

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Gemeentefonds (B) en Provinciefonds (C)

Rapport bij het Jaarverslag 2024

2025



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun beleid, hun bedrijfsvoering en hun bestedingen. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), het Gemeentefonds (B) en het Provinciefonds (C). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2024 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2024.

Inhoud

- 1. Onze conclusies | 5**
- 2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers | 8**
 - 2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart | 10
 - 2.2 Feiten en cijfers ministerie, gemeentefonds en provinciefonds | 12
- 3. Beleidsresultaten | 16**
 - 3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 16
 - 3.2 Woningen voor ouderen | 18
 - 3.3 (Sturings)informatie over de renovatie van het Binnenhof | 26
 - 3.4 Beleidsevaluaties | 31
 - 3.5 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 32
 - 3.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 35
- 4. Bedrijfsvoering | 36**
 - 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 36
 - 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 37
 - 4.3 Opgeloste onvolkomenheden | 38
 - 4.4 Onvolkomenheden | 38
 - 4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 39
 - 4.6 Sturing op inhuur bij Logius en SSC-ICT | 40
 - 4.7 Rijksbreed inkopen | 43
 - 4.8 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 45
- 5. Financiële informatie | 46**
 - 5.1 Oordeel over de financiële informatie | 47
 - 5.2 Toelichting financiële oordelen | 48
- 6. Onze oordelen over het Gemeentefonds | 50**
 - 6.1 Totstandkoming beleidsinformatie | 50
 - 6.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 50
 - 6.3 Financiële informatie | 51

7. Onze oordelen over het Provinciefonds | 53

- 7.1 Totstandkoming beleidsinformatie | 53
- 7.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 53
- 7.3 Financiële informatie | 54

8. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 55

- 8.1 Reactie minister van BZK | 55
- 8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 58

Bijlagen | 60

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van BZK 2024 | 60
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 63
- Bijlage 3 Literatuur | 69
- Bijlage 4 Begrippenlijst | 72
- Bijlage 5 Eindnoten | 75

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) waren in 2024 de uitgaven € 10.925 miljoen, de ontvangsten € 1.552 miljoen en de verplichtingen € 11.437 miljoen. De uitgaven aan het gemeentefonds waren € 43.836 miljoen en aan het provinciefonds € 3.954 miljoen.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor een breed takenpakket, waaronder constitutionele vraagstukken en de inrichting van het openbaar bestuur, de nationale veiligheid en de rijksbrede bedrijfsvoering. In 2024 is de verantwoordelijkheid voor het herstel van Groningen overgekomen van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en is de verantwoordelijkheid voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en het Rijksvastgoedbedrijf overgegaan naar de nieuwe minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). Deze wijzigingen worden in de begroting van 2025 verwerkt. Het jaarverslag van het ministerie van BZK over 2024 bevat daarom ook de verantwoording over de beleidsartikelen van VRO.

De minister weet niet of er in 2030 genoeg woningen voor ouderen zijn gebouwd

De woningnood in Nederland is hoog. Het doel om 100.000 woningen per jaar te bouwen is niet gehaald: in 2024 zijn er ruim 82.000 woningen gerealiseerd.

Door de vergrijzing wil de minister dat er veel extra woningen voor ouderen bij komen. De minister heeft in 2022 het doel gesteld om tot en met 2030 290.000 woningen te bouwen die geschikt zijn voor ouderen. De minister heeft concrete afspraken gemaakt om dit doel te realiseren en het Rijk stelt hiervoor tussen 2022 en 2027 € 388 miljoen euro beschikbaar. De minister heeft echter onvoldoende zicht op de voortgang van de bouw. Op basis van de beschikbare informatie is het niet aannemelijk dat de doelen voor ouderenhuisvesting worden gehaald.

(Sturings)informatie over de renovatie van het Binnenhof niet adequaat

Het budget van de renovatie van het Binnenhof is de afgelopen jaren frequent naar boven bijgesteld. Het budget in 2015 was onrealistisch laag. Er was toen sprake van € 475 miljoen. In 2024 gaf de minister aan dat er gerekend moest worden op circa € 2 miljard.

Dat het budget van € 475 miljoen niet accuraat was, was destijds al bekend. Het is denkbaar dat een toekomstige verhoging van het budget opnieuw nodig zal zijn. De minister van VRO kan de informatievoorziening over de stijging van het budget in de voortgangsrapportage verbeteren.

Bedrijfsvoering: beheer verbeterd

De bedrijfsvoering van het ministerie van BZK en het ministerie van VRO bleef afgelopen jaar als één organisatie ingericht. De minister van BZK heeft ook het afgelopen jaar weer een onvolkomenheid op kunnen lossen. De aandacht van de minister heeft vruchten afgeworpen: in 4 jaar tijd is het aantal onvolkomenheden teruggebracht van 10 naar 1. Dat vinden wij een zeer positieve ontwikkeling. Verder zien we binnen de bedrijfsvoering dat bij Logius en SSC-ICT de kosten voor inhuur als percentage van de totale loonsom al jaren erg hoog zijn. De minister stuurt richting Logius en SSC-ICT niet direct op de Roemernorm. In 2024 werd bij Logius 48% van de personele uitgaven besteed aan inhuur, en bij SSC-ICT 34%. De externe afhankelijkheid ligt hiermee boven deze norm. Beide organisaties spannen zich wel in om inhuur en het aantal schijnzelfstandigen te verminderen.

Bedrijfsvoering: coördinerende rol blijft aandacht vragen

De rijksbrede coördinerende rol van de minister vraagt wederom aandacht. De minister kan die rol steviger invullen. We zien dat er meer sturing en regie nodig is bij onder andere inkoop, IT, integriteitsbeleid, de voorschriften die provincies en gemeenten moeten naleven bij verantwoording en controle van financiële informatie en bij de totstandkoming van informatie over CO₂-reductie in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk*.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Op totaalniveau kloppen de cijfers. Ook is het geld op totaalniveau volgens de regels besteed, met uitzondering van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het gemeentefonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het provinciefonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Onvolkomenheden bij ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bestaande onvolkomenheid	2021	2022	2023	2024	
1. Rijksbreed IT-beheer	✗	✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
2. SSC-ICT inkoopbeheer inhuur externen		✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen, feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Financiële informatie
- Hoofdstuk 6 Onze oordelen over het Gemeentefonds
- Hoofdstuk 7 Onze oordelen over het Provinciefonds
- Hoofdstuk 8 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers

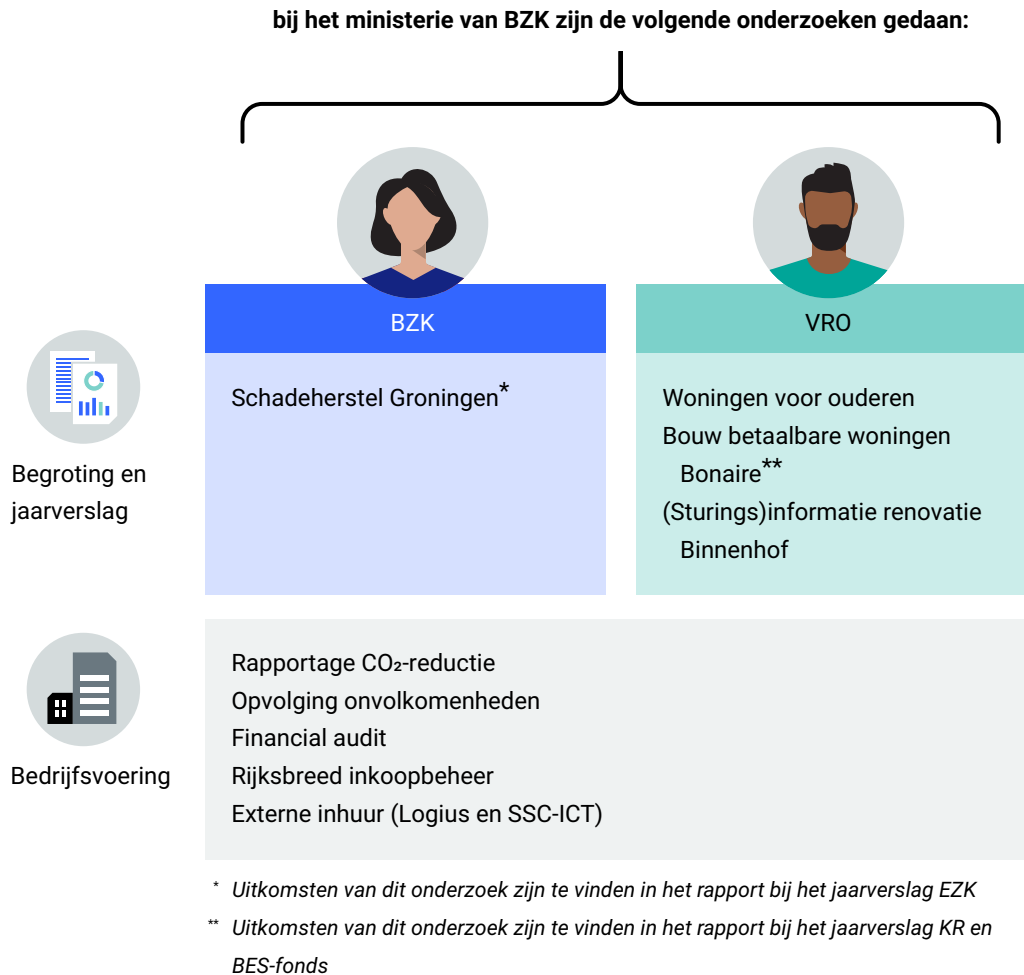
De minister van BZK is verantwoordelijk voor een breed takenpakket, waaronder versterking van de constitutionele inrichting van Nederland en de democratische rechtsstaat, de nationale veiligheid, de bedrijfsvoering van het Rijk en de inrichting, bekostiging en het functioneren van het openbaar bestuur.

In 2024 is met de vorming van Kabinet-Schoof de verantwoordelijkheid voor volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het Rijksvastgoedbedrijf overgegaan naar de nieuwe minister van VRO. De verantwoordelijkheid voor het herstel van Groningen van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is overgekomen naar het ministerie van BZK. Deze wijzigingen worden in de begrotingen van 2025 verwerkt. Het jaarverslag van het ministerie van BZK gaat over 2024 en bevat daarom ook de verantwoording over de beleidsartikelen van VRO. Het begrotingsartikel over het herstel Groningen staat nog in het *Jaarverslag 2024* van EZK en staat om dezelfde reden nog in het rapport bij dat jaarverslag.

