

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2019

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, hoofdstuk VII) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. Ook gaan wij in deze brief in op de ontwerpbegrotingen van het gemeentefonds (B) en het provinciefonds (C). De begroting voor hoofdstuk VII omvat € 6.015,8 miljoen aan uitgaven, € 5.874,6 miljoen aan verplichtingen en € 654,4 miljoen aan ontvangsten. In de begroting van het gemeentefonds (B) bedragen zowel de uitgaven als de verplichtingen en de ontvangsten € 31.826,4 miljoen en in de begroting van het provinciefonds (C) bedragen zowel de uitgaven als de verplichtingen en de ontvangsten € 2.480,4 miljoen.

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

1. Financiële relaties Rijk met provincies en gemeenten
2. Informatiebeveiliging
3. ICT
4. Personeel
5. Huurtoeslagschulden
6. Revolverende fondsen
7. Naar een toekomstbestendige begroting
8. Opvolging aanbevelingen

We sluiten deze brief af met een aankondiging van een nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van BZK.

1 Financiële relaties Rijk met provincies en gemeenten (VII, Beleidsprioriteiten en beleidsartikel 1) (B) (C)

De uitgaven van het Rijk van alle begrotingshoofdstukken gezamenlijk betreffen in 2020 € 302,2 miljard. Daarvan gaat er een substantieel deel naar de 12 provincies en 355 gemeenten. In tabel 1 ziet u een overzicht van deze geldstromen:

Tabel 1 Geldstromen van het Rijk naar gemeenten en provincies

Cijfers ontwerp-begrotingen 2020 (in miljoenen euro's)	Fonds: algemene uitkering	Fonds: decentralisatie-uitkeringen	Fonds: integratieuitkeringen	Niet via fonds: specifieke uitkeringen ¹
Gemeenten	26.354,3	1.008,9	4.461,9	7.038
Provincies	2.276,0	204,3	-	30

¹ Voor deze cijfers met betrekking tot specifieke uitkeringen is de bron eveneens de ontwerp-begroting 2020, maar het meest recente jaar waarvoor deze cijfers beschikbaar zijn is 2019; aldus opgenomen.

Het Rijk beschikt over verschillende wettelijke instrumenten om geld aan provincies en gemeenten uit te keren. Uitkeringen aan gemeenten en provincies bestaan uit vrij besteedbare middelen en uit geld voor specifieke doelen. De algemene uitkering, integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen zijn vrij besteedbaar. Deze uitkeringen zijn onderdeel van het gemeente- en provinciefonds² en over de besteding wordt verantwoording afgelegd aan gemeenteraden of provinciale staten.

Over de besteding van specifieke uitkeringen zijn gemeenten en provincies verantwoording verschuldigd aan het Rijk, door middel van de SiSa-systematiek.³ Over de verantwoording rondom specifieke uitkeringen hebben we indertijd de Minister van BZK aangesproken (verantwoordingsonderzoeken 2011 en 2012). De controle-informatie van accountants bij gemeenten en provincies bood voor de betrokken Ministers toen onvoldoende basis voor de beoordeling van de rechtmatige besteding door gemeenten en provincies van de specifieke uitkeringen. Dit betrof onder meer specifieke uitkeringen voor rampenbestrijding, tijdelijke stimulering woningbouwprojecten en onderwijsachterstanden.⁴

Thans wijzen wij u erop dat de term «middelen sociaal domein» die de Minister in haar ontwerp-begroting voor het gemeentefonds gebruikt op pagina 12, ten onrechte de indruk kan wekken dat het Rijk directe invloed heeft op de aanwending van deze middelen door gemeenten. Deze middelen zijn al sinds 2015 onderdeel van het gemeentefonds en zijn derhalve vrij besteedbaar voor gemeenten. Gemeenten bepalen zelf hoeveel middelen ze besteden aan het sociaal domein.⁵

Wij hebben de afgelopen jaren een aantal keren aandacht gevraagd voor de «verrommeling» van het stelsel van uitkeringen aan decentrale overheden, die mede door de invoering van het instrument

² De integratie-uitkering bestaat alleen binnen het gemeentefonds.

³ Single information, Single audit.

