

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2018

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2017

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2018 (hoofdstuk XV) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

De begroting omvat € 32,2 miljard aan uitgaven, € 32,2 miljard aan verplichtingen en € 1,9 miljard aan ontvangsten. Daarnaast is de Minister van SZW beleidsmatig verantwoordelijk voor een aantal zogenaamde belastinguitgaven zoals het verlaagde tarief voor de omzetbelasting voor arbeidsintensieve diensten van 680 miljoen euro.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit ons onderzoek, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- Een duidelijker rol- en verantwoordelijkheidsverdeling op het beleidsterrein van sociale zaken en werkgelegenheid blijft nodig.
- Aandacht voor passende informatievoorziening blijft van belang.
- De overheid blijft als werkgever achter bij het realiseren van de banenafpraak.
- De budgetflexibiliteit van de uitgaven van sociale zekerheid en werkgelegenheid is zeer beperkt.
- De raming van niet-belastingontvangsten.
- Het zicht op belastingverlichtende regelingen.
- De navolgbaarheid van financiële meerjarencijfers bij kabinetswisseling.

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer en een verwijzing naar de Opvolgmonitor op het terrein van het Ministerie van SZW.

1. Duidelijkheid rol- en verantwoordelijkheidsverdeling blijft nodig

Door opeenvolgende stelselwijzigingen en decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid naar gemeenten is de rol en verantwoordelijkheid van de Minister van SZW stapsgewijs veranderd. De Minister is voor diverse beleidsartikelen op zijn begroting een regisseur op afstand geworden («systeemverantwoordelijke»), die via stimuleren, financieren en regisseren de beleidsdoelstellingen wil realiseren. De Minister van SZW werkt voor het realiseren van beleid en de besteding van het daaraan verbonden publieke geld, steeds meer samen met derden, zoals gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Zo heeft UWV de taak om uitkeringsgerechtigden te re-integreren in het arbeidsproces en hebben gemeenten de taak om ervoor te zorgen dat jongeren met een arbeidsbeperking en mensen in de bijstand een plek op de arbeidsmarkt vinden. Daarnaast draagt de Minister van SZW via zijn beleid ook bij aan bredere (integrale) doelstellingen van het kabinet, zoals de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.

Voor een goede democratische controle en verantwoording is het belangrijk dat duidelijk is waar de verantwoordelijkheid van de Minister van SZW stopt en waar de verantwoordelijkheid van anderen – zoals gemeenten – begint. In ons Verantwoordingsonderzoek over 2014 bij het Ministerie van SZW hebben we dit vraagstuk aan de orde gesteld voor de Participatiewet. In de Kamerbrief *Ministeriële verantwoordelijkheid in kader Participatiewet* van 14 maart 2016 beschrijft de Minister van SZW de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. Burgemeester en wethouders hebben een grote beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid binnen de kaders en de doelstelling van de Participatiewet en verantwoorden zich hierover aan de gemeenteraad. De Minister is door het parlement aanspreekbaar op de werking van het stelsel van de Participatiewet.¹

In het geval van beschut werk hebben we in ons Verantwoordingsonderzoek over 2016 geconstateerd dat de Minister een andere invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid dan beschreven in zijn brief. De Minister van SZW had namelijk besloten om het creëren van beschut werk met ingang van 2017 bij wet verplicht te stellen, omdat het creëren van werkplekken voor mensen die alleen onder aangepaste arbeidsomstandigheden werk kunnen verrichten moeizaam van de grond kwam. Dit beperkt gemeenten in hun mogelijkheden om alternatieven in te zetten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en is daarmee volgens ons niet in lijn met:

- de decentralisatiegedachte;
- de verantwoordelijkheidsverdeling, zoals de Minister die heeft beschreven in de Kamerbrief *Ministeriële verantwoordelijkheid in kader Participatiewet*;
- de ruimte die de Minister van SZW wil geven aan de uitvoering, zoals hij beschrijft in zijn beleidsagenda 2018.

Aandacht voor een duidelijker rol- en verantwoordelijkheidsverdeling blijft wat ons betreft dan ook nodig.

2. Aandacht voor passende informatievoorziening zichtbaar in begroting

Zoals we onder aandachtspunt 1 aangeven, werkt de Minister van SZW voor het realiseren van zijn beleid en de besteding van het daaraan verbonden publieke geld, steeds meer samen met derden. Het is daarom

¹ Kamerstuk 34 352, nr. 12.

mede van groot belang dat de Minister van SZW zorgt voor een informatievoorziening die:

- past bij zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheid;
- verantwoording aan het parlement mogelijk maakt over de maatschappelijke resultaten: *krijgen burgers waar voor hun belastinggeld?*

In het Verantwoordingsonderzoek over 2016 bij het Ministerie van SZW constateerden we dat de Minister van SZW nog te beperkt informatie heeft over de effecten van zijn beleid. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk of de sectorplannen Zorg werknemers hebben geholpen bij het vinden van een baan binnen of buiten de (zorg)sector. In zijn bestuurlijke reactie onderschrijft de Minister van SZW onze constatering en erkent hij het belang van goede informatievoorziening om de resultaten en effectiviteit van beleid vast te kunnen stellen. Goede afspraken over de informatievoorziening en duidelijke evaluatiekaders vroeg in het beleidsproces dragen bij aan beter beleid. We zien dat de Minister van SZW hiermee aan de slag is gegaan. Zo heeft hij bij het nieuwe actieplan *Perspectief voor vijftigplussers* vooraf bepaald welke informatie hij moet verzamelen. Daarnaast gaat de Minister in zijn beleidsagenda 2018 uitgebreid in op de wijze waarop hij inzicht wil krijgen in de effecten van re-integratiebeleid.

Het zorgen voor informatievoorziening die past bij de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheid van de Minister van SZW blijft van belang, ook voor de informatiepositie van het parlement. De begroting van de Minister van SZW 2018 biedt een mooie gelegenheid voor een gesprek hierover.

3. Overheid blijft als werkgever achter bij realiseren banenafspraken

De overheid is als werkgever gebonden aan de afspraak om banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. De Minister van SZW is beleidsverantwoordelijk voor de banenafspraken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de arbeidszaken in de publieke sector.

De overheid geeft niet het goede voorbeeld door de eigen doelstelling van 6.500 banen aan het eind van 2016 niet te behalen. De resultaten van de tweede meting van de banenafspraken, ten opzichte van de nulmeting, laat zien dat de overheid als werkgever 3.597 van de beoogde 6.500 banen heeft gerealiseerd (55%). Hiermee blijft de overheid achter bij private werkgevers, die hun doelstelling van 14.000 banen ruim hebben gehaald met het realiseren van 18.957 banen. In totaal zijn in Nederland dus 22.554 banen ten opzichte van de nulmeting gerealiseerd, waarmee wel voldaan is aan de doelstelling van in totaal 20.500 banen aan het eind van 2016.