Figuur 1 Leeswijzer verantwoordingsonderzoek 2024 naar verdeling portefeuilles

Overgangperiode ministeries

Oprichting van nieuwe ministeries gedurende 2024 wordt pas in de begroting van 2025 doorgevoerd



Dit rapport heeft betrekking op de begrotingshoofdstukken 2024 van BZK (VII), Gemeentefonds (B) en Provinciefonds (C). De minister van BZK is daarnaast verantwoordelijk voor de begrotingshoofdstukken:

- Staten-Generaal (IIA);
- Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB);
- Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H).

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart

Op het beleidsterrein van het ministerie van BZK hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan.



In juli 2024 is een nieuw kabinet aangetreden. Voor het kabinet-Schoof is het terugdringen van het woningtekort in Nederland topprioriteit, zo blijkt uit het regeerprogramma. Andere aandachtspunten op het beleidsterrein van BZK en VRO zijn onder andere het vasthouden aan 'elke regio telt' en, samen met de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG), de inzet op meer energieonafhankelijkheid. Verder worden het vernieuwen en versterken van de democratie, de rechtsstaat en het bestuur en de controle daarop genoemd. Het nieuwe kabinet wil daarmee het vertrouwen van burgers in de politiek en de overheid herstellen. Ook wil het kabinet-Schoof specifieke uitkeringen omzetten in fondsuitkeringen om zo de autonomie van gemeenten te vergroten en administratieve en controlelasten voor hen te verminderen.

Sinds 2018 rapporteert het CBS in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals (SDG's) de stand en ontwikkeling van de brede welvaart. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie zoals die wordt gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.

Voor de overheid is het relevant om te weten hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

Figuur 2 Enkele indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2025

De Monitor Brede Welvaart toont een wisselend beeld op het thema Wonen

	Trend	Positie Nederland
 Wonen		
Mediane woonquote (huur en koop) 20,8% van het besteedbaar inkomen in 2023		23/27 (2023)
Thuiswonende jongvolwassenen (25-29 jaar) 20,8% woont bij hun ouder(s) op 1 januari in 2024		4/27 (2023)
 Samenleving		
Vertrouwen in instituties 62,9% van de bevolking van 15+ heeft (heel veel of tamelijk veel) vertrouwen in 2024	-	3/19 (2023)

Uitleg CBS bij figuur: Als er een pijltje staat is er een significante stijging of daling, een trend op de middellange termijn, in de afgelopen jaren. De positie van Nederland is ten opzichte van andere EU-landen.

Zie voor meer informatie:

<https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals>

Bron: CBS, 2025

In de Monitor Brede Welvaart en SDG's 2025 van Verantwoordingsdag 2025 (CBS, 2025) valt bij het thema Wonen op dat de woonquote, het percentage van het inkomen dat huishoudens uitgeven aan huisvesting, hoog is in vergelijking met andere landen in de EU (CBS, 2025). 7% van de Nederlandse huishoudens geeft aan de woonlasten erg zwaar te vinden. Het percentage jongvolwassenen dat nog thuis woont vertoont een stijgende trend. Dit komt onder andere door krapte op de woningmarkt: In 2023 was het woningtekort 5% van de woningvoorraad (CBS, 2025).

De minister van VRO spant zich in om de problemen op de woningmarkt aan te pakken. Zo maakt zij in 35 woondeals afspraken met regio's over de aantallen te bouwen (betaalbare) woningen en werkt zij aan wetgeving om overheden meer regie te geven op het gebied van woningbouw. Ook is op 1 juli 2024 de Wet betaalbare huur in werking getreden. Deze wet reguleert de huren van huurwoningen in het middensegment.

Op het SDG-thema Betaalbare en duurzame energie (SDG 7), laat het energieverbruik positieve ontwikkelingen zien. Het aardgasverbruik van woningen daalt en het aandeel aardgasarme woningen stijgt (CBS, 2024a). De minister van VRO draagt hier aan bij met onder andere de lokale aanpak uit het Nationaal Isolatieprogramma om samen met gemeenten slecht geïsoleerde koopwoningen te isoleren.

Binnen het thema *Samenleving* staat Nederland in de top 3 van de EU wat betreft het vertrouwen in instituties zoals rechters, politie en de Tweede Kamer. Op effectiviteit van het overheidsbestuur stond Nederland in 2023 op de vierde plaats van 27 landen in de EU. Deze score vertoont echter een dalende trend volgens de Monitor Brede Welvaart en SDG's 2025 van het CBS (CBS, 2025). De minister van BZK neemt diverse initiatieven om de overheid te versterken en het vertrouwen van inwoners in de overheid te herstellen. Zo werkt ze aan een visie over haar coördinerende rol in het rijksbrede integriteitsbeleid (BZK, 2025a), coördineert ze onder andere de aanpak van hardheden en ontwikkelt criteria voor het toedelen van taken aan het decentraal bestuur.

Meer informatie over de factsheets brede welvaart is te vinden op de website van het CBS: www.cbs.nl.

2.2 Feiten en cijfers ministerie, gemeentefonds en provinciefonds

Het ministerie van BZK heeft in 2024 € 10.925 miljoen uitgegeven. Dit is 2,8% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 11.437 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.552 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 1 Ministerie van BZK (VII) in miljoenen € en aantallen fte's

	2022	2023	2024
Verplichtingen	7.832	9.831	11.437
Uitgaven	7.275	9.604	10.925
Ontvangsten	772	1.060	1.552
Fte's	12.288	13.445	14.912

De stijging van de uitgaven ten opzichte van 2023, is onder andere het gevolg van uitgaven aan de huurtoeslag, het volkshuisvestingsfonds, de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed, de lokale aanpak woningisolatie en Regio Deals.

Tabel 2 laat de ontwikkeling zien van de gerealiseerde uitgaven van het ministerie van BZK. In totaal gaf het ministerie € 1.321 miljoen meer uit dan in 2023. De grootste verandering zat bij het beleidsartikel voor de energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit.

Tabel 2 Ministerie van BZK (VII) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €

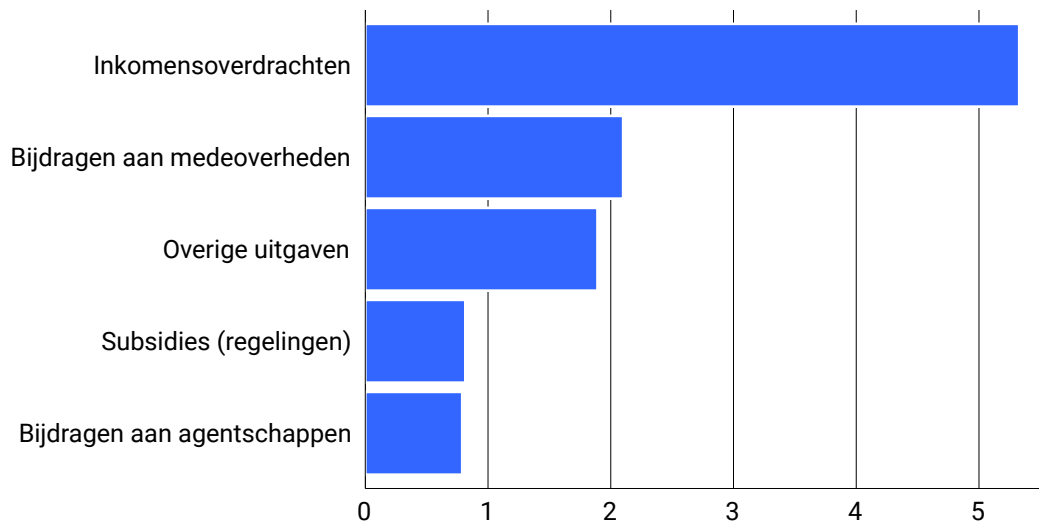
Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
1. Openbaar bestuur en democratie	309	521	212
2. Nationale veiligheid	452	502	50
3. Woningmarkt	6.148	6.546	398
4. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	1.018	1.448	431
5. Ruimtelijke ordening en Omgevingswet	140	157	17
6. Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving	460	524	64
7. Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid	85	71	-14
9. Uitvoering Rijksvastgoedbeleid	159	199	40
11. Centraal apparaat	772	891	119
12. Algemeen	62	66	4
13. Nog onverdeeld	0	0	0
14. Slavernijverleden: fonds en herdenkingscomité	0	0	0
Totaal	9.604	10.925	1.321

Figuur 3 Uitgaven ministerie van BZK in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)

Van de begroting van BZK gaat het meeste geld naar inkomensoverdrachten en bijdragen aan medeoverheden

In miljarden €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



Bron: de indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën.

Het grootste deel van de uitgaven gaat naar de huurtoeslag. Met deze inkomensoverdracht op artikel 3 Woningmarkt is € 5.319 miljoen gemoeid. Ook wordt veel aan specifieke uitkeringen aan medeoverheden uitgegeven. Voorbeelden van deze specifieke uitkeringen zijn: de woningbouwimpuls, het volkshuisvestingsfonds, Regio Deals en de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma.

Het ministerie van BZK kent 9 agentschappen: Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), Logius, Organisatie & Personeel Rijk, de Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie (RODI), FMHaaglanden (FMH), Shared Service Centrum ICT (SSC-ICT), Rijksvastgoedbedrijf (RVB), Dienst van de Huurcommissie (DHC) en Rijksorganisatie Beveiliging en Logistiek (RBL). Op de samenvattende verantwoordingsstaat zijn de totale lasten van deze agentschappen € 3.442 miljoen en de totale kapitaaluitgaven € 1.414 miljoen.

Vanuit het gemeentefonds zijn in 2024 uitgaven gedaan voor € 43.836 miljoen. Dit is 11,4% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 44.108 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 43.836 miljoen.

Tabel 3 Gemeentefonds (B) in miljoenen €

	2022	2023	2024
Verplichtingen	40.376	41.411	44.108
Uitgaven	39.981	42.205	43.836
Ontvangsten	39.981	42.205	43.836

Het gemeentefonds bestaat uit de algemene uitkering, decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen. De uitgaven zijn, ten opzichte van 2023, in 2024 verhoogd als gevolg van onder andere de toekenning van accres tranches, de toekenning van loon- en prijsontwikkeling en de toevoeging van nieuwe decentralisatie-uitkeringen.