⁴ Algemene Rekenkamer (2013). *Rapport bij het Jaarverslag 2012 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)* Den Haag: eigen beheer. En: Algemene Rekenkamer (2012). *Rapport bij het Jaarverslag 2011 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)* Den Haag: eigen beheer (Kamerstuk 35 200 VII, nr. 1).

⁵ Zorgplichten en overige wettelijke taken zijn wel van invloed op bestedingsvrijheid van gemeenten.

«decentralisatie-uitkering» is ontstaan.⁶ In het verantwoordingsonderzoek 2018 beoordeelden wij de opzet en werking van het beheer van het instrument decentralisatie-uitkering als onvolkomen en wij merkten 19 decentralisatie-uitkeringen aan als onrechtmatig, omdat de vormgeving van deze decentralisatie-uitkeringen op gespannen voet staat met de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten en provincies, essentiële kenmerken van dit type uitkering. Zo constateerden wij dat van rijkswege voorwaarden gesteld werden aan de toekenning, de besteding en de beschikbaarstelling van opvolgende tranches en aan beleid.⁷

Wij zullen de toepassing van decentralisatie-uitkeringen en de inspanningen van de Minister om geldoverdrachten aan decentrale overheden in overeenstemming te brengen met wet- en regelgeving blijven volgen.

Met betrekking tot de ontwerpbegroting 2020 wijzen we u in het bijzonder nog op de 8 nieuwe regiodeals die de Minister van BZK onlangs presenteerde.⁸ De bijbehorende rijksmiddelen worden ook hierbij via een decentralisatie-uitkering ter beschikking gesteld. Wij zullen ook deze uitkeringen onderzoeken op rechtmatigheid. Daarnaast attenderen wij u op het feit dat in de nieuwe regiodeals is vastgelegd dat het Rijk tot en met 2020 of 2021 geld ter beschikking stelt,⁹ maar dat er voor deze jaren nog geen geld staat op de ontwerpbegroting van het gemeente- en het provinciefonds. Dit geld staat nu nog gereserveerd op de ontwerpbegroting van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

2 Informatiebeveiliging (VII, Beleidsprioriteiten en beleidsartikel 7)

De Minister gaat in haar ontwerpbegroting diverse malen in op het onderwerp informatiebeveiliging. In dit kader wijzen wij op onze bevindingen uit het verantwoordingsonderzoek 2018. Wij constateerden dat de rijksbrede informatiebeveiliging niet is verbeterd ten opzichte van het jaar ervoor. Het aantal onvolkomenheden steeg in 2018 van 9 naar 11. Slechts bij 3 ministeries was de informatiebeveiliging op orde, namelijk bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

We constateerden ook dat de bevoegdheden van de Minister van BZK op het gebied van informatiebeveiliging in 2018 zijn uitgebreid. We bevalen aan deze bevoegdheden nu te koppelen aan concrete acties en de bevoegdheden van de Minister van BZK in lijn te brengen met die van de Minister van Financiën.¹⁰ Dit achten wij van belang om op het hoogste niveau de status van de informatiebeveiliging bespreekbaar te maken en daarmee de noodzakelijke verbeteringen te kunnen doorvoeren.

⁶ Onder andere: Algemene Rekenkamer (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen; Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Kamerstuk 32 249, nr. 2. Den Haag: eigen beheer.

⁷ Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200 VII, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019.

⁸ Nieuwsbericht Ministerie van LNV en Ministerie van BZK (15-07-2019). *Acht Regio Deals definitief: Rijk en regio investeren 340 miljoen*.

⁹ Zie bijvoorbeeld Regiodeal Achterhoek, artikel 5, lid 6, bijlage bij *Kamerbrief aanbidding Regio Deal Achterhoek*, Kamerstuk 29 697, nr. 67.

¹⁰ Een voorbeeld hiervan is de bevoegdheid van «bezwaar». Als de Minister van BZK deze bevoegdheid zou krijgen, zou dit betekenen dat zij de informatiebeveiliging van een ministerie kan agenderen in de ministerraad.