Het kabinet heeft besloten om over te gaan tot activering van de quotumregeling voor de sector overheid, omdat de werkgevers in de overheidssector de doelstelling van 6.500 banen eind 2016 niet hebben gehaald. De ministeriële regeling is op 8 september in concept voorgelegd aan de Tweede Kamer met de mogelijkheid zich gedurende vier weken hierover uit te spreken. Daarna wordt de regeling vastgesteld en gepubliceerd.

De ministers van SZW en van BZK zullen het initiatief moeten nemen om samen met de andere werkgevers van de sector overheid inzicht te krijgen in de knelpunten voor het realiseren van de banenafspraken door de sector overheid. Vervolgens zullen ze maatregelen moeten nemen om deze knelpunten op te lossen.

4. Budgetflexibiliteit uitgaven sociale zekerheid en werkgelegenheid zeer beperkt

De totale uitgaven voor de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid zijn in een apart uitgavenkader opgenomen, namelijk het budgettair kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA-kader). De uitgaven worden gefinancierd uit geïnde premies en het overgrote deel van de begrotingsgelden van het Ministerie van SZW. Voor het begrotingsjaar 2018 bedragen de totale SZA-uitgaven € 78,5 miljard. Deze uitgaven zullen stijgen naar € 86,9 miljard in 2022, vanwege aanpassing aan de loon- en prijsontwikkeling.

In ons Verantwoordingsonderzoek over 2016 bij het Ministerie van SZW hebben we een overzicht gegeven van de geldstromen en de begrotings- en verantwoordingscyclus van het SZA-kader voor 2016. We hebben dit overzicht voor de volledigheid opgenomen in bijlage 1 bij deze brief.

We constateren dat de budgetflexibiliteit van de uitgaven voor sociale zaken en werkgelegenheid zeer beperkt is. In zijn begroting 2018 geeft de Minister aan dat de uitgaven op de beleidsartikelen voor 99,8% juridisch verplicht zijn². Dit komt doordat een groot deel van de SZW-begrotingsuitgaven voortvloeien uit eerder door het parlement aanvaarde afzonderlijke wetten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inkomensoverdrachten op basis van de Participatiewet, de Wajong en de kinderopvangtoeslag, maar ook voor de rijksbijdragen en de tegemoetkomingen voor ouders. Een wijziging in deze uitgaven vereist dus eerst een wijziging van de desbetreffende wetten. De uitgaven kunnen niet worden aangepast door een amendement op de ontwerpbegroting van SZW.

Voor het deel van het SZA-kader dat wordt gefinancierd uit de premiegelden, geldt dat deze niet worden geautoriseerd door het parlement. De premiepercentages stelt de Minister van SZW jaarlijks vast in een ministeriële regeling. Het parlement autoriseert wel de wet- en regelgeving, waarmee de hoogte van de uitgaven mede wordt bepaald (bijvoorbeeld de Algemene Ouderdomswet en de Nabestaandenwet).

5. Raming van niet-belastingontvangsten

De ontwerpbegroting van SZW bevat in totaal € 1.885 miljoen aan niet-belastingontvangsten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om terugbetalingen van te hoge voorschotten van Rijksvergoedingen, zoals Bijstand zelfstandigen en Toeslagenwet.

In ons rapport *Niet-belastingontvangsten* van 14 september 2017 hebben we ramingen en realisaties voor alle niet-belastingontvangsten tijdens de regeerperiode van het kabinet Rutte/Asscher in de jaren 2013 tot en met 2016 onderzocht. Op basis van de begrotingsregels hebben wij deze ingedeeld in twee categorieën: een categorie waarbij de vakminister beperkt budgettair verantwoordelijk³ is en een categorie waarbij de Minister volledig budgettair verantwoordelijk⁴ is. In het onderzoek concluderen we dat veel ministers de inkomsten waarvoor zij budgettair verantwoordelijk zijn, jaar op jaar, lager ramen dan de werkelijke

² De niet-beleidsartikelen zijn hier buiten beschouwing gelaten.

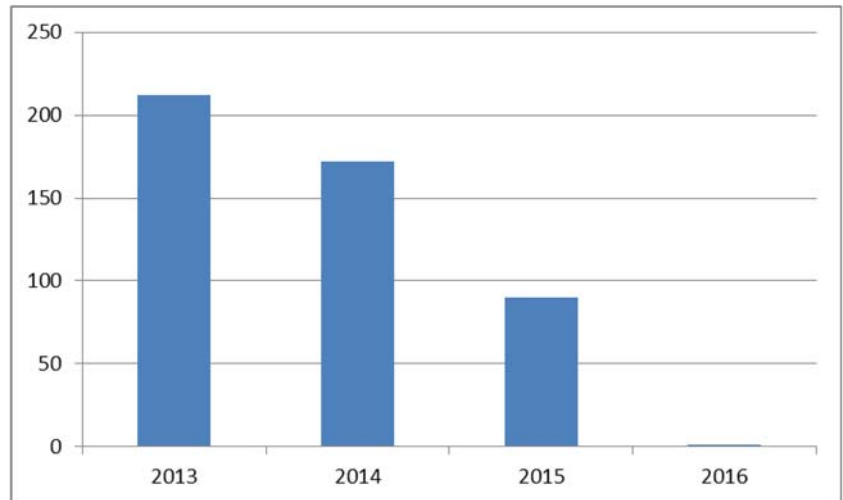
³ In de begrotingsregels wordt in dit verband gesproken van niet-kaderrelevante ontvangsten (die in de staatsschuld landen) en kaderrelevante ontvangsten die tegelijkertijd generale dossiers zijn (mee- en tegenvallers zijn voor risico en rekening van het kabinet).

⁴ In de begrotingsregels wordt in dit verband gesproken over kaderrelevante ontvangsten waarvoor specifieke compensatie geldt.

opbrengst.⁵ We constateren ook dat deze inkomsten pas laat in het jaar zichtbaar worden voor het parlement. Hierdoor kan de Tweede Kamer een deel van de reëel te verwachten ontvangsten niet betrekken bij de belangrijkste besluitvormingsmomenten.

In ons onderzoek blijkt dat ook de niet-belastingontvangsten waarvoor de Minister van SZW budgettair verantwoordelijk is lager worden geraamd dan de werkelijke opbrengst. Onderstaande figuur laat zien dat er per saldo, jaar in jaar uit, bij het jaarverslag meer ontvangen blijkt te zijn dan vermeld bij de Voorjaarsnota.