Vanuit het provinciefonds zijn in 2024 uitgaven gedaan voor € 3.954 miljoen. Dit is 1,0% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 3.954 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 3.954 miljoen.

Tabel 4 Provinciefonds (C) in miljoenen €

	2022	2023	2024
Verplichtingen	2.833	3.130	3.954
Uitgaven	2.844	3.130	3.954
Ontvangsten	2.844	3.130	3.954

Het provinciefonds bestaat uit de algemene uitkering en decentralisatie-uitkeringen.

Tabellen 5 en 6 laten de ontwikkeling zien van het gemeentefonds en het provinciefonds. De uitgaven voor het gemeentefonds stegen in 2024 met € 1.631 miljoen, die voor het provinciefonds stegen met € 824 miljoen.

Tabel 5 Gemeentefonds (B) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
1. Gemeentefonds	42.205	43.836	1.631

Tabel 6 Provinciefonds (C) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
1. Provinciefonds	3.130	3.954	824

3.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we beleidsresultaten. In § 3.1 beschrijven we hoe de minister zelf rapporteert over het bereiken van enkele van haar beleidsdoelen. Vervolgens gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid op het gebied van woningen voor ouderen van de minister van VRO. In dit onderzoek staan de effecten van het beleid voor burgers en/of bedrijven centraal.

Aansluitend de resultaten van ons onderzoek naar (sturings)informatie over de renovatie van het Binnenhof (§ 3.3). Daarna rapporteren we over beleidsevaluaties (§ 3.4) en volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 3.5). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van BZK in § 3.6.

In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* geven we een rijksbreed beeld van de kabinetsresultaten, de uitkomsten van dit hoofdstuk bieden daarvoor een basis. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat* rapporteren we over ons onderzoek naar de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie Groningen. De uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van de bouw van betaalbare woningen op Bonaire, staan in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Koninkrijksrelaties en BES-fonds*.

3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: zij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of zij met het beleid het gewenste doel bereikt en of

dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor 5 maatregelen op de beleidsartikelen Openbaar bestuur en democratie, Woningmarkt en Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in haar jaarverslag en in verschillende Kamerbrieven. Opvallend is dat bij geen van de maatregelen concreet wordt gemaakt wat de tot dusver behaalde resultaten zijn. De minister informeert over het beoogde doel van een maatregel en daarna over welke resultaten zij beoogt.

Tabel 7 De resultaten, zoals de ministers van BZK en VRO rapporteerden in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)

Maatregel	Doel	Financieel belang in 2024	Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
Diverse maatregelen woningbouw	Realiseren van 100.000 woningen per jaar	1.012	Resultaat: 82.171 woningen in 2024 (voorlopig cijfer CBS)
Woningbouwimpuls	Sneller, meer (betaalbare) woningen	301	Inzet: Met het geld van de 6e tranche (2024) draagt de WBI bij aan de bouw van 48.509 woningen (waarvan 73% betaalbaar).
Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen	Versneld realiseren van sociale huurwoningen	35	Inzet: Met het geld van de 1e en 2e tranche (2024) realiseren 40 gemeenten binnen 12 maanden 4.511 flex- en transformatiewoningen.
Stimuleringsregeling ontmoetingsruimten in ouderenhuisvesting	Stimuleren van het aanbod van woonruimten met een ontmoetingsruimte, bestemd voor ouderen	10	Inzet: Met het geld van de 1e en 2e tranche (2022 en 2023) is bijgedragen aan circa 19.000 geclusterde woningen met een ontmoetingsruimte.
Nationaal Isolatieprogramma: Lokale Aanpak Isolatie	Isoleren van 750.000 slecht geïsoleerde koopwoningen tot en met 2030	710	Inzet: Met het geld van de 1e tranche (2023) en de 2e tranche (2024) wordt bijgedragen aan het isoleren van ruim 490.000 woningen.
Regio Deals	Versterken van regio's om brede welvaart te verbeteren	314	Inzet: Voor de 4e tranche zijn in het najaar van 2023 14 nieuwe Regio Deals gestart. Voor de 5e tranche zijn in 2024 22 Regio Deals gestart.

3.2 Woningen voor ouderen

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van VRO in 2024 heeft gevoerd rond ouderenhuisvesting. De minister van VRO heeft het doel om tot en met 2030 290.000 woningen te bouwen die geschikt zijn voor ouderen.

De woningnood in Nederland is hoog. In 2024 was het woningtekort 401.000 woningen. Dat is een tekort van 4,9% van het totaal aantal woningen in Nederland (VRO, 2024a). Door de groei van de bevolking loopt het woningtekort op. Door de vergrijzing moeten ook veel extra woningen beschikbaar komen die voldoen aan de wensen en behoeften van ouderen. Voor ouderen is het belangrijk om te kunnen wonen in een woning die past bij hun levensfase en eventuele zorgbehoefte. Een tekort aan geschikte woningen voor ouderen belemmert bovendien de doorstroom op de woningmarkt.

Wonen is een belangrijk thema in de Monitor Brede Welvaart en de SDG's. Met het maken van bestuurlijke afspraken met medeoverheden en andere partijen over de bouw van (betaalbare) woningen, wil de minister van VRO bijdragen aan het vergroten van de brede welvaart (CBS, 2024b). Door woningen voor ouderen te bouwen wordt ook de doorstroom op de woningmarkt op gang gebracht. Ouderen wonen vaak in huizen die geschikt zijn voor jonge gezinnen. Als jonge gezinnen kunnen doorstromen, maken zij op hun beurt weer woningen vrij voor starters. De indicator aandeel jongvolwassenen van 25 tot en met 29 jaar dat nog bij hun ouder(s) woont, toont een stijgende trend (18,6% in 2017 en 20,8% in 2024). Dit laat de krapte op de woningmarkt en de beperkte beschikbaarheid van woningen voor starters zien (CBS, 2024a).

Met de Nationale Woon- en Bouwagenda (NWBA) uit 2022 heeft de rijksoverheid haar rol bij het stimuleren van de woningbouw vergroot. Om het woningtekort terug te dringen wil de minister dat er tot 2030 981.000 woningen bijkomen. Vanwege de groeiende behoefte aan woningen geschikt voor ouderen is binnen de NWBA eind 2022 het programma Wonen en Zorg voor Ouderen (WZO) opgesteld. WZO is een gezamenlijk programma van de minister van VRO en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). In dit programma wordt met ouderen, mensen van 65 jaar of ouder bedoeld. Het maken van plannen voor woningbouw en de bouw van woningen gebeurt op lokaal niveau, met veel verschillende betrokken partijen. Specifiek voor ouderenhuisvesting is via stimuleringsregelingen tussen 2022 en 2027 € 388 miljoen beschikbaar voor de bouw van betaalbare en sociale geclusterde- en zorggeschikte huurwoningen. Dit gaat om € 76 miljoen vanuit VRO en VWS samen en € 312 miljoen vanuit VWS. Het kabinet-Schoof heeft in het regeerakkoord aangegeven opnieuw extra geld beschikbaar te willen stellen voor woningbouw en woningen geschikt voor ouderen (Kabinet-Schoof, 2024).

In dit onderzoek hebben we gekeken naar de informatie die de minister van VRO heeft over de voortgang en de resultaten van het beleid voor ouderenhuisvesting. Daarnaast hebben we gekeken naar de onderbouwing van dit beleid. Wij concluderen dat de minister concrete afspraken heeft gemaakt met gemeenten en provincies over het bouwen van woningen voor ouderen. De minister heeft echter nog geen volledig zicht op de voortgang van de bouw van woningen voor ouderen. Daardoor weet zij ook niet of er tot en met 2030 290.000 woningen voor ouderen worden gebouwd.

In bijlage 2 staat de onderzoeksverantwoording van dit onderzoek.

3.2.1 Er moeten veel woningen voor ouderen bij komen

Het doel van de minister van VRO is dat van de 981.000 woningen die tot en met 2030 gebouwd moeten worden er 290.000 woningen geschikt zijn voor ouderen, dat is ongeveer 30%. Met deze 290.000 voegt de minister van VRO specifieke woonvormen toe aan het landelijke doel van de NWBA: het gaat concreet om 170.000 nultredenwoningen, 80.000 geclusterde woningen en 40.000 zorggeschikte woningen. De minister wil dat in ieder geval 60.000 van de 290.000 woningen sociale huurwoningen zijn: 40.000 sociale geclusterde woningen en 20.000 sociale zorggeschikte woningen.

Wat zijn nultredenwoningen, geclusterde woningen en zorggeschikte woningen?

Een nultredenwoning is een woning waarbij je geen trap hoeft te lopen, zowel binnen het huis als om door de voordeur te komen. Dit zijn vaak gelijkvloerse woningen of appartementen in de buurt van voorzieningen.

Geclusterde woningen zijn nultredenwoningen, die daarnaast zijn ingericht om sociaal contact en gemeenschapsgevoel te bevorderen. Er is vaak een ontmoetingsruimte, wat eenzaamheid kan tegengaan. Voorbeelden zijn hofjeswoningen, serviceflats en seniorenflats.

Zorggeschikte woningen zijn geclusterde woningen met extra voorzieningen. Deze zijn (beter) geschikt voor mensen met een beperking of voor het verlenen van zorg.

3.2.2 De minister van VRO probeert de woningbouw te stimuleren

De minister heeft beperkte invloed op de bouw van woningen, omdat haar ministerie niet zelf woningen bouwt en moet samenwerken met verschillende partijen. Dit zijn onder andere decentrale overheden, woningbouwcorporaties, zorgkantoren en andere marktpartijen. De minister van VRO probeert sinds 2022 op verschillende manieren de regie op de woningmarkt te versterken. Hier zet zij op in door middel van (bestuurlijke) afspraken zoals woondeals, wet- en regelgeving en enkele financiële regelingen.

