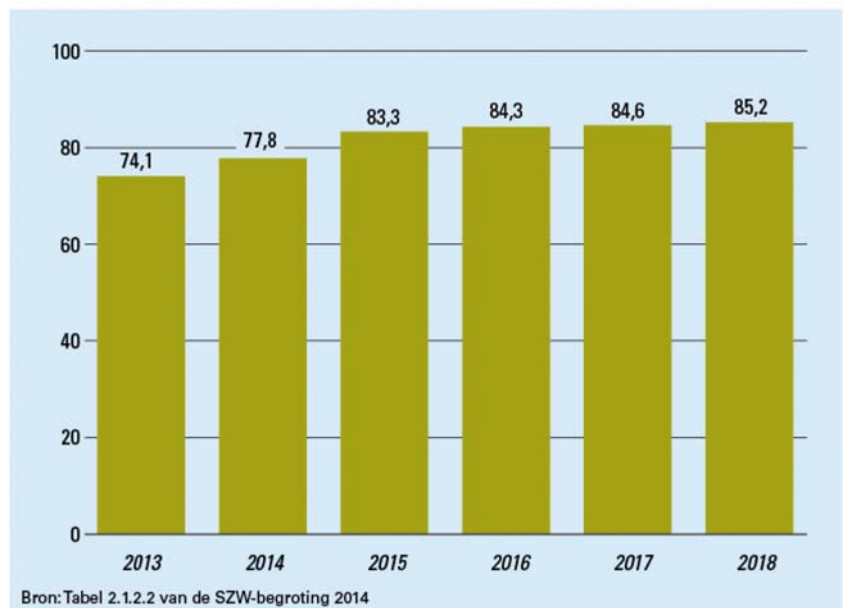
Toenemende uitgaven SZA-kader

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de uitgaven die deel uitmaken van het begrotingskader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA-kader). De uitgaven van dit kader worden zowel door begrotingsmiddelen als door premies (via sociale fondsen) gefinancierd. De omvang van dit kader zal in de komende jaren naar verwachting toenemen van 77,8 miljard euro in 2014 tot 85,2 miljard euro in 2018 (zie figuur 2).² Deze stijging wordt deels veroorzaakt doordat een financiële tegemoetkoming voor ouderen met ingang van 2015 aan het SZA-kader wordt toegevoegd.³ Deze tegemoetkoming bedraagt met ingang van 2015 jaarlijks ongeveer 3,5 miljard euro. De loon- en prijsbijstelling en een verwachte toename van de bijstandsuitgaven zijn de belangrijkste overige verklaringen voor de stijging van de uitgaven in het SZA-kader in deze periode.

² Zie tabel 2.1.2.2 van de Begroting SZW 2014.

³ De ouderencomponent van de huishoudtoeslag.

Figuur 2 Stijging SZA-uitgaven 2013-2018
In miljarden euro's



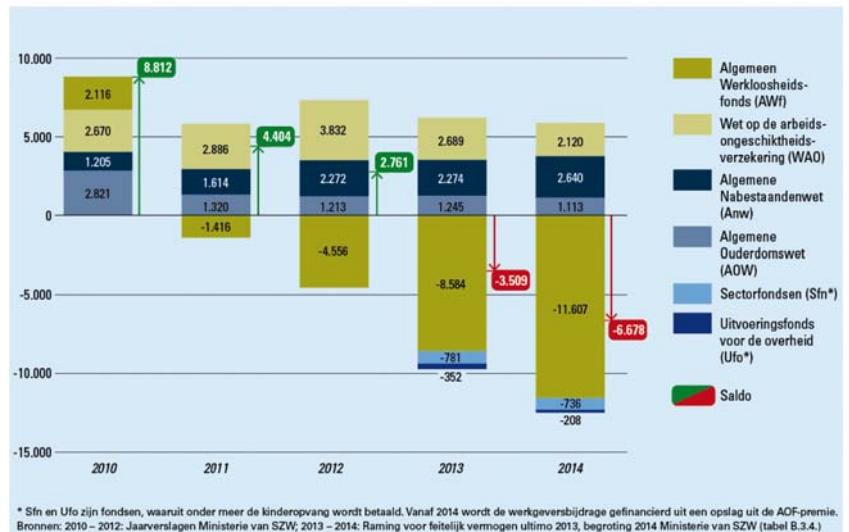
De voortdurende stijging van de SZA-uitgaven kan op gespannen voet komen te staan met het streven van het kabinet om het begrotingstekort terug te dringen. Een stijging van deze uitgaven (zonder dat de uitgavensoorten binnen het kader wijzigen) maakt een financiële herschikking noodzakelijk, indien het kabinet vasthoudt aan het terugdringen van de totale overheidsuitgaven. Deze herschikking kan naast terugdringing van de uitgaven, betrekking hebben op verhoging van de premiegelden en/of belastingontvangsten.