Ieder jaar komen meer ontvangsten binnen waarvoor de Minister budgettair verantwoordelijk is dan gemeld bij de Voorjaarsnota



Figuur 1 Meeropbrengsten in jaarverslag ten opzichte van Voorjaarsnota (2013–2016, € miljoen).

Uit ons onderzoek blijkt verder dat er geen voorschriften bestaan, in bijvoorbeeld begrotingsregels of Rijksbegrotingsvoorschriften, die beschrijven of er behoedzaam of realistisch moet worden geraamd. Dit betekent dan ook dat vakministers hier vrij in zijn. Daarom hebben wij de Tweede Kamer aanbevolen om:

- Uit te spreken, of en in welke mate een raming behoedzaam moet of mag zijn en wat daarvan zichtbaar moet zijn in de begrotingen;
- Vooral bij de behandeling van de begroting en de Voorjaarsnota, alert te zijn op de ramingen van niet-belastingontvangsten en de onderbouwing daarvan aangezien de mogelijkheden om de begroting te amenderen op die momenten het grootst zijn.

6. Zicht op belastingverlichtende regelingen

Uit ons op 1 februari jl. gepubliceerde rapport *Zicht op Belastingverlichtende regelingen* blijken er naast belastinguitgaven ook belastingfaciliteiten en belastinginstrumenten te zijn die de belastingontvangsten beperken. Voor deze belastingfaciliteiten en -instrumenten heeft het parlement geen periodiek geactualiseerd totaalbeeld. Het ontbreekt voor een groot deel van deze regelingen aan inzicht of de beoogde doelen en effecten zijn behaald, en tegen welke prijs. Voorbeelden voor de Minister van SZW zijn de vrijstelling van de assurantiebelasting voor werkloosheidsverzekeringen en de vrijstelling in de inkomstenbelasting van

⁵ Algemene Rekenkamer, Niet-belastingontvangsten, 14 september 2017, Kamerstuk 34 550, nr. 45

aanspraken op inkomensvoorziening voor oudere/gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen.

7. Navolgbaarheid financiële meerjarencijfers bij kabinetswisseling

We hebben onderzoek gedaan naar de navolgbaarheid van de financiële meerjarencijfers in opeenvolgende financiële en begrotingsstukken bij de kabinetswisseling van 2012 (Rutte/Asscher). Uit ons onderzoek blijkt dat onduidelijk is op welke gegevens de financiële meerjarencijfers in de startnota zijn gebaseerd. Ook is de aansluiting van de financiële meerjarencijfers tussen de verschillende financiële en begrotingsstukken bij de wisseling van het kabinet-Rutte/Verhagen naar het kabinet-Rutte/Asscher lastig te maken. Om beter gebruik te kunnen maken van hun budgetrecht adviseren wij de Tweede Kamer om met de nieuwe Minister van Financiën duidelijke afspraken te maken over onder andere het type informatie dat in de startnota wordt opgenomen. Specifieke aandacht vragen we voor de informatie over de onderbouwing van de financiële meerjarencijfers en een verwijzing naar de artikelnummers van de begrotingen bij voorgenomen maatregelen. Meer informatie over de uitkomsten van ons onderzoek is opgenomen in bijlage 2.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons Verantwoordingsonderzoek over 2017 op 16 mei 2018 verwachten we over het Ministerie van SZW het volgende onderzoek te publiceren: *Lessen van bestuurlijke hervormingen*, waarin we onder andere aandacht besteden aan de bijstand.

In het Verantwoordingsonderzoek over 2017 zullen we onder andere aandacht besteden aan het toezicht door de Minister van SZW op de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Hier is terug te vinden hoe de Minister van SZW opvolging heeft gegeven aan onze aanbevelingen die voortkomen uit onze onderzoeken over de afgelopen vijf jaren. Wij wijzen u in het bijzonder op de opvolging van onze aanbevelingen in de onderzoeken *Aanpak van problematische schulden* (juni 2016), *Inburgering* (januari 2017) en *UWV; Balanceren tussen ambities en middelen* (januari 2017). U vindt de resultaten gerangschikt per ministerie en per onderzoek op: <http://www.rekenkamer.nl/opvolging-aanbevelingen>

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2018.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

Inleiding

Het kabinet voert beleid dat mede is gestoeld op uitgavenkaders. Er zijn drie uitgavenkaders waarin de uitgaven zijn gemaximeerd, namelijk het uitgavenkader voor de Rijksbegroting in enge zin, het uitgavenkader voor Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ) (zie figuur 2). De uitgavenkaders hebben geen wettelijke basis in de Comptabiliteitswet, maar vloeien voort uit bestuurlijke regels en de Wet houdbare overheidsfinanciën.

Omvang uitgavenkaders voor 2018

Figuur 2 Uitgavenkaders 2018. Bron: Miljoenennota 2018

Sinds 1994 worden aan het begin van een kabinetsperiode de inkomsten- en uitgavenkaders vastgesteld. Elk jaar, bij het opstellen van de Miljoenennota, ontvangt het parlement ter informatie de omvang van de geactualiseerde kaders voor het komende kalenderjaar. De uitgaven moeten tijdens de kabinetsperiode binnen hun uitgavenkader blijven. Het principe is dat tegenvallers binnen een uitgavenkader binnen dat kader worden opgevangen. Het werken met vaste uitgavenkaders versterkt op die manier de budgettaire discipline en bevordert de beheersing van uitgaven.

De uitgaven in het SZA-kader en het BKZ worden grotendeels gefinancierd uit premiegelden.

Het parlement autoriseert de inkomsten- en uitgavenkaders niet, met uitzondering van de uitgaven die gefinancierd zijn met begrotingsgelden. Dit betekent dat als het parlement het uitgavenkader wil aanpassen, het dit niet rechtstreeks kan doen. Aanpassingen aan de uitgavenkant kan het parlement realiseren door wijziging van (onderliggende) wet- en regelgeving. We lichten dit toe in het vervolg van deze bijlage.

De inkomsten van de kaders zijn vooral afkomstig van verplichte premies. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het bij burgers en bedrijven innen van het merendeel van deze premies. Aanpassingen aan de inkomstenkant lopen vooral via ministeriële regelingen. Dit traject loopt via het Ministerie van Financiën in samenspraak met het Ministerie van SZW.

De uitgavenkaders BKZ en SZA kennen een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Ook de betrokkenheid van het parlement bij begroten van, en verantwoorden over deze kaders is anders.