De minister heeft 35 woondeals afgesloten met gemeenten en provincies over de algemene woningbouwdoelen. In de woondeals staan afspraken tussen rijksoverheid, provincies, gemeenten en (markt)partijen over hoeveel (betaalbare) woningen er tussen 2022 en 2030 bij moeten komen. De minister heeft inmiddels met bijna alle woondealregio's aanvullende afspraken gemaakt over de te bouwen woningen voor ouderen. Dit gebeurt samen met onder andere zorginstellingen, zorgkantoren en woningbouwcorporaties (zie figuur 4). Het maken van die afspraken heeft meerdere keren vertraging opgelopen en is eind 2024 nog niet geheel afgerond. Tijdens de Woontop van december 2024 is afgesproken dat voor de zomer van 2025 concrete afspraken worden gemaakt. De minister wil deze aanvullende afspraken over ouderenhuisvesting opnemen in de woondeals die in 2025 hernieuwd worden. In de afspraken met de woondealregio's gaat het vooral om nieuwbouw. Er is nog weinig aandacht voor het ombouwen van bestaande woningen tot woningen die geschikt zijn voor ouderen. Het ombouwen van woningen wordt 'transformatie' genoemd.

Figuur 4 *Overzicht woondeals en betrokkenen bij afspraken over woningen voor ouderen*

In 35 woondeals zijn er met verschillende partijen afspraken gemaakt over het realiseren van woningen voor ouderen



Naast bestuurlijke afspraken in de woondeals, zet de rijksoverheid ook publiek geld in om de bouw van ouderenhuisvesting te stimuleren. Om in het algemeen woningbouw te stimuleren stelt de minister van VRO publiek geld beschikbaar vanuit de NWBA. Dit draagt ook bij aan de bouw van nultredenwoningen. Om de extra eisen aan geclusterde en zorggeschikte woningen te financieren, zijn er daarnaast ook 2 regelingen gericht op betaalbare huurwoningen en sociale huurwoningen. Voor geclusterde woningen stellen het ministerie van VRO en VWS samen in totaal € 76 miljoen beschikbaar via de Stimuleringsregeling Ontmoetingsruimten in Ouderenhuisvesting. Voor zorggeschikte woningen bestaat de Stimuleringsregeling Zorggeschikte Woningen van in totaal € 312 miljoen van het ministerie van VWS. Dit geld is niet structureel, de regelingen lopen tussen 2022 en 2027.

Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting

De minister van VRO zet ook wet- en regelgeving in om de woningmarkt te beïnvloeden. Met het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting wil de minister een wettelijke basis creëren om de regie vanuit het rijk te versterken. Het aangepaste wetsvoorstel is op 13 februari 2025 naar de Tweede Kamer gestuurd. Als de wet in werking treedt, moeten gemeenten een woonzorgvisie opstellen als onderdeel van een volkshuisvestingsprogramma. De gemaakte afspraken over ouderenhuisvesting komen in deze programma's terug. Hoewel deze wet nog niet is aangenomen, stimuleert het wetsvoorstel de gemeenten al wel om aan de slag te gaan met het opstellen van een woonzorgvisie.

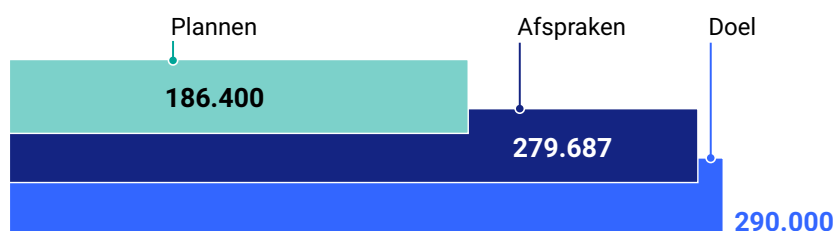
3.2.3 De minister weet niet precies hoeveel woningen voor ouderen er al zijn of worden gebouwd

De minister wist aan het begin van het programma in 2022 niet hoeveel nultreden-, geclusterde en zorggeschikte woningen er waren (de bestaande voorraad). Dit komt doordat de minister voor VRO deze 3 woonvormen voor het eerst introduceerde in het programma. Deze woonvormen werden eerder niet op die manier onderscheiden in de woningvoorraad. Ook in 2024 weet de minister van VRO nog steeds niet hoeveel nultreden-, geclusterde en zorggeschikte woningen er in de voorraad zijn. Sinds de start van het programma werkt de minister eraan om hier zicht op te krijgen. Samen met het CBS werkt de minister aan het onderscheiden van de 3 woonvormen in de Woonbase, een database met informatie over wonen in Nederland (CBS, 2022). De minister heeft ook nog geen informatie over hoeveel bestaande woningen worden omgebouwd tot nultreden-, geclusterde en zorggeschikte woningen (transformatie). Dit gaat bijvoorbeeld om een appartementencomplex waar een lift in wordt geplaatst, waardoor de appartementen nultredenwoningen worden.

De minister heeft wel zicht op de afspraken over en lokale plannen voor de woningbouw, bijvoorbeeld via de afspraken over ouderenhuisvesting met de woondealregio's en een landelijke uitvraag van het aantal plannen bij gemeenten via provincies. In de woondealregio's zijn er afspraken gemaakt voor 279.687 woningen voor ouderen. Het aantal lokale plannen voor woningen voor ouderen telt in het najaar van 2024 op tot 186.400 (zie figuur 5) (ABF, 2025).

Figuur 5 Aantal woningen voor ouderen in de lokale plannen, de afspraken in de woondeals en het doel van de minister

Aantal woningen voor ouderen in de plannen blijft achter bij de afspraken en het doel van de minister



In aanvulling op de afspraken in de woondealregio's en de lokale plannen om woningen voor ouderen te bouwen, haalt de minister ook informatie uit de aanvragen voor stimuleringsregelingen. Het is niet duidelijk in hoeverre de aantallen woningen uit de aanvragen van stimuleringsregelingen ook zijn opgenomen in de lokale plannen. De aanvragen van stimuleringsregelingen geven een indicatie van hoeveel geclusterde en zorggeschikte woningen er gebouwd of omgebouwd (gaan) worden. Dit zijn er voor geclusterde woningen 19.000, voor zorggeschikte woningen 6.500.

Uit een uitvraag bij woningcorporaties blijkt dat zij plannen hebben om tot en met 2028 ongeveer 22.000 zorggeschikte en geclusterde woningen te bouwen. Dat is ongeveer 18% van het doel van opgeteld 120.000 geclusterde- en zorggeschikte woningen. Daarvan vallen er 19.500 in de sociale huur (BZK, 2024). Het is niet duidelijk hoeveel van deze 22.000 woningen overlappen met de aantallen uit de aanvragen van de stimuleringsregelingen.

De minister weet niet hoeveel geclusterde en zorggeschikte woningen er tussentijds gebouwd zijn of worden, buiten de aanvragen voor de regelingen (zie figuur 6). De minister heeft geen tussentijdse doelstellingen geformuleerd hoeveel woningen er gebouwd of omgebouwd moeten worden voor 2030.

Via de landelijke monitoring van de woningbouw heeft de minister wel zicht op de realisatie van nultredenwoningen. Appartementen zijn namelijk meestal

nultredenwoningen. De bouw van appartementen maakt deel uit van de landelijke woningbouwdoelstelling. In 2022 en 2023 zijn er 60.000 nultredenwoningen bij gekomen (BZK, 2024a). De minister kan pas met zekerheid concluderen dat er genoeg nultredenwoningen voor ouderen gebouwd zijn wanneer de landelijke woningbouwdoelstelling gerealiseerd is. Deze woningen zijn namelijk niet specifiek voor ouderen gereserveerd en er kunnen dus ook andere woningzoekenden gaan wonen.

Figuur 6 Zicht van de minister op de afspraken, plannen en realisatie van woningen voor ouderen

De minister heeft weinig zicht op de realisatie van woningen voor ouderen

	 Nultredenwoningen	 Geclusterde woningen	 Zorggeschikte woningen
Afspraken	Ja	Ja	Ja
Plannen	Deels	Deels	Deels
Realisatie	Ja	Nee	Nee

De minister weet tot slot ook niet in hoeverre ouderen gaan wonen in de nieuwe nultreden-, geclusterde en zorggeschikte woningen. Wel kent de minister het aandeel ouderen dat in het algemeen in nieuwbouw woont. In 2022 is het aandeel ouderen in nieuwbouw 15,5% (VRO, 2025a). Volgens de doelen van de minister zou ongeveer 30% van de nieuwe woningen die tot 2030 worden gebouwd voor ouderen moeten zijn. Het aandeel ouderen dat in de nieuwe woningen woont (15,5%), blijft dus achter op het doel van de minister (ongeveer 30%) (zie figuur 7). Als het lukt om de 3 woonvormen in de Woonbase van het CBS te onderscheiden, dan weet de minister straks niet alleen hoeveel woningen voor ouderen er zijn, maar ook in hoeverre ouderen wonen in de woningen die voor hen zijn gebouwd.

Figuur 7 Toename aantal woningen en percentage nieuwbouw waar ouderen in wonen
Percentage ouderen dat in nieuwe woningen woont, blijft achter op het doel van de minister

Toename van omgebouwde woningen én nieuwbouwwoningen



* het percentage voor 2023 is nog onbekend

De minister informeert de Tweede Kamer in voortgangsrapportages vooral over de uitgevoerde activiteiten en haar inzet om resultaten bij de woningbouw voor ouderen te behalen. Met name voor geclusterde en zorggeschikte woningen valt daaruit niet op te maken in hoeverre de betrokken partijen op koers liggen om in 2030 voldoende woningen voor ouderen te hebben gebouwd. In deze voortgangsrapportages wordt ook beperkt inzicht gegeven in knelpunten en de mogelijke risico's voor het behalen van het doel in 2030. De minister heeft wel zicht op de knelpunten die zich voordoen in de woondealregio's om tot de bouw van woningen voor ouderen te komen.

3.2.4 Conclusie en aanbevelingen

De woningnood in Nederland is hoog en door de toenemende vergrijzing moeten er meer woningen komen die geschikt zijn voor ouderen. Als er onvoldoende passende woningen voor ouderen worden gebouwd, blijven zij mogelijk ongewild in een woning die niet goed bij hen past. Het betekent ook dat hierdoor de doorstroming stukt. Om voldoende woningen te realiseren moet de minister samenwerken met verschillende decentrale overheden en andere (markt)partijen.

De minister van VRO heeft maar beperkt invloed op de woningbouw, omdat de minister niet zelf woningen bouwt en moet samenwerken met verschillende partijen. De minister heeft concrete afspraken gemaakt met gemeenten en provincies over het bouwen van woningen voor ouderen. Het rijk stelt ook tussen 2022 en 2027 € 388 miljoen beschikbaar voor de bouw van betaalbare en sociale geclusterde- en zorggeschikte huurwoningen specifiek voor ouderen. De minister heeft daarnaast

meer inzicht verkregen in het aantal plannen voor woningen voor ouderen bij gemeenten.