Vermogenstekort sociale fondsen

De ontvangsten van de sociale fondsen bestaan in principe uit de premies die bij werknemers en werkgevers worden geheven.⁴ De sociale fondsen hadden in de periode 2010 tot en met 2012 geen vermogenstekort. Vanaf 2013 wordt een vermogenstekort verwacht dat in 2014 zal oplopen tot 6,7 miljard euro (zie figuur 3).

⁴ Bij enkele sociale fondsen is er daarnaast sprake van een begrotingsgefinancierde bijdrage aan de sociale fondsen.

Figuur 3 Vermogenstekort sociale fondsen
In miljoenen euro's



Het negatieve vermogenssaldo van de sociale fondsen wordt voornamelijk veroorzaakt door het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). De ongunstige economische situatie en de verlaging van de AWf-premies voor zowel werkgevers als werknemers zijn belangrijke oorzaken voor dit tekort. Het Rijk vult een vermogenstekort in het AWf aan via de rekening-courant bij het Ministerie van Financiën.

Op grond van de wetgeving is het kabinet niet verplicht lastendekkende premies voor het AWf vast te stellen. Door de combinatie van niet-lastendekkende premies en een ongunstige economische situatie bestaat wel de kans dat het tekort van het AWf verder oploopt.

Zoals wij ook in onze brief over de modernisering van de Comptabiliteitswet hebben aangegeven vindt de vaststelling van de premies voor de sociale fondsen doorgaans plaats via een ministeriële regeling.⁵ Dit betekent een geringe betrokkenheid van het parlement, omdat er bij een dergelijke regeling geen sprake is van een formeel wetsvoorstel waarop toestemming wordt verleend. Natuurlijk kan het parlement altijd zelf besluiten de premiehoogte ter discussie te stellen. Feit blijft echter dat een formele procedure van expliciete parlementaire sanctie ontbreekt.

Maak goede afspraken over de komende decentralisaties

De invoering van de Participatiewet is één van de drie decentralisaties in het sociale domein. In onze brief Aandachtspunten bij de begroting 2014 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK),⁶ schreven wij dat van tevoren duidelijk moet zijn waarover verantwoording zal worden afgelegd aan de Tweede Kamer bij invoering van de decentralisaties. Het is daarom zaak dat nu al wordt gewerkt aan het vormgeven van informatiearrangementen, ook om te voorkomen dat vanuit het Rijk, de Tweede Kamer of de gemeenten zelf in een (te) laat stadium aanvullende informatiewensen komen.

De minister van BZK heeft aangegeven de interbestuurlijke informatie te willen stroomlijnen, zodat de informatie niet alleen gebruikt kan worden om invulling te geven aan de systeemverantwoordelijkheid van de

⁵ Kamerstuk 33 670, nr. 2.

⁶ Kamerstuk 33 750-VII, nr. 17.

betrokken ministers, maar ook gebruikt kan worden voor benchmarks tussen gemeenten. Wij pleiten daarom ook voor het zoveel mogelijk gebruik maken van de mogelijkheden die open data biedt.

Meer gedetailleerde informatie over uitgaven krijgt pas betekenis als het wordt gecombineerd met informatie over prestaties en effecten («linked data»). Hiervoor is het van belang dat informatieverschaffers en -verzamelaars, zoals gemeenten en het CBS zoveel mogelijk hun data open maken. In onze brief aan de Tweede Kamer van 7 november jl.⁷ hebben wij ook gewezen op de voordelen van «open data». Het kabinet heeft hiervoor het Actieplan Open Overheid⁸ gepresenteerd. Wij constateerden dat er geen samenhangende overall-aanpak lijkt te zijn en dat de minister van BZK voor zichzelf alleen een rol als «aanjager» ziet.