In oktober 2016 is de motie-Vermue c.s.⁶ aangenomen door de Tweede Kamer. In deze motie constateert de Tweede Kamer dat het aandeel premiegefinancierde collectieve uitgaven de laatste jaren is toegenomen en de uitvoering van de wettelijke premietaken is belegd bij publieke en private partijen. De Tweede Kamer geeft aan dat zowel het parlement als de Algemene Rekenkamer minder bevoegdheden bij premiegefinancierde uitgaven hebben dan bij belastinggefinancierde uitgaven. De Tweede Kamer heeft de regering daarom gevraagd een onderzoek in te stellen en versterking van het budgetrecht van het parlement, inclusief de verbetering van de informatiepositie en de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven in de premiesectoren. Dit onderzoek heeft het kabinet begin 2017 naar de Tweede Kamer gestuurd.

De Algemene Rekenkamer geeft in deze bijlage op hoofdlijnen inzicht in de begrotings- en verantwoordingssystematiek van het SZA-kader en wil hiermee bijdragen aan de verbetering van de informatiepositie van het parlement. We bespreken:

- de opbouw van het SZA-kader;
- de geldstromen van het SZA-kader;
- de verantwoording van de geldstromen van het SZA-kader.

We besteden daarbij expliciet aandacht aan de rollen van het parlement en van de Algemene Rekenkamer. De beschrijving van het BKZ staat in ons *Rapport bij het jaarverslag 2016* van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Opbouw van het SZA-kader

SZA-kader op hoofdlijnen

Het kabinet stelt op basis van het regeerakkoord aan het begin van de kabinetsperiode het kader vast voor de uitgaven op het terrein van de sociale zekerheid en arbeidsmarkt, het SZA-kader. Dit kader geeft de maximale ruimte weer voor de uitgaven in de kabinetsperiode. Voor 2018 gaat het in totaal om € 78,5 miljard (zie figuur 3). De Minister van SZW is verantwoordelijk voor het handhaven van het SZA-kader.

⁶ Kamerstuk 34 426, nr. 19.

Omvang SZA-kader voor 2018 is € 78,5 miljard



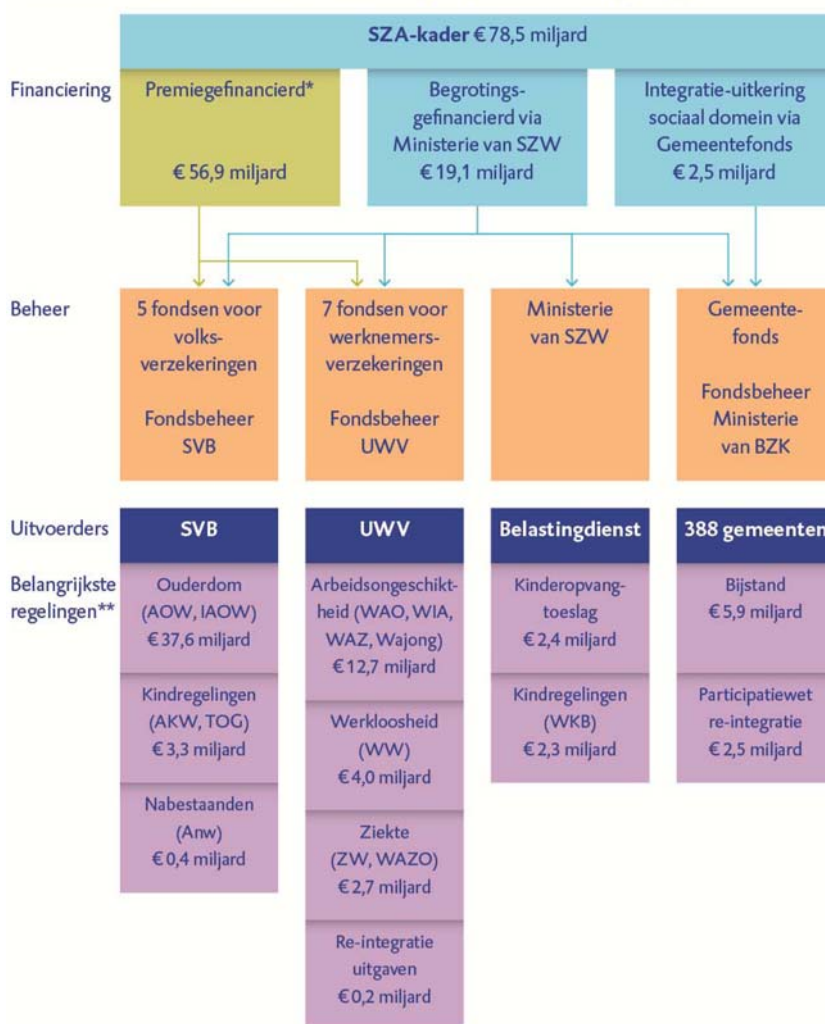
Figuur 3 Omvang SZA-kader voor 2018.

* Inclusief rijksbijdrage van € 12,2 miljard. Bron: Begroting 2018 Ministerie van SZW.

Rol parlement

Het parlement autoriseert jaarlijks vooraf de uitgaven in de begroting van het Ministerie van SZW. Omdat een groot deel van de begrotingsuitgaven deel uitmaken van het SZA-kader, zijn die uitgaven daarmee ook geautoriseerd. Het deel van het SZA-kader dat geen onderdeel uitmaakt van de begroting van SZW, de premiegelden, wordt niet goedgekeurd door het parlement. Voor het deel van het SZA-kader dat geen onderdeel uitmaakt van de begroting van SZW, de premiegelden, geldt dat deze niet worden geautoriseerd door het parlement. Het parlement autoriseert wel de wet- en regelgeving, waarmee de hoogte van de uitgaven mede wordt bepaald (bijvoorbeeld de Algemene Ouderdomswet en de Nabestaandenwet). Het parlement autoriseert dus alleen de uitgaven in het SZA-kader voor zover deze zijn opgenomen op de begroting van het Ministerie van SZW. Voor het parlement is het van belang om te toetsen hoe de Minister zijn wettelijke verantwoordelijkheden invult. Het parlement kan de Minister van SZW aanspreken op het handhaven van het SZA-kader en de instrumenten die de Minister hiervoor inzet. Het parlement kan hier invloed op uitoefenen door wet- en regelgeving aan te passen.

Financiële middelen SZA-kader afkomstig uit premies en begrotingen



Figuur 4 Geldstromen van het SZA-kader.

* Inclusief rijksbijdrage van € 12,2 miljard.

** Vanwege uitvoeringskosten SVB en UWV en overige uitgaven aan kleine regelingen telt het totaal van de regelingen niet op tot het totaal van de uitgaven in het SZA-kader.