Desondanks heeft de minister nog weinig informatie over het aantal nultreden-, geclusterde en zorggeschikte woningen in de bestaande voorraad woningen, en de voortgang van de bouw van woningen die geschikt zijn voor ouderen. Uit de informatie waar de minister over beschikt, valt niet op te maken of de woningbouw op koers ligt voor het realiseren van 290.000 woningen voor ouderen. Op dit moment is dat niet aannemelijk.

Dit komt door de vertragingen in het proces van afspraken in de woondeals en het tekortschietend aantal lokale plannen bij gemeenten. Daarbij komt dat de minister ook nog niet weet of ouderen gaan wonen in de nieuwe woningen. In de voortgangsrapportages en de brieven aan de Tweede Kamer besteedt de minister tot slot weinig aandacht aan de knelpunten en de mogelijke risico's voor het halen van het doel.

Tabel 8 Doel, geld en realisatie ouderenhuisvesting

Doel	Bouw van 290.000 woningen voor ouderen tussen 2022 en 2030: 170.000 nultredenwoningen 80.000 geclusterde woningen 40.000 zorggeschikte woningen
Geld	€ 388 miljoen van het rijk (VRO en VWS) tussen 2022 en 2027 voor het stimuleren van de bouw van betaalbare en sociale geclusterde- en zorggeschikte huurwoningen
Realisatie (vanaf 2022)	60.000 nultredenwoningen in totaal gerealiseerd over 2022 en 2023 Geclusterde woningen onbekend Zorggeschikte woningen onbekend

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister het volgende aan:

- Geef in de rapportages en brieven die naar de Tweede Kamer gaan een update van de concrete stand van zaken en een realistisch(er) beeld van hoe haalbaar het is dat er in 2030 290.000 woningen geschikt voor ouderen worden gerealiseerd. Daarbij kan de minister bijvoorbeeld inzicht geven in knelpunten die het behalen van de resultaten in de weg staan. Ook het stellen van tussentijdse doelen kan helpen om een beter beeld te krijgen van de haalbaarheid van het doel.
- Zet in op beter zicht verkrijgen op de bestaande voorraad en het ombouwen van bestaande woningen tot woningen die geschikt zijn voor ouderen.

3.2.5 Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister voldoen aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. We houden hierbij ook rekening met de context.

Samenvattend concluderen we dat het positief is dat de minister heldere doelen heeft gesteld voor ouderenhuisvesting. Daarnaast heeft de minister concrete afspraken gemaakt om dit doel te realiseren, en stelt het rijk tussen 2022 en 2027 in totaal € 388 miljoen euro beschikbaar om bij te dragen aan de bouw van betaalbare en sociale geclusterde- en zorggeschikte huurwoningen voor ouderen. De minister heeft echter onvoldoende zicht op de voortgang van de woningbouw. Op basis van de wel beschikbare informatie concluderen we dat het niet aannemelijk is dat de doelen voor ouderenhuisvesting behaald gaan worden. Daarom beoordelen we de resultaten van het beleid voor woningen voor ouderen als zorgelijk. Daarbij wegen we het grote maatschappelijke belang van de woningbouw zowel voor ouderen als de Nederlands bevolking als geheel mee.

Oordeel



3.3 (Sturings)informatie over de renovatie van het Binnenhof

Dit jaar onderzochten we de totstandkoming van de voortgangsrapportages over de renovatie van het Binnenhof die de minister aan de Tweede Kamer stuurt. Dit betreft beleidsinformatie buiten het jaarverslag. De minister van VRO is opdrachtgever van de renovatie van het Binnenhof. Het RVB is opdrachtnemer van de minister en formeel opdrachtgever van bijvoorbeeld een aannemer van deze renovatie.

Het budget steeg om meerdere redenen

Voor de renovatie van het Binnenhof is veel meer budget nodig dan eerder was voorzien. In 2015 rekende de toenmalig minister voor Wonen en Rijksdienst nog op een investering van maximaal € 475 miljoen (prijspeil 2015). Ook gaf de minister toen aan dat het kabinet dit bedrag reserveerde, maar minder zou investeren

“als dat mogelijk blijkt te zijn” (WenR, 2015). Het budget steeg in april 2024 echter naar € 1,65 miljard. Medio april 2024 kondigde de toenmalig minister van BZK in een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer aan dat er voor de renovatie gerekend moest worden op een bedrag van ongeveer € 2 miljard (RVB, 2024).

Er zijn meerdere verklaringen voor de stijging van dit budget. Allereerst was de raming uit 2015 gedeeltelijk gebaseerd op standaardnormkosten. Het Binnenhof is alleen geen standaard gebouw. Dit moet toen al bekend zijn geweest. Bovendien bleek het Binnenhof complex en in veel slechtere staat dan gedacht. De scope van de renovatie is ook veranderd. Waar de renovatie begon vanuit brandveiligheidseisen, is inmiddels sprake van een beveiligingsprogramma in een complexe omgeving. Daarbij zijn er in de afgelopen jaren zowel gebruikerswensen als (veiligheids)eisen toegevoegd. Zo leidde de bestorming van het Amerikaanse Capitool tot nieuwe veiligheidseisen en hogere kosten.

De governance van deze renovatie maakt dit project ingewikkelder dan andere grote renovaties. Er is sprake van grote politieke invloed op dit project. Dat zie je onder andere terug bij de rol die de Tweede Kamer in dit project heeft. De toenmalige minister van BZK zei hierover het volgende: “De Tweede Kamer als gebruiker heeft natuurlijk wensen en de Tweede Kamer als controleur van de regering kan vervolgens de Minister wegsturen omdat die is meegegaan in wensen die hebben geleid tot een kostenoverschrijding. Dat maakt van het ministerschap een ondankbare hamburgerrol, zou je kunnen zeggen.” (Tweede Kamer, 2024).

De minister erkent dat de raming uit 2015 onrealistisch laag was

Bij de raming uit 2015 was voor de renovatie nog geen programma van eisen (PvE) vastgesteld. Ook was er nog geen ontwerp. Dat de raming van € 475 miljoen onrealistisch laag was, was toen ook al bekend. Zo zei de toenmalige minister van BZK vorig jaar in een commissiedebat: “Met terugwerkende kracht denk ik van de € 475 miljoen dat je moet zeggen dat men destijds best wel had kunnen weten dat het voor dat bedrag eigenlijk niet had gekund. Men heeft dat ook geweten; vandaar dat er ook disclaimers zijn ingebouwd.” (Tweede Kamer, 2024).

In 2015 is de Kamer geïnformeerd over de renovatie van het Binnenhof. Het kabinet koos voor een renovatie van 5,5 jaar die € 475 miljoen zou moeten kosten. Deze variant zou ongeveer € 125 miljoen goedkoper zijn dan een langere variant met een renovatietijd van 13 jaar. Hierbij werd de Tweede Kamer geïnformeerd dat er nog geen PvE was en dit nog moest worden opgesteld. De Eerste en Tweede Kamer gingen in 2016 akkoord met dit besluit van de regering om het complex te renoveren.

In de € 475 miljoen was een post van 20% onvoorziene kosten opgenomen. Deze post zou gebruikt worden voor onvoorziene omstandigheden en tegenvallers. Disclaimers werden in deze Kamerbrief niet genoemd (WenR, 2015). Wij stellen vast dat het oorspronkelijke budget onrealistisch laag was.

Zoals de toenmalige minister van BZK al aangaf was bekend dat het oorspronkelijke budget niet voldoende zou zijn. Daarom werden er 4 disclaimers ingebouwd voor:

1. marktspanning;
2. extra eisen beveiliging;
3. extra eisen duurzaamheid;
4. onvoorziene technische uitvoeringsrisico's.

Deze werden in 2019 voor het eerst genoemd.

De minister kan bij de Voorjaarsnota een beroep doen op een van deze disclaimers, wanneer voor de renovatie extra budget benodigd is. Van de € 1,65 miljard herzien budget bestond € 1 miljard uit beroepen op disclaimers. Door de jaren heen hebben de opeenvolgende ministers het begrip disclaimer verschillend uitgelegd. Zij hebben bovendien nooit afspraken gemaakt of definities gegeven over wat er onder welke disclaimer mag of moet vallen. We begrijpen dat het niet mogelijk is om op voorhand alle kosten in beeld te hebben en dat kosten gaandeweg concreter worden. Echter, bij gebrek aan definities van en afspraken over disclaimers wordt de verantwoording door de minister hierover bemoeilijkt en het budgetrecht van de Tweede Kamer ondermijnd.

Tegelijkertijd lijkt de financiële consequentie bij de disclaimer *extra eisen beveiliging* van ondergeschikt belang. Bij het stellen van nieuwe eisen is niet altijd duidelijk wat de financiële consequentie van de eis is. De financiële afweging speelt bij aanvullende eisen op het gebied van veiligheid een kleinere rol, omdat veiligheid voorop staat. Daardoor worden kosten die onder deze disclaimer vallen, al gauw geaccepteerd door de minister. Dit roept de vraag op hoe ver je moet gaan met het doorvoeren van dit type eisen. Ook de toenmalige minister van BZK zei hierover het volgende in een commissie-debat: "Of wordt voldaan aan veiligheidseisen, is binnen de gebruikers altijd georganiseerd bij de BVA, de veiligheidsbeambte, maar de budgetverantwoordelijke is natuurlijk uiteindelijk de minister. Dus als veiligheidseisen maar worden opgevoerd en opgevoerd, moet er toch ergens een keer iemand zijn die zegt: nu zitten we dicht bij Fort Knox; zou het nou misschien een keer genoeg kunnen zijn?" (Tweede Kamer, 2024). Van de in april 2024 gecommuniceerde raming (RVB, 2024), bestaat € 533 miljoen uit beroepen op de disclaimer extra eisen beveiliging.