De Minister van BZK kondigt in haar ontwerpbegroting aan dat zij een Chief Information Security Officer Rijk (CISO Rijk) gaat instellen. Deze functionaris zal onder directe verantwoordelijkheid van de CIO Rijk zorg dragen voor een integrale borging van informatiebeveiliging binnen het rijksbrede ICT-beleid. Daarnaast stuurde de Minister van BZK recentelijk een brief aan uw Kamer waarin zij de aanpak beschrijft van alle door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging.¹¹ In het verantwoordingsonderzoek 2019 zullen we onderzoeken hoe deze plannen er in de praktijk uit gaan zien en of deze aanpak bijdraagt aan het effectief verbeteren van de informatiebeveiliging bij het Rijk.

3 ICT (VII, Beleidsprioriteiten en beleidsartikel 7)

De Minister geeft in haar ontwerpbegroting (in het artikel over haar beleidsprioriteiten op pagina 19) aan te streven naar een verhoogde transparantie rondom ICT binnen het Rijk door de informatiewaarde van het Rijks ICT-dashboard te verbeteren en door het toevoegen van informatie over ICT-beheeraspecten. Ook geeft ze aan de sturing op ICT binnen ministeries en rijksbreed te willen versterken door de implementatie van de nieuwe profielen voor de departementale CIO (Chief Information Officer) en CISO te monitoren, net als de invoering van het kwaliteitskader voor departementale «I-plannen».¹²

Dit is in lijn met onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2018.¹³ We benadrukken hierbij dat standaardisatie en een vlotte implementatie van de aangekondigde maatregelen noodzakelijk zijn om de informatievoorziening snel, volledig en inzichtelijk te kunnen laten zijn. Dit geldt voor zowel het Rijks ICT-dashboard als het CIO- en CISO-profiel. Ter illustratie daarvan attenderen we u op het feit dat er nu ook al een profiel van de departementale CIO-organisatie is, maar dat er toch verschillende profielen en modellen voor de CIO in gebruik zijn. Om helder te krijgen wie waarvoor verantwoordelijk is ten aanzien van de sturing op ICT en de informatievoorziening over ICT, vragen wij aandacht voor de bevoegd- en verantwoordelijkheden van de CIO Rijk en de CIO's van – met name – de uitvoeringsorganisaties. Daar zouden ook profielen voor kunnen worden opgesteld.

4 Personeel (VII, Beleidsprioriteiten en beleidsartikel 7)

De afgelopen jaren hebben wij in diverse onderzoeken aandacht gevraagd voor de personeelstekorten bij het Rijk, onder andere voor wat betreft de inkoop-, ICT- en financiële functie.¹⁴ Sinds 2017 heeft de Minister verschillende initiatieven genomen om de personeelstekorten te beperken en om haar inzicht in de mate van rijksbrede personeelstekorten te vergroten.

¹¹ Brief van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer inzake «Aanpak bevindingen Algemene Rekenkamer t.a.v. Informatiebeveiliging en ICT binnen de rijksoverheid». Kamerstuk 26 643, nr. 620.

¹² Brief van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer inzake «Aanpak bevindingen Algemene Rekenkamer t.a.v. Informatiebeveiliging en ICT binnen de rijksoverheid». Kamerstuk 26 643, nr. 620.

¹³ Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200 VII, nr. 2.

¹⁴ Zie onder meer Algemene Rekenkamer (2018a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 bij Wonen en Rijksdienst (XVIII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 950 XVIII, nr.2.

De Minister van BZK stelt in de ontwerpbegroting dat zij verder vorm zal geven aan het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2025 (SBP 2025). Hierbij zal zij zich onder andere richten op de kwaliteit van de rijksdienst in brede zin, onder meer door waar mogelijk te sturen op overheidsbrede effecten, alsmede op de verbetering van kostenbewustzijn. Op dit moment werken alle departementen aan een vertaling van het SPB 2025 naar een eigen Meerjarige Personeelsplanning (MPP). Deze plannen dienen eind 2019 gereed te zijn. Wij gaven in ons verantwoordingsonderzoek 2018 aan dat deze plannen pas meerwaarde hebben wanneer ook in kaart wordt gebracht wat de consequenties zijn als het aanbod van voldoende gekwalificeerd personeel achterblijft bij de vraag.¹⁵