Geldstromen op hoofdlijnen

In figuur 4 geven we op hoofdlijnen de geldstromen van het SZA-kader weer. Uit de figuur blijkt dat de uitvoering plaatsvindt door verschillende uitvoerders: de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (zelfstandige bestuursorganen), de Belastingdienst (onderdeel van het Ministerie van Financiën) en gemeenten.

In 2018 omvat het SZA-kader € 78,5 miljard (gerealiseerde uitgaven). Dit geld is afkomstig van geïnde premies en uit de algemene middelen van de begroting SZW en de via het Gemeentefonds aan gemeenten toegekende middelen. De Minister van SZW stelt de hoogte van premies vast voor de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw), het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof), het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) en het Uitvoeringsfonds Overheid (UFO). UWV stelt de

premies vast voor de fondsen die UWV beheert en legt deze vervolgens ter goedkeuring voor aan de Minister van SZW. De premies voor de Werkhervattingskas (Whk) en de vrijwillig verzekerden stelt UWV zelf vast. De vijf fondsen voor de volksverzekeringen en de zeven fondsen voor de werknemersverzekeringen worden samen «de sociale fondsen» genoemd. Bij de jaarlijkse vaststelling van de premiehoogte door de Minister van SZW wordt onder meer rekening gehouden met de koopkrachtontwikkelingen en de lastenontwikkeling voor werkgevers (premies WIA en WW zijn werkgeverspremies). De Belastingdienst int de premies voor de volksverzekeringen en de premies voor de werknemersverzekeringen. De Minister stelt verder de hoogte van de rijksbijdragen uit de begroting van het Ministerie van SZW aan de desbetreffende sociale fondsen vast (waarna het parlement deze autoriseert bij de behandeling van de begroting van het ministerie).

Rol Belastingdienst en gemeenten

De begrotingsgefinancierde uitgaven die worden uitgevoerd door de Belastingdienst (de kinderopvangtoeslag (KOT) en de uitgaven op grond van de Wet op het kindgebonden budget (WKB)) en de uitgaven door gemeenten (bijstand en Participatiewet) vallen onder de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus. De budgetten voor gemeenten worden via de verdeelsleutel in het Gemeentefonds bepaald. De Minister van BZK beheert het Gemeentefonds.

Rol SVB en UWV

Het beheer van de geldstromen van de sociale fondsen is belegd bij twee zelfstandige bestuursorganen: de SVB en UWV. Zij beheren een aantal fondsen waarin de middelen zitten voor de uitvoering van de onder deze organisaties ressorterende taken. De SVB voert de volksverzekeringen uit en UWV de werknemersverzekeringen.

Rol parlement

Het SZA-kader is een bijlage bij de begroting van het Ministerie van SZW. Het parlement autoriseert alleen de begrotingsuitgaven en daarmee ook dat deel van de begrotingsuitgaven dat onderdeel uitmaakt van het SZA-kader (onder andere rijksbijdragen aan sociale fondsen, de Participatiewet en de kinderopvangtoeslag). De Tweede Kamer kan de hoogte van de begrotingsuitgaven tijdens de begrotingsbehandeling beperkt amenderen, omdat de uitgaven op de begroting van SZW voor het grootste deel juridisch verplicht zijn (voor de beleidsartikelen is 99,8% van de uitgaven juridisch verplicht). Dit komt doordat een groot deel van de SZW-begrotingsuitgaven voortvloeien uit door het parlement aanvaarde afzonderlijke wetten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inkomensoverdrachten voor de Participatiewet, de Wajong, de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, en voor de rijksbijdragen. De begroting geeft een beeld van de verwachte uitgaven op grond van deze wetten. Een wijziging in deze uitgaven vereist een wijziging van de desbetreffende wetten op grond waarvan vervolgens de begroting zou kunnen worden aangepast. Deze uitgaven kunnen dus niet worden aangepast door een wijziging van de begroting van SZW.⁷ De Tweede Kamer heeft bij de premiegelden geen formeel budgetrecht. De Tweede Kamer kan wel toetsen of de Minister zijn verantwoordelijkheid voor de beleidsterreinen van SZW en voor de sociale zekerheid goed invult.

⁷ *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2017*. Kamerstuk 34 550 XV, nr. 2, pagina 31.

Verantwoording van de uitgaven in het SZA-kader

Verantwoording is een onderdeel van een systeem van checks-and-balances binnen en tussen organisaties. «Checks» (controlemechanismen) en «balances» (evenwichtige afwegingen van belangen) bestaan in algemene zin uit een mix van verticale en horizontale mechanismen.⁸ Hier gaan we in op de verticale verantwoording van de uitgaven door UWV en de SVB aan de Minister van SZW. De Minister heeft deze informatie nodig om verantwoording te kunnen afleggen aan het parlement over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen, ook wanneer die plaatsvinden door organisaties die op afstand staan van het Rijk.⁹ Wij gaan hier niet in op de horizontale verantwoording van organisaties aan anderen dan de Minister; het gaat dan onder meer om de checks-and-balances binnen organisaties, zoals het interne toezicht door een raad van toezicht (zie hiervoor Algemene Rekenkamer, 2011¹⁰).

Hierna beschrijven we de verantwoording van de uitgaven van de sociale fondsen en de uitgaven van de integratie-uitkering sociaal domein voor de Participatiewet.