Het is denkbaar dat een toekomstige verhoging van het budget nodig zal zijn. Daarom stuurt de minister van VRO aan op ongeveer 25% aan versoeringen. Het RVB ziet echter beperkte mogelijkheden in het versoeren van ontwerpen. Zo zijn sommige ontwerpen al zo ver dat het toepassen van versoeringen duurder is dan verder gaan op de ingeslagen weg. Verdere versoeringen op de ontwerpen zullen naar verwachting geen substantiële kostenbesparingen opleveren. Het RVB geeft aan zich ook in te zetten voor het realiseren van optimalisaties in de contractvorm en het versoeren van proceseisen.

Een voorbeeld van een eerdere doorgevoerde versoering was het besluit om de Grafelijke Zalen (waaronder de Ridderzaal) niet te renoveren. Dit zou een verwachte besparing van € 20 miljoen opleveren. Deze inschatting is inmiddels achterhaald. De minister gaat er nu vanuit dat een eventuele renovatie van de Grafelijke Zalen tussen de € 107 tot € 181 miljoen zal kosten, afhankelijk van nog te maken keuzes. Hierbij merken we op dat deze kosteninschatting is gebaseerd op een niet-vestigd ontwerp uit 2019. Om tot een definitief ontwerp te komen, is een startbudget benodigd van € 11,5 miljoen (VRO, 2024b). In de eerder door de minister gecommuniceerde circa € 2 miljard is de renovatie van de Grafelijke Zalen niet meegenomen. Het bedrag daarvoor komt daar dus bovenop, mocht de minister besluiten dit mee te nemen in de renovatie.

Informatie in voortgangsrapportages is niet goed te reconstrueren

De minister informeert de Tweede Kamer over de stand van zaken van de renovatie door middel van voortgangsrapportages. Ondanks dat de Binnenhof-renovatie door de Tweede Kamer niet is aangemerkt als 'groot project' volgens de Regeling Grote Projecten, doet de minister dit, in lijn met een groot project, in principe wel 2 keer per jaar. Bij deze voortgangsrapportages ontbreekt dan wel een accountantscontrole met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de rapportage, de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses, het realiteitsgehalte van de financiering en budgettaire inpassing en het projectbeheer. Een reconstructie van informatie uit de voortgangsrapportages was niet altijd mogelijk. Dit komt, volgens ons, voornamelijk door gebrekkig administratief projectbeheer. Tot december 2024 was er ook geen procesbeschrijving voor het opstellen van de voortgangsrapportages.

Minister kan informatievoorziening over het budget verbeteren

Voor eigen gebruik stelt het RVB op kwartaalbasis interne rapportages en financiële overzichten op. De kostenprognoses van het RVB in deze rapportages zijn structureel hoger dan het budget dat in de voortgangsrapportages van de minister staat. De interne prognose van het RVB over het tweede kwartaal van 2024 was ook hoger

dan de € 2 miljard die de minister heeft genoemd.

De Tweede Kamer ontvangt dus niet alle beschikbare (financiële) informatie over de renovatie van het Binnenhof. Dit heeft meerdere oorzaken. De transparantie wordt bemoeilijkt door de regels van het begrotingsproces. Zo mag de minister van VRO de Kamer alleen informeren over budgetclaims als deze vooraf zijn goedgekeurd door de minister van Financiën. Ook kunnen intern hogere, maar nog onzekere kostenramingen bekend zijn. De minister maakt dan een afweging hoeveel budget er aangevraagd kan worden. Daarnaast is een deel van de kosten commercieel vertrouwelijk, onder andere vanwege onderhandelingen over de prijs. De minister had er wel voor kunnen kiezen om een verwachte bandbreedte van het benodigde budget te communiceren aan de Tweede Kamer. Dit hebben de verantwoordelijke bewindspersonen sinds 2015 nooit gedaan. Wij vinden de formulering van risico's in de voortgangsrapportages over eventuele belemmeringen in de uitvoering van de renovatie een goede stap om zo de Kamer hier ook over te informeren en in de afweging te betrekken.

In de begroting 2024 van het ministerie van BZK is de raming van de renovatie niet direct terug te vinden. De kosten van de renovatie worden namelijk over 60 jaar 'uitgesmeerd'. De begroting geeft alleen voor de komende 5 jaar de renovatiekosten weer. Dat de kosten 60 jaar lang invloed zullen hebben, wordt niet uitgelegd noch onderbouwd. Ook biedt de begroting geen inzicht in de kosten ná deze 5 jaar. Hierbij merken we op dat dit ook geen vereiste is in de begrotingsopzet.

Tot slot zijn we positief over de communicatie van de minister over de kosteninschatting van de renovatie van de Grafelijke Zalen. De Kamerbrief hierover bevat namelijk informatie over de financiële consequenties van eisen aan de Grafelijke Zalen (VRO, 2024b). Hierdoor informeert de minister over financiële consequenties van nog door haar te maken keuzes en kan de Tweede Kamer haar budgetrecht beter toepassen. De Tweede Kamer kan informatie over risico's en mogelijke kostenoverschrijdingen gebruiken bij de besluitvorming over het project. Dit is belangrijk voor de uitoefening van haar budgetrecht.

Conclusie en aanbeveling

De informatievoorziening bij besluitvorming en gedurende de uitvoering was niet adequaat. Het bedrag waar de Tweede Kamer rekening mee houdt bij haar afweging is het gecommuniceerde budget in de voortgangsrapportage. Echter, het budgettaire plafond is in de afgelopen jaren frequent naar boven bijgesteld. Waar het budget in 2015 nog € 475 miljoen was, gaf de minister in 2024 aan dat er gerekend moet worden op circa € 2 miljard. Het budget uit 2015 van € 475 miljoen was onrealistisch laag. Het is denkbaar dat een toekomstige verhoging van het budget nodig zal zijn. Afspraken over de toepassing van disclaimers, die de oorzaak zijn van het grootste

deel van de stijging, zijn niet gemaakt door de minister bij de start van de renovatie. Zo zien we dat de consequenties van kosten die onder de disclaimer *extra eisen beveiliging* vallen, van ondergeschikt belang lijken te zijn ten opzichte van de gestelde eisen. Ook de informatievoorziening over de stijging van het budget in de voortgangsrapportage kan verder worden verbeterd, waarbij de brief over de Grafelijke Zalen een goede ontwikkeling is.

We bevelen de Tweede Kamer aan:

- om de renovatie van het Binnenhof aan te wijzen als groot project onder de Regeling Grote Projecten. Hierdoor worden de op te stellen voortgangsrapportages, waarin het budget wordt gecommuniceerd, periodiek voorzien van een accountantsrapport. Dit zorgt ervoor dat deze voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer een uitgebreider en accurater beeld geven. Dit instrument kan de Tweede Kamer helpen om haar budgetrecht goed uit te oefenen bij de besluitvorming over het project;
- om voor toekomstige projecten de goedkeuring van budgetten te laten voorzien van volledige projectspecificaties, budgetramingen en risicoanalyses;
- om daarnaast niet zelf als gebruiker verder bij te dragen aan kostenstijgingen met nieuwe wensen met budgettaire consequenties, tenzij dit om dwingende redenen echt niet anders kan.

3.4 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

De minister van Financiën schrijft in een brief aan de Tweede Kamer (17 december 2024) dat het de bedoeling is dat departementen vanaf 2025 jaarlijks meer inzicht geven in de opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit periodieke rapportages. Daarnaast komt er een vast format voor de samenvatting van de periodieke rapportages. Ook moet beter duidelijk worden welk deel van de begroting de in de SEA opgenomen evaluaties afdekken.

Voor de controlerende taak van het parlement is dit een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van BZK is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de SEA's bij de begrotingshoofdstukken te beoordelen. Over het verantwoordingsjaar 2024 hebben we onderzoek gedaan naar beleidsevaluaties van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) en van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Eén van de instrumenten die de minister kan inzetten om haar beleidsdoelen te halen is de zogenoemde fiscale regeling. Net als voor andere beleidsmaatregelen, geldt voor fiscale regelingen een plicht om te evalueren. Maar er zijn ook enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van de minister van BZK.
- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gedeerde belastingopbrengsten. De gedeerde belastingopbrengsten van de fiscale regelingen zijn terug te vinden in de verantwoording van de minister van Financiën.

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van BZK en VRO is voor 2024 geraamd op € 13.153 miljoen. De minister van VRO noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in haar begroting: Hypotheekrenteaftrek, Overdrachtsbelasting verlaagd tarief woning niet-starters en Eigenwoningforfait.

In 2024 heeft de minister de volgende fiscale regeling laten evalueren: de Wet differentiatie overdrachtsbelasting. Deze wet is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister van VRO en de staatssecretaris van Financiën. De staatssecretaris van Financiën concludeerde mede namens de minister van VRO het volgende: De wet is doeltreffend en deels doelmatig. Doeltreffend, omdat de woningmarkt toegankelijker geworden is voor starters op plaatsen waar de concurrentie tussen starters en beleggers het grootst is. Deels doelmatig, omdat de vormgeving met een startersvrijstelling gepaard gaat met onder andere negatieve neveneffecten op de huurmarkt van woningen.

3.5 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

3.5.1 Informatiepunten Digitale Overheid

In ons verantwoordingsonderzoek 2022 onderzochten we de resultaten van de Informatiepunten Digitale Overheid (IDO). Het landelijk netwerk van IDO-locaties is bedoeld om de 4 miljoen Nederlanders te ondersteunen die moeite hebben met

online dienstverlening van de overheid. We constateerden dat er geen zicht was op ondersteuningsbehoeften van de doelgroep(en) en dat niet duidelijk was hoe de IDO's bijdroegen aan digitale inclusie. Naar aanleiding van onze bevindingen zei de staatssecretaris toe onderzoek te doen naar de ondersteuningsbehoeften van de doelgroep(en) en een beleidstheorie te ontwikkelen voor ondersteuning die aansluit op de behoeften van de doelgroep. Het onderzoek is inmiddels uitgevoerd. Het definieert verschillende factoren die mensen kwetsbaar kunnen maken in hun contact met de overheid: economische kwetsbaarheid, sociale kwetsbaarheid, gezondheidsfactoren met een verhoogd risico, gezinssituaties met een verhoogd risico en beperkte basisvaardigheden. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft de toenmalige staatssecretaris dat zij in aanvulling op het onderzoek inventariseert welke ondersteuningsbehoeften mensen hebben die nog geen gebruikmaken van het huidige ondersteuningsaanbod (BZK, 2023). De staatssecretaris geeft ook aan dat zij in de loop van 2025 een nieuwe beleidsvisie op ondersteuning bij regelzaken met de overheid presenteert (BZK, 2024b).