5 Huurtoeslagschulden (VII, Beleidsprioriteiten, beleidsartikel 3)

In ons onderzoek *Toeslagen terugbetalen* hebben wij gekeken hoeveel van de huishoudens die toeslagen ontvangen zogenoemde «toeslagschulden» hebben en hoe de hoogte, duur en stapeling van de toeslagschulden samenhangen met de samenstelling van het huishouden. We deden in dit rapport onder meer de aanbeveling om toeslagschulden te bekijken vanuit het perspectief van huishoudens, en daarbij in plaats van op de looptijd van individuele terugvordering te letten op de tijd die het kost om de gehele toeslagschuld terug te betalen en op het beslag dat de toeslagschulden leggen op het inkomen van het huishouden.¹⁶ Deze aanbeveling raakt ook de Minister van BZK: zij is verantwoordelijk voor de huurtoeslag. De uitgaven hiervoor (€ 4.269,2 miljoen) beslaan 71% van de totale uitgaven van begrotingshoofdstuk VII (BZK), die € 6.015,8 miljoen beslaan.

Hoewel het kabinet in zijn reactie aangeeft dit technisch nog niet te kunnen, blijkt uit ons onderzoek dat de Belastingdienst op dit moment al voor de vier toeslagen tezamen kan zien of en hoe lang individuele huishoudens toeslagschulden hebben en hoe hoog die zijn. Wanneer kabinet en parlement structureel willen volgen hoe het toeslagenbeleid uitpakt voor huishoudens, is het van belang dat de begrippen «huishouden» en «inkomen» in de verschillende toeslagenregelingen op elkaar afgestemd worden. Aanvullend hierop merken we op dat we hebben aanbevolen ook de tolerantiegrenzen van de toeslagen voor het rijksjaarverslag op elkaar af te stemmen.¹⁷

6 Revolverende fondsen (VII, beleidsartikel 4)

We maken uw Kamer erop attent dat er in de ontwerpbegroting een aantal «revolverende fondsen» is opgenomen waarvoor de Minister van BZK verantwoordelijk is. De rijksoverheid maakt vaker gebruik van revolverende fondsen als financieringsvorm. In dergelijke fondsen storten Ministers geld om maatschappelijke en de economie stimulerende projecten te bekostigen. Uiteindelijk vloeien de opbrengsten, zoals rente of aflossingen, terug in het fonds waardoor het geld weer ingezet kan worden voor andere projecten. Zo «revolveren» de middelen in de fondsen – de geldstroom draait als het ware rond. Daardoor kan publiek

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2019), *Staat van de rijksverantwoording 2018*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr.3.

¹⁶ Algemene Rekenkamer (2019), *Toeslagen terugbetalen*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 491.

¹⁷ Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200 VII, nr. 2. En: Algemene Rekenkamer (2019). *Beantwoording vragen commissie, gesteld aan de Algemene Rekenkamer, over het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 200 VII, nr. 7.

geld in theorie meer rendement opleveren. De revolverende fondsen die onder BZK vallen zijn:

- Fonds Duurzaam Funderingsherstel (FDF; rijksbudget € 20 miljoen);
- Fonds Energiebesparing Huursector (FEH; rijksbudget € 75 miljoen);
- Nationaal Energiebespaarfonds (NEF; rijksbudget € 75 miljoen).¹⁸

Onlangs hebben we een rapport uitgebracht over revolverende fondsen.¹⁹ We bevelen het kabinet onder meer aan om scherper inzicht te geven in de revolverende fondsen van het Rijk, zowel voor wat betreft de aard als de omvang, en het parlement daarover te informeren in begrotings- en verantwoordingsstukken. In de voorliggende ontwerpbegroting wordt dit inzicht nog nauwelijks gegeven. Overigens heeft de Minister van BZK u in haar brief aan uw Kamer van 24 juni 2019 nader ingelicht over deze fondsen.²⁰

7 Naar een toekomstbestendige begroting

Op 12 september 2019 hebben we het rapport *Inzicht in publiek geld (deel 2); Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* gepubliceerd. Het parlement heeft steeds meer behoefte aan inzicht in maatschappelijke resultaten van beleid. Ook wanneer een Minister voorwaardenscheppend optreedt voor maatschappelijke veranderingen die andere overheden, burgers en bedrijven vorm geven. We laten zien dat het kabinet verschillende kansen kan benutten om de begroting en het jaarverslag meer betekenis te geven voor het parlement.