Verantwoording uitgaven sociale fondsen

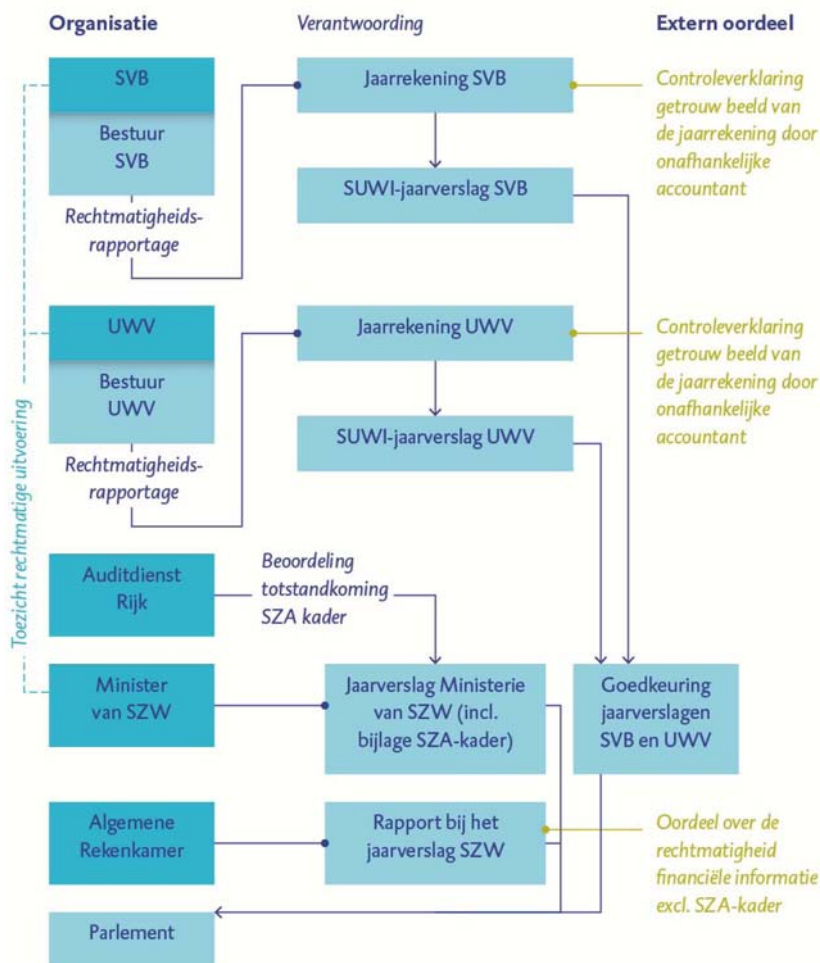
In figuur 5 geven we op hoofdlijnen de verantwoording van de uitgaven uit de sociale fondsen van UWV en de SVB weer.

⁸ Algemene Rekenkamer (2014). «Bestuur op afstand» Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk. Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 142. Den Haag: eigen beheer.

⁹ Algemene Rekenkamer (2012). *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk; Achtergrondstudie*. Den Haag: eigen beheer. Algemene Rekenkamer (2014). «Bestuur op afstand» Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk. Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 142. Den Haag: eigen beheer.

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2011). *Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie*. Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 30 850, nr. 40. Den Haag: Sdu.

SVB en UWV verantwoord de uitgaven uit de sociale fondsen



Figuur 5 Verantwoording SZA-kader: verantwoording sociale fondsen.

Rol raad van bestuur SVB en UWV

De raden van bestuur van de SVB en UWV stellen jaarlijks (maart t+1) een jaarverslag op conform de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). In dit SUWI-jaarverslag verantwoorden zij zich onder andere over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van de regelingen die zij uitvoeren. De interne auditdiensten van de SVB en UWV geven bij het SUWI-jaarverslag een controleverklaring af, waarin zij een oordeel geven over de getrouwheid van de jaarrekening en de getrouwheid van de rechtmatigheidsrapportage in de bedrijfsvoeringsparagraaf, waaronder de getrouwheid van de rapportage over het gevoerde beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, en de opzet en werking van het stelsel van maatregelen en procedures gericht op het waarborgen van een exclusieve, integere, beschikbare en controleerbare gegevensverwerking en beveiligingsniveau van SUWI-net.

Rol onafhankelijke externe accountant

De onafhankelijke externe accountant geeft bij het jaarverslag van de SVB en UWV een controleverklaring af. In deze verklaring geeft de accountant aan de Raad van Bestuur een oordeel over de betreffende jaarrekening van het zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Hij geeft een oordeel over het getrouwe beeld van de grootte en de samenstelling van het vermogen per jaareinde en van het saldo van baten en lasten van het zbo in overeenstemming met de Wet SUWI en zo veel mogelijk in overeenstemming met de algemene bepalingen voor de jaarrekening (Burgerlijk Wetboek, titel 9, boek 2).

Rol Auditdienst Rijk

De Auditdienst Rijk (ADR) controleert jaarlijks de financiële overzichten die deel uitmaken van de departementale jaarverslagen van het Rijk, waaronder het jaarverslag van het Ministerie van SZW. De ADR geeft hierbij een oordeel over het getrouwe beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van de financiële overzichten. De ADR toetst of deze in overeenstemming zijn met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001 (CW) en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2017.

In het jaarverslag van het Ministerie van SZW zijn de uitgaven voor het SZA-kader en een overzicht van de zelfstandige bestuursorganen, waaronder UWV en de SVB, opgenomen in de bijlage. De ADR geeft daarentegen geen oordeel over de bij het jaarverslag gevoegde bijlagen. De ADR beschouwt het SZA-kader als niet-financiële informatie (beleidsinformatie) en beoordeelt de totstandkoming ervan.

Rol Minister van SZW

De Minister van SZW is op grond van de CW en de Wet SUWI verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de *uitgaven* van SZW.

In het jaarverslag van het Ministerie van SZW legt de Minister verantwoording af over het door hem gevoerde financiële beheer (artikelen 63 en 64 CW 2001). Hij rapporteert in het jaarverslag over begrotings- en premiegefinancierde regelingen. De Minister van SZW is behalve voor het geld op de SZW-begroting ook verantwoordelijk voor het beheer van de premiegefinancierde uitgaven binnen het SZA-kader, op grond van de begrotingsregels.

De Minister van SZW is ook, op grond van de CW en de Wet SUWI, verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de *uitvoering* door UWV en de SVB. Dit organisatiegerichte toezicht werd tot 1 januari 2016, namens de Minister van SZW, uitgeoefend door de Inspectie SZW. Vanaf die datum houdt de Inspectie SZW alleen nog toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering. Het ministerie houdt vanaf 2016 zelf toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de zbo's.

De jaarverslagen gebruikt de Minister voor zijn toezichtrol. Daarnaast maakt de Minister gebruik van de informatie van de in- en externe accountants van de zbo's.

De jaarverslagen van de zbo's worden door de Minister van SZW – separaat – in mei aangeboden aan de Tweede Kamer. Hierbij is het de Minister die decharge verleent voor de jaarverslagen aan de zbo's.

Rol Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt, als onafhankelijke externe controleur, een rapport op dat haar bevindingen en het oordeel bevat over het door de Minister gevoerde financieel beheer en materieel beheer, de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties en de financiële informatie in het jaarverslag (artikel 82 CW 2001). Het rechtmatigheidsoordeel van de Algemene Rekenkamer strekt zich uit tot de financiële informatie in het jaarverslag van het Ministerie van SZW, maar niet tot de bijlagen. Het SZA-kader is dus niet betrokken in het rechtmatigheidsoordeel. De Algemene Rekenkamer geeft geen oordeel over de SVB en UWV.