3.5.2 Extra geld Regio Deals

In ons verantwoordingsonderzoek 2023 onderzochten we het beleid dat de minister van BZK heeft gevoerd rond de Regio Deals. Hierin constateerden we dat de minister van BZK niet weet of kwetsbare regio's worden bereikt en geen zicht heeft op in hoeverre maatschappelijke problemen worden opgelost.

Bij de openstelling van de 6e en laatste tranche Regio Deals, gaf de minister van VRO aan dat alle regio's in aanmerking kunnen komen voor deze tranche. De minister wil hierbij rekening houden met regio's waar nog geen Regio Deal is geweest en waar de brede welvaart onder druk staat (VRO, 2024c).

In het *Jaarverslag 2024 van het ministerie van BZK* verwijst de minister naar ons verantwoordingsonderzoek 2023 en vermeldt dat de Regio Deals van tranche 1 tot en met 3 hebben geleid tot versterking en intensivering van de samenwerking in de regio en met de rijksoverheid. De minister vermeldt echter niet in hoeverre maatschappelijke problemen zijn opgelost. De minister geeft aan dat de impact op brede welvaart lastig te meten is, omdat er vele andere factoren spelen die de brede welvaart beïnvloeden.

Wij benadrukken dat, ook als effecten moeilijk meetbaar zijn of pas op langere termijn zichtbaar worden, het van belang is om zicht te krijgen of het geld goed wordt besteed. Dit ook omdat het kabinet-Schoof in vervolg op de Regio Deals met regio's toewerkt naar regionale investeringsagenda's (Kabinet-Schoof, 2024).

3.5.3 Terugblik duurzaamheidsrapportage Rijk

Nederland wil in 2050 klimaatneutraal zijn. Ook de rijksoverheid draagt daaraan bij door duurzamer te werken. In ons verantwoordingsonderzoek 2023 onderzochten we hoe de minister van BZK rapporteert over CO₂-uitstoot en -reductie in de *Jaar-rapportage Bedrijfsvoering Rijk* (JBR). We onderzochten hoe de cijfers in de JBR tot stand kwamen en zagen hierin een aantal verbeterpunten. De minister van BZK deed ook een aantal toezeggingen. Dit jaar keken we wat daarvan terecht is gekomen.

Het doel van de rijksoverheid om in 2030 klimaatneutraal te zijn, is afgelopen jaar opgeschoven naar 2050. Het is niet vast te stellen of het de rijksoverheid op schema ligt om dit aangepaste doel te bereiken. Om de voortgang te kunnen monitoren en zo nodig bij te sturen zijn betere rapportages nodig.

Kwaliteit en betrouwbaarheid CO₂-cijfers blijft achter

In 2024 heeft de minister van BZK enkele stappen gezet om het verzamelen van de CO₂-uitstootcijfers te vereenvoudigen. Het verzamelen van deze data blijft echter nog arbeidsintensief. Ministeries blijven afhankelijk van externe (energie)leveranciers, waardoor het lastig blijft om benodigde informatie op tijd te krijgen en de betrouwbaarheid ervan vast te stellen. Ook beoordeelt de minister de ontvangen cijfers niet op de kwaliteit van de data en vindt er geen accountantscontrole plaats.

Standaardisatie, regie en sturing blijven nodig

Vorig jaar zagen we dat de opgetelde CO₂-cijfers van de afzonderlijke ministeries hoger waren dan de CO₂-uitstoot in de JBR. Dit komt door verschillen in definities, reikwijdte, peildata en meetmethodes. Aan het project uit 2023 om te gaan rapporteren volgens de standaarden van het Global Reporting Initiative (GRI) werd niet de gevraagde capaciteit toegewezen. Het project is uiteindelijk opgegaan in reguliere werkzaamheden. De minister heeft de ambitie uitgesproken, waar praktisch haalbaar, aan te willen sluiten op de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), met de verwachting dat de CSRD kan zorgen voor meer eenduidigheid. De CSRD is echter een verslagleggingsinstrument, dit lost de onderliggende dataproblematiek niet op. Om deze ambitie te realiseren heeft de minister van BZK toegezegd een uitvoerings-toets te laten uitvoeren, zodat helder wordt welke stappen er gezet moeten worden om bij de CSRD aan te sluiten.

Minister moet coördinerende rol beter vervullen

Zoals te zien in de 'praatplaat' *Versnellers voor een duurzame overheid*, is het belangrijk dat voor verdere voortgang een aantal belangrijke keuzes worden gemaakt (AR, ADR, NBA, GAD, 2024). Meer inzicht en centrale sturing blijven noodzakelijk om de

duurzaamheidsdoelen van de rijksoverheid te behalen en daarover met juiste en uniforme cijfers te rapporteren. We brengen de minister van BZK dan ook opnieuw onze aanbeveling van vorig jaar onder de aandacht: maak goede afspraken met de andere ministeries over de voortgang van de verduurzaming en de rapportage hierover. En zie toe op de naleving van deze afspraken.

3.6 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van BZK betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie van BZK. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2023 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. Daarna gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek naar de sturing op inhuur bij Logius en SSC-ICT (§ 4.6). Vervolgens gaan we in op rijksbreed inkoopbeheer en de rol van BZK daarin (§ 4.7). We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van BZK in het *Jaarverslag 2024* verstrekt (§ 4.8).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Met ingang van het kabinet-Schoof is er een minister van VRO bijgekomen. Afgesproken is om de nieuwe ministeries met minimale aanpassingen in te richten en dat grote reorganisaties niet nodig zijn. De ministeries met een begrotingshoofdstuk krijgen een secretaris-generaal en een directeur Financieel-Economische Zaken. De bedrijfsvoering van het ministerie van BZK en het ministerie van VRO blijft als één organisatie ingericht.

De minister van BZK heeft het aantal onvolkomenheden in 4 jaar tijd teruggebracht van 10 naar 1. Dat vinden wij een hele positieve ontwikkeling.

Dit is het resultaat van structurele aandacht voor het oplossen van knelpunten en sturing op verbetertrajecten door onder andere een monitoringscommissie. Het betekent ook dat er door de minister nu meer ingezet kan worden op het voorkomen van tekortkomingen in de bedrijfsvoering in plaats van werken aan het oplossen hiervan. Dat doet de minister onder andere door de risicoanalyse door te ontwikkelen en meer in te zetten op het gebruik ervan binnen de organisatie.

Wij blijven wel aandacht vragen voor de coördinerende rol van de minister van BZK. Op grond van het 'Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst 2011' heeft de minister van BZK coördinerende bevoegdheden voor de rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering, zoals het rijksbrede integriteitsbeleid. Het doel hiervan is om te zorgen voor een rijksbrede eenheid, kwaliteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering. Zo heeft de minister aangegeven dat zij vanuit haar coördinerende rol op het integriteitsbeleid een toetsingskader ontwikkelt (BZK, 2025a).

De minister van BZK heeft met ingang van het kabinet-Schoof ook een aantal nieuwe onderwerpen waarop de coördinerende rol moet worden ingevuld. Denk hierbij aan de taakstelling, het terugdringen van schijnzelfstandigen en het rapporteren aan de Tweede Kamer over de aanpak van hardheden in beleid, wetgeving en de uitvoering ervan die burgers te hard raken.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van BZK.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van BZK die wij hebben onderzocht voldeden in 2024 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Onvolkomenheden bij ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bestaande onvolkomenheid	2021	2022	2023	2024	
1. Rijksbreed IT-beheer	✗	✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
2. SSC-ICT inkoopbeheer inhuur externen		✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Opgeloste onvolkomenheden

4.3.1 Inkoopbeheer SSC-ICT inhuur externen: onvolkomenheid opgelost

SSC-ICT is al jaren sterk afhankelijk van extern ingehuurd personeel. Het aandeel externen ten opzichte van de totale personele bezetting is 21,3%, een lichte daling ten opzichte van 2023 (22,7%). SSC-ICT regelt de inhuur van extern personeel zelf. SCC-ICT heeft in 2023 maatregelen genomen die hebben geleid tot een verbetering in het inkoop- en inhuurproces. In 2024 zijn deze maatregelen verder doorgezet. De maatregelen voorkomen onrechtmatigheden als gevolg van inconsistente inzet van knock-outcriteria en geven leveranciers vooraf duidelijkheid over de verlengings-opties. De werking van de maatregelen zijn aantoonbaar en structureel van aard. Wij beschouwen de onvolkomenheid daarom als opgelost.

4.4 Onvolkomenheden

4.4.1 Rijksbrede kwaliteitsbewaking IT-beheer stap dichterbij

De bedrijfsvoering en dienstverlening van de rijksoverheid zijn afhankelijk van goed functionerende IT-systemen. We dringen er bij de minister van BZK op aan dat zij de coördinerende rol voor rijksbreed IT-beheer volledig invult. Begin 2025 heeft de minister van BZK een rijksbreed kader voor IT-beheer vastgesteld. Binnen het CIO-stelsel moet de minister er ook op toezien of alle ministeries zich aan dit kader houden. In 2024 is dit toezicht nog niet ingevuld. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid over 2024.

De bedrijfsvoering van de rijksoverheid is grotendeels gedigitaliseerd. Veel activiteiten zijn volledig afhankelijk van goed functionerende IT-systemen. Bijvoorbeeld de inkoop van defensiematerieel, de personeelsadministratie van alle rijksambtenaren en de communicatie met burgers en bedrijven. Wij benadrukken al jaren het belang van goed IT-beheer en de centrale rol van de minister van BZK om de kwaliteit ervan rijksbreed te bewaken.

Waarom vinden we IT-beheer zo belangrijk?

Als IT-systemen niet goed worden beheerd, kan een ministerie bijvoorbeeld niet garanderen dat de (financiële) informatie in de systemen betrouwbaar is. Ook kunnen kwaadwillenden toegang krijgen tot systemen en daar gegevens manipuleren. Of systemen kunnen uitvallen, waardoor de dienstverlening (tijdelijk) moet worden stopgezet.