In dit verband vragen wij ook aandacht voor de controle van specifieke uitkeringen. In 2013 besteedde het Rijk circa 13 miljard euro aan specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies. Hiervan geeft de minister van SZW bijna 9 miljard euro uit. De controle van specifieke uitkeringen is gebaseerd op het principe van *single information single audit* (sisa). Het systeem houdt in dat de controle en verantwoording op gemeentelijk niveau niet overgedaan wordt op rijksniveau. Wel wordt nagegaan of de accountantscontroles bij de gemeentelijke verantwoordingen toereikend zijn om ook gebruikt te kunnen worden voor de verantwoording van de uitkerende minister.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2011 en 2012 constateerden we dat deze sisa-systematiek⁹ in de praktijk niet goed werkt. Bij het Ministerie van SZW leidde dit ertoe dat over 2012 voor 1,1 miljard euro geen zekerheid over de rechtmatigheid kon worden geboden.¹⁰ Het Ministerie van SZW heeft recent voorbereidende maatregelen getroffen om alsnog aanvullende werkzaamheden te verrichten als daar in de toekomst aanleiding toe is.

Concretisering doelstellingen bij aanpak jeugdwerkloosheid

Begin 2013 waren 135.000 jongeren van 15 tot 25 jaar werkloos. De aanpak van jeugdwerkloosheid valt onder artikel 2 van de begroting 2014 van de minister van SZW: Bijstand, Toeslagenwet en Sociale Werkvoorziening.

Eén van de speerpunten van het kabinet-Rutte/Asscher betreft een extra investering om meer jongeren aan het werk te krijgen. Tabel 1 geeft een overzicht van deze extra middelen. Deze extra middelen zijn voornamelijk bestemd voor de 35 arbeidsmarktregio's, waarin gemeenten en UWV het regionale arbeidsmarktbeleid tot stand brengen.

Tabel 1: Extra middelen aanpak Jeugdwerkloosheid (in miljoenen euro's).¹

	2013	2014	2015
Regionale aanpak	25		
Bijdrage aan school Ex (OCW)	10		
Overige sterk-middelen (OCW)	15		
ESF	30		
Sectorplannen jeugd		100	100
Premiekorting jongeren (lasten)		100	200
Totaal	80	200	300

¹ Bron: Ministerie van SZW.

⁷ Kamerstuk 33 670, nr. 2.

⁸ <http://data.overheid.nl/openoverheid>.

⁹ Kamerstuk 33 750-VII, nr. 17.

¹⁰ Verantwoordingsonderzoek 2012, Ministerie van SZW.

We vinden het belangrijk dat de Tweede Kamer inzicht krijgt in de resultaten van beleid aan de hand van concrete informatie over uitgaven, prestaties en effecten.¹¹ Bij de aanpak van jeugdwerkloosheid zien we dat concrete doelstellingen ontbreken in de begroting 2014 van het Ministerie van SZW. Daardoor is het niet goed mogelijk om in de toekomst vast te stellen of de extra middelen en inspanningen effect hebben gehad.

Publicaties

Wij wijzen u verder op enkele relevante onderzoeken:

Recent gepubliceerd

- Brief van Algemene Rekenkamer aan minister van BZK. Reactie op decentralisatiebrief. (Kamerstuk 33 400 VII, nr. 68).
- Input voor rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet. Brief van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 33 670, nr. 2).
- Verbeteren verantwoording en begroting. Brief van de Algemene Rekenkamer. (Kamerstuk 31 865, nr. 48).
- Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). (Kamerstuk 33 605 XV, nr. 1).

Beoogde publicaties

- Verantwoordingsonderzoek 2013 (21 mei 2014).
- Decentralisatie Participatiebeleid: nulmeting Participatiewet (2014).

Tot slot

Een brief met dezelfde inhoud hebben we op 28 november 2013 ter informatie gestuurd naar de minister van SZW.

Wij gaan graag met u in gesprek over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begroting 2014.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

¹¹ Kamerstuk 31 865, nr. 48.