Rol parlement

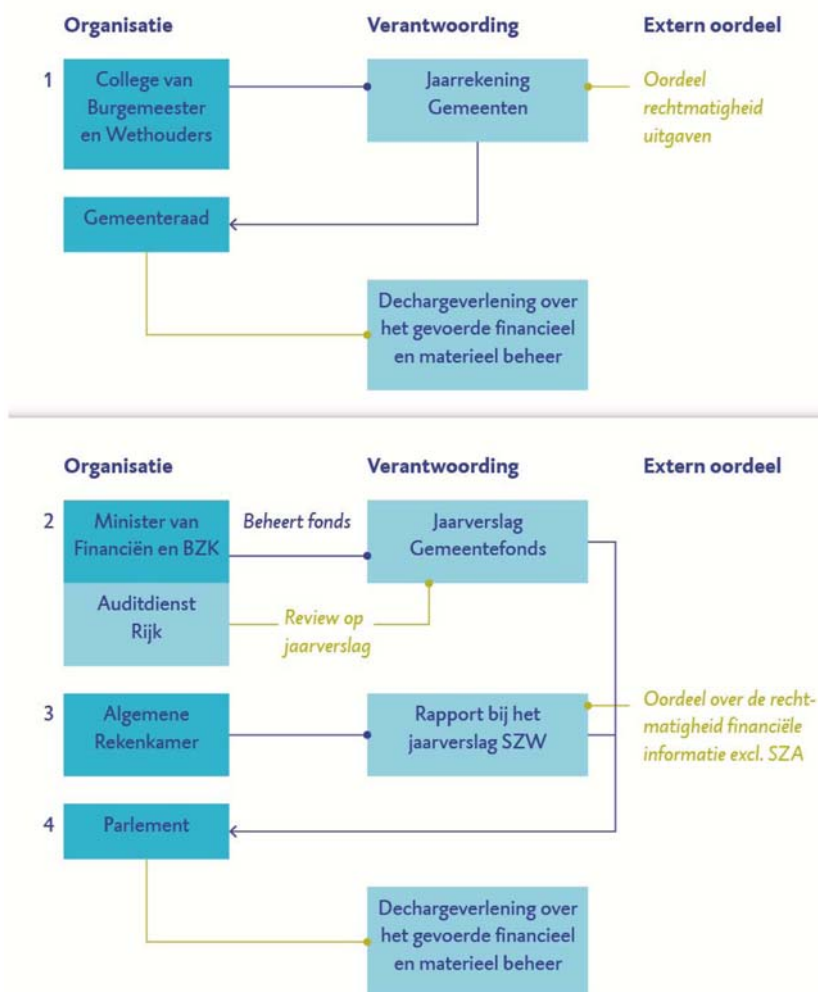
Het jaarverslag van het Ministerie van SZW wordt op de derde woensdag in mei – Verantwoordingsdag – aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit jaarverslag heeft betrekking op de rijksrekening. De premiegefinancierde uitgaven van het SZA-kader maken geen onderdeel uit van de rijksrekening.

De Algemene Rekenkamer biedt op dezelfde dag haar rapporten bij de jaarverslagen van het Rijk aan de Tweede Kamer aan. Deze stukken worden betrokken bij het besluit tot dechargeverlening door de Tweede Kamer.

Verantwoording uitgaven integratie-uitkering sociaal domein Participatiewet

In figuur 6 geven we op hoofdlijnen de verantwoording van de uitgaven van de integratie-uitkering sociaal domein voor de Participatiewet weer.

Verantwoording over uitgaven integratieuitkering sociaal domein voor de Participatiewet



Figuur 6 Verantwoording SZA-kader: verantwoording Gemeentefonds.

Rol gemeenten

Het college van burgemeester en wethouders (B en W) is in de gemeente verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening. De jaarrekening wordt door een onafhankelijke externe accountant gecontroleerd. De accountant beoordeelt of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de verantwoording en de rechtmatigheid van de bestedingen van regelingen. De gemeenteraad stelt de jaarrekening van de gemeente vast. B en W sturen de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag aan gedeputeerde staten; de provincie is immers verantwoordelijk voor het financieel toezicht op gemeenten.

In november 2016 meldde de Minister van BZK aan de Tweede Kamer dat over het verslagjaar 2015 slechts de helft van de gemeenten een goedkeurende controleverklaring kreeg. De andersluidende controleverklaringen zijn vooral een gevolg van de fouten en onzekerheden die opgetreden zijn bij de zorg in natura bij vooral de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de

Rol ministers van BZK en Financiën

De Minister van BZK en de Minister van Financiën (i.c. de Staatssecretaris) zijn de fondsbeheerders van het Gemeentefonds. De uitgaven van het Rijk aan gemeenten worden verantwoord in het Gemeentefonds. Het beheer van het Gemeentefonds maakt onderdeel uit van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK. De Auditdienst Rijk geeft een oordeel over het jaarverslag van het Gemeentefonds.

Rol Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer geeft een oordeel over het jaarverslag van het Gemeentefonds.

Rol parlement

Het jaarverslag van het Gemeentefonds wordt op de derde woensdag in mei – Verantwoordingsdag – aangeboden aan de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer biedt op dezelfde dag haar rapport bij dit fonds aan de Tweede Kamer aan. Deze stukken worden betrokken bij het besluit tot dechargeverlening door de Tweede Kamer en hebben betrekking op de Rijksrekening.

¹¹ *Brief van de Minister van BZK van 14 november 2016 over het sociaal domein. Kamerstuk 34 477, nr. 9.*

NAVOLGBAARHEID FINANCIËLE MEERJARENCIJFERS BIJ KABINETSWISSELING

In de factsheet *Begroten en verantwoorden* van onze publicatie *Rijk in uitvoering*¹² gingen we in op de wijze waarop het regeerakkoord wordt verwerkt in de reguliere begrotingscyclus en hoe dat zich verhoudt tot het budgetrecht van de Tweede Kamer. Hierbij gaven we aan dat bij het uitoefenen van het budgetrecht Kamerleden zich moeten kunnen baseren op financiële informatie die navolgbaar is. Onder navolgbaarheid verstaan we dat duidelijk is waarop financiële meerjarencijfers zijn gebaseerd (de onderbouwing) en hoe ze worden verwerkt in de reguliere begrotingsstukken (de aansluiting).

We hebben onderzoek gedaan naar de navolgbaarheid van de financiële meerjarencijfers in opeenvolgende financiële en begrotingsstukken bij de kabinetswisseling van 2012 waaruit we vervolgens een aantal lessen trekken voor de aanstaande kabinetswisseling.¹³

Meerjarencijfers nauwelijks onderbouwd

Er bestaan geen formele afspraken over de informatie die opgenomen wordt in de financiële bijlage bij het regeerakkoord en de daaropvolgende startnota. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het vaak onduidelijk is op welke gegevens de financiële meerjarencijfers van de maatregelen in het regeerakkoord Rutte/Asscher en de verwerking daarvan in de startnota zijn gebaseerd. De mutaties in de financiële bijlage van het regeerakkoord en de startnota zijn niet of nauwelijks onderbouwd.