Het gaat hierbij om het verbeteren van de informatiefunctie van de begroting, onder andere door het toevoegen van informatie over doelstellingen van beleid en de onderbouwing van beleid en geld met zinvolle indicatoren. De huidige digitale mogelijkheden en de toegenomen beschikbaarheid van (open) data bieden daartoe volop kansen.

8 Opvolging aanbevelingen (VII, Beleidsprioriteiten en beleidsartikel 9 (Rijksvastgoed))

Op 24 september 2019 heeft de Algemene Rekenkamer de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd. Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen die wij in onze eerdere onderzoeken aan de Minister van BZK hebben gedaan en wat er volgens het Ministerie van BZK met deze aanbevelingen is gedaan.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2013–2018 110 aanbevelingen aan de Minister van BZK gedaan. Op 69 aanbevelingen (63%) heeft de Minister een toezegging gedaan, op 39 (35%) aanbevelingen niet. Op 2 aanbevelingen is wel een toezegging gedaan, maar hier is nog geen opvolging aan gegeven.

In ons onderzoek *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf* uit 2015 hebben we aanbevolen om inzage te geven in alle financiële gevolgen van de keuzes die gemaakt worden in de masterplannen, zoals het rekening houden met maatschappelijke belangen.²¹ Deze plannen, die oorspron-

¹⁸ Cijfers rijksbudget t/m 2017. Bron: Algemene Rekenkamer (2019). *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*. Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 133.

¹⁹ Algemene Rekenkamer (2019). *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*. Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 133.

²⁰ Brief van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer inzake nadere reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer «Zicht op revolverende fondsen bij het Rijk». Kamerstuk 31 865, nr. 149.

²¹ Algemene Rekenkamer (2015), *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 176.

kelijk uit 2013 dateren, zouden voor het Rijk tot een compacte – en daarmee goedkopere – kantoorhuisvesting moeten leiden. In de voorliggende ontwerpbegroting komt de financiële impact van de gemaakte keuzes in de masterplannen niet aan bod. We zouden bijvoorbeeld verwachten dat uw Kamer door de Minister van BZK geïnformeerd wordt over noodzakelijke investeringen, de opbrengsten uit verkoop van panden inclusief eventuele boekwaardeverliezen of -winsten.

In de brief van de Minister van BZK van 2 juli 2019 over dit onderwerp informeert de Minister uw Kamer op hoofdlijnen over de geactualiseerde masterplannen voor de kantoorhuisvesting zonder de financiële gevolgen inzichtelijk te maken.²²

De Minister van BZK heeft in het algemeen overleg van 3 juli 2019 aangegeven dat de masterplannen vertrouwelijk zijn vanwege marktgevoelige informatie, omdat het Rijksvastgoedbedrijf op de markt moet kunnen onderhandelen. Wel zegde ze vertrouwelijke inzage aan de Kamerleden toe.²³ Rekening houdend met dit belang zouden de financiële effecten op geaggregeerd niveau in de rijksbegroting inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons Verantwoordingsonderzoek over 2019 op 20 mei 2020 verwachten we in ieder geval het volgende onderzoek te publiceren dat het beleidsterrein van het Ministerie van BZK raakt:

- Diversiteit in vaste adviescolleges: een onderzoek naar de evenredige deelname van vrouwen en etnische en culturele minderheidsgroepen in vaste adviescolleges.

In de ontwerpbegroting zijn de plannen van het kabinet voor het komende jaar uitgewerkt. Wij vertrouwen er op dat we u met deze brief een aantal aandachtspunten meegeven om het beleid kritisch te volgen.

Algemene Rekenkamer

A.P. Visser,
President

C. van der Werf,
Secretaris

²² Brief van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer betreffende de vernieuwing rijksdienst. Kamerstuk 31 490, nr. 255.

²³ De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Algemeen overleg functioneren rijksdienst* van 3 juli 2019, Kamerstuk 31 490, nr. 257.