Ook bij de verwerking van de mutaties in de nota's van wijziging en de 1^e suppletioire begroting van 2013 ontbreekt een duidelijke onderbouwing. Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften zou er, voor zover mogelijk, informatie over de prijs (P) en de hoeveelheid (Q)¹⁴ in begrotingsstukken moeten worden opgenomen. Deze voorschriften zijn in eerste instantie echter opgesteld voor (ontwerp)begrotingen en gelden in mindere mate voor notas van wijziging of suppletioire begrotingen.

Voorbeeld 1: ontbreken van onderbouwing kostprijs asielzoekersplaats in bijdrage Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) wordt bekostigd op basis van het aantal verwachte op te vangen asielzoekers (gemiddelde bezetting in de opvang) in een jaar vermenigvuldigd met de integrale kostprijs. In het regeerakkoord, de startnota én de begroting 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) was de kostprijs van een asielzoekersplaats niet onderbouwd. Sinds 2015 is de onderbouwing en toelichting in de begrotingsstukken verbeterd.

¹² Algemene Rekenkamer, *Rijk in uitvoering*. Kamerstuk 31 865, nr. 94.

¹³ De navolgbaarheid van meerjarencijfers tijdens de kabinetswisseling in 2012 hebben we onderzocht bij zeven casussen: bijdrage aan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), eigen risico in de zorg, huurtoeslag, rentekosten van de staatsschuld, regeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+), studiefinanciering en werkloosheid.

¹⁴ Rijksbegrotingsvoorschriften 2013, pagina 126: «Cijfers over P (prijs) maal Q (hoeveelheid) geven een onderbouwing van de financiële raming en de hoeveelheid «productie» die er tegenover staat.»

De onderbouwing van meerjarencijfers uit het regeerakkoord Rutte/Asscher was ook niet af te leiden uit het zogenoemde informatiedossier, een overzicht van relevante stukken uit het informatieproces.¹⁵ Over de inhoud van het informatiedossier van de lopende kabinetsformatie zijn overigens vooraf geen formele afspraken gemaakt tussen de Tweede Kamer en de (in)formateur(s).

Meerjarencijfers lastig op elkaar aan te sluiten

De aansluiting van de financiële meerjarencijfers tussen de verschillende financiële en begrotingstukken bij de wisseling van het kabinet-Rutte/Verhagen naar het kabinet-Rutte/Asscher is lastig te maken. De financiële bijlage bij het regeerakkoord en de startnota bevatten bij de presentatie van de maatregelen uit het regeerakkoord geen verwijzing naar de begrotingsartikelen. De beperkte toelichting op de maatregelen maakt evenmin duidelijk wat een bepaalde maatregel precies omvat en op welk(e) artikel(en) de maatregel betrekking kan hebben.

Voorbeeld 2: ontbreken van verwijzing naar artikel in begroting en onderbouwing van maatregel Huishouduitkeringstoets in regeerakkoord

In de financiële bijlage bij het regeerakkoord Rutte/Asscher is in de paragraaf *F Sociale Zekerheid* de maatregel *F76 Huishouduitkeringstoets* opgenomen. Deze maatregel moest vanaf 2015 jaarlijks € 80 miljoen aan besparingen opleveren. De toelichting bij de maatregel luidt: «Een huishouduitkeringstoets wordt ingevoerd per 2015. Het normbedrag voor de WBB (Wet Werk en Bijstand) wordt verlaagd naarmate in een huishouden meer inwonende volwassenen aanwezig zijn.» De toelichting vermeldt niet op welk artikel in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of op welk fonds deze maatregel betrekking heeft. Ook zijn de besparingen niet onderbouwd: op hoeveel huishoudens de maatregel betrekking zal hebben en hoeveel de gemiddelde verlaging van de uitkering zal zijn.

Bij de kabinetswisseling in 2012 zijn de meeste mutaties als gevolg van het regeerakkoord meerjarig verwerkt in de nota's van wijziging op de begroting van 2013 of de 1^e supplettoire begroting van 2013. In deze begrotingsstukken zijn doorgaans alleen mutaties gegeven en geen standen. Hierdoor was het lastig om een goed beeld van de (destijds) actuele situatie te krijgen.

Ook een zogenoemde herverkaveling van verantwoordelijkheden over ministers kan de navolgbaarheid van meerjarencijfers bemoeilijken. Dit bleek bijvoorbeeld uit de casus huurtoeslag.

Voorbeeld 3: mutaties huurtoeslag in regeerakkoord niet zichtbaar bij herverkaveling

Met de benoeming van een Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) in het kabinet-Rutte/Asscher werden onder andere de uitgaven aan huurtoeslag (€ 2.773 miljoen) afgesplitst binnen het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De uitgaven werden uiteindelijk ondergebracht bij de begroting van WenR. Bij de overgang van de

¹⁵ Dit informatiedossier (Kamerstuk 33 410, nr. 23) is tot stand gekomen naar aanleiding van de Motie Pechtold (Kamerstuk 33 410, nr. 4) waarin de wens werd geuit om meer openbaarheid over het dossier van een kabinets(in)formatie en nadrukkelijk werd verzocht om dit voor aanvang van de informatie te regelen.

huurtoeslag van BZK naar WenR zijn de mutaties uit het regeerakkoord gelijktijdig met de overheveling in de nota van wijziging verwerkt. Hierdoor waren ze niet meer afzonderlijk zichtbaar.

Adviezen voor verbetering navolgbaarheid financiële meerjarencijfers

Om de navolgbaarheid van de financiële meerjarencijfers bij de aanstaande kabinetswisseling te verbeteren, adviseren we de Tweede Kamer duidelijke afspraken te maken met de Minister van Financiën van het nieuwe kabinet over:

- het type informatie dat wordt opgenomen in de startnota. Speciale aandacht kan daarbij worden geschonken aan de onderbouwing van de financiële meerjarencijfers en de verwijzing naar artikelnummers van de begrotingen bij de voorgenomen maatregelen;
- verbetering van de navolgbaarheid van de verwerking van de financiële meerjarencijfers uit de startnota in de begrotingsstukken 2018. Als notas van wijziging tot omvangrijke wijzigingen in de ontwerpbegroting hebben geleid, is het een optie om in de vastgestelde begrotingsstaten de standen op artikelniveau op te nemen. Dit zou de Kamer beter in staat stellen een volledig beeld te verkrijgen van de bijgestelde begroting.