De coördinerende rol van de minister van BZK is vastgelegd in het *Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021*. Vanuit haar verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de rijksoverheid heeft zij de taak om eisen te stellen waaraan het IT-beheer minimaal moet voldoen. Begin 2025 heeft de minister deze kaderstellende rol ingevuld voor rijksbreed IT-beheer. Nu de kaders duidelijk zijn, kan de minister van BZK nagaan of het IT-beheer voldoet aan de gestelde normen. Zo weten de andere ministers wat zij nog moeten verbeteren. De minister is al bezig met een plan om deze laatste stap te zetten in 2025. Wij zullen blijven volgen hoe zij haar toezichhoudende rol gaat invullen.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Verantwoordings- en controlevoorschriften decentrale overheden

Controle specifieke uitkeringen

Gemeenten en provincies kunnen extra geld krijgen om beleid van de rijksoverheid uit te voeren. Dat gaat vaak via specifieke uitkeringen. Zo zijn er onder meer specifieke uitkeringen (SPUKs) voor de opvang van Oekraïners, de bestrijding van energiearmoede, de stimulering van sport, de bescherming van de natuur en het nemen van stikstofmaatregelen.

Gemeenten en provincies verantwoorden aan de rijksoverheid hoe ze de SPUKs hebben besteed. Dat doen ze in een bijlage bij de jaarstukken. De jaarstukken worden

gecontroleerd door een externe accountant. De accountant moet vaststellen dat de SPUKs volgens de regels zijn besteed en verantwoord. Dat heet rechtmatigheid. In 2023 constateerden we een onduidelijkheid in de regels. Hierdoor zouden accountants mogelijk niet de juiste controlewerkzaamheden uitvoeren. In 2024 hebben we vastgesteld dat dit risico zich niet heeft voorgedaan. Accountants hebben de juiste controlewerkzaamheden uitgevoerd om vast te stellen dat de SPUK's rechtmatig zijn besteed en verantwoord.

Onduidelijkheid in de regelgeving

De minister van BZK heeft nieuwe regels opgesteld voor de verantwoording en controle van decentrale overheden. Deze worden in 2025 bekendgemaakt. Wij constateren dat de uitwerking van het begrip rechtmatigheid in deze conceptregels afwijkt van de uitwerking van het begrip rechtmatigheid bij de rijksoverheid. Dat zorgt voor onduidelijkheid. Wij vragen de minister van BZK deze onduidelijkheid in de regels op te lossen.

4.6 Sturing op inhuur bij Logius en SSC-ICT

Tussen 2020 en 2024 steeg het aantal vacatures bij de rijksoverheid van ongeveer 16.500 naar bijna 27.000. 12% daarvan zijn IT-vacatures. Door de krapte op de arbeidsmarkt ontkomt de rijksoverheid er in de praktijk niet aan om tijdelijk IT-personeel in te huren. IT-expertise is soms onmisbaar voor de continuïteit van de bedrijfsvoering en de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Er zijn echter zorgen over de hoge kosten van inhuur en het risico dat de overheid te zeer afhankelijk wordt van externe kennis en kunde.

Logius en SSC-ICT zijn 2 IT-intensieve agentschappen van het ministerie van BZK. We deden onderzoek naar de manier waarop de minister van BZK bij deze agentschappen stuurt op het beperken van inhuur.

Kamer dringt al jaren aan op beperken inhuur via Roemernorm

In 2010 nam de Tweede Kamer unaniem een motie van het lid Roemer aan om ministeries maximaal 10% van hun totale loonsom te laten besteden aan externe inhuur. Sinds de introductie van deze norm is er vanuit de Tweede Kamer meermaals opgeroepen om departementen eraan te laten voldoen. In 2023 en 2024 pleitten de leden van de Tweede Kamer Sneller en Vermeer opnieuw voor brede steun om zo spoedig mogelijk aan de Roemernorm te gaan voldoen en deze scherper te handhaven.

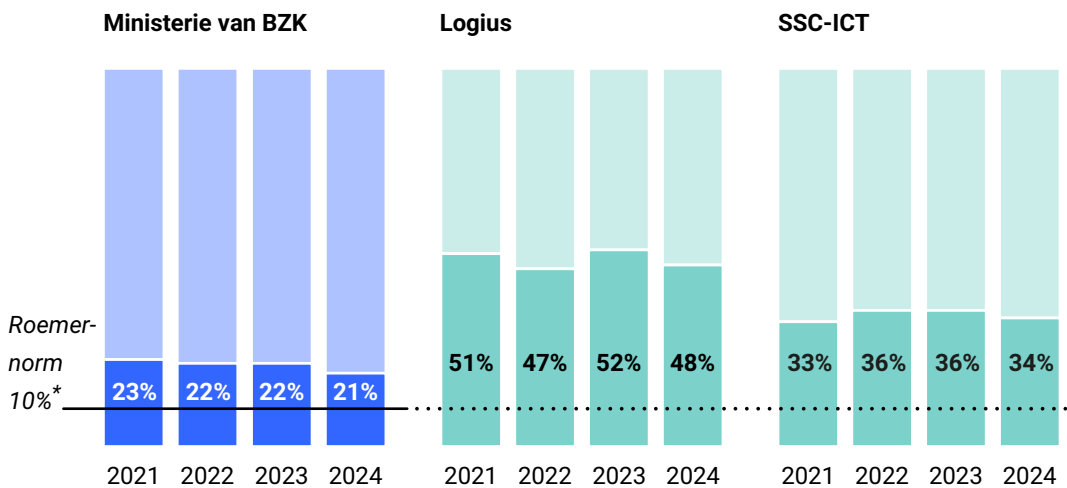
SSC-ICT en Logius gaven ook in 2024 relatief veel uit aan externe inhuur

In 2024 ging 15,4% van de totale personele uitgaven bij de rijksoverheid naar de

inhuur van extern personeel. Bij het ministerie van BZK als geheel was dit 21% (bijna € 350 miljoen). Bij Logius werd in 2024 48% (iets meer dan € 67 miljoen) van de personele uitgaven aan externe inhuur besteed. Bij SSC-ICT lag dit percentage op 34% (€ 63 miljoen). Figuur 8 geeft de ontwikkeling van deze percentages in de afgelopen 4 jaar weer. Ter referentie is Roemernorm weergegeven. Overigens gaat de Roemernorm over de totale personele uitgaven van een ministerie. Er kunnen binnen een ministerie onderdelen zijn die boven de 10% zitten, zolang het totale percentage er maar onder blijft.

Figuur 8 Kosten externe inhuur als percentage van de totale loonsom bij ministerie van BZK, Logius en SSC-ICT tussen 2021 en 2024

Het ministerie van BZK haalt de Roemernorm al jaren niet, Logius en SSC-ICT huren relatief veel in



* De Roemernorm geldt voor het departement, niet voor onderdelen van het departement afzonderlijk (zoals Logius en SSC-ICT)

Minister stuurt in de praktijk niet op de Roemernorm bij Logius en SSC-ICT

We hebben onderzocht hoe de minister van BZK, met het oog op de Roemernorm, stuurt op externe inhuur bij Logius en SSC-ICT. En wat beide agentschappen vervolgens doen om het percentage inhuur te beperken. We zien dat het kerndepartement van BZK Logius en SSC-ICT voorschrijft conform de begrotingsvoorschriften van Financiën te rapporteren over personele uitgaven. De Roemernorm is opgenomen in die voorschriften. Logius en SSC-ICT rapporteren over het percentage van de loonsom dat zij besteden aan inhuur en geven hierop een korte toelichting. Deze cijfers en toelichting zijn opgenomen in het jaarverslag van het ministerie van BZK.

Verder zien we dat vanuit het kerndepartement in 2024, in de jaarlijkse brief met aandachtspunten in het kader van de planning-en-controlcyclus, zowel bij Logius als SSC-ICT aandacht vroeg voor de Roemernorm. In de in 2023 verstuurde brief met aandachtspunten was dit nog niet het geval.

De minister stuurt richting Logius en SSC-ICT echter niet direct op de Roemernorm. In de praktijk spreekt de minister beide organisaties niet kritisch aan op het percentage kosten van externe inhuur. Het is onduidelijk wat de minister van BZK precies verwacht van Logius en SSC-ICT. Ze heeft bijvoorbeeld geen streefpercentage vastgesteld voor de organisaties. Dat streefpercentage zou, gezien hun takenpakket, overigens hoger kunnen zijn dan 10%. De norm van 10% geldt immers voor het ministerie als geheel.

Logius en SSC-ICT spannen zich in om inhuur te beperken

We zien dat zowel Logius als SSC-ICT streven naar het beperken van externe inhuur. Beide organisaties hebben inzicht in hun personeelsbestand en het aandeel inhuur daarin. Logius heeft een inhuurbeleid vastgesteld. Dit beleid stelt echter nog geen concrete doelen. SSC-ICT heeft een streefwaarde (KPI) van 22% van het aantal FTE voor externe inhuur vastgesteld. Deze streefwaarde is echter niet gerelateerd aan de Roemernorm. Beide organisaties ondernamen in 2024 gerichte acties om meer eigen personeel te werven en te behouden. Met als achterliggende gedachte het percentage inhuur te beperken.

Minister pakte in 2024 samen met Logius en SSC-ICT schijnzelfstandigheid aan

Bij schijnzelfstandigheid presenteert een ingehuurde kracht zichzelf als zelfstandige, terwijl er volgens het arbeidsrecht sprake is van een dienstverband. Met deze constructies kunnen werkgevers onder meer hun verplichtingen aan de Belastingdienst uit de weg gaan. In 2016 werd de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) van kracht, die deze schijnconstructies tegengaat.

Het kabinet kondigde in 2023 aan dat de Belastingdienst per 2025 zou gaan handhaven op schijnzelfstandigheid. Hierop is binnen het ministerie van BZK een traject gestart om deze vorm van inhuur aan te pakken. In 2024 was er vanuit het kerndepartement een taskforce actief. Daarmee stuurde de minister van BZK op de aanpak van schijnzelfstandigheid bij alle onderdelen van het ministerie. Zowel Logius als SSC-ICT brachten de gevallen van schijnzelfstandigheid in hun organisaties in kaart en stuurden aan op het zoveel mogelijk beëindigen van deze contracten.

SSC-ICT bracht het aantal schijnzelfstandigen in de loop van 2024 terug van 182 tot 14. Logius startte in het laatste kwartaal van 2024 met de aanpak en bracht het aantal

schijnzelfstandigen aan het eind van het jaar terug van 161 tot 122. Hoewel schijnzelfstandigen per definitie ingehuurd zijn, hoeft het verminderen van het aantal schijnzelfstandigen niet per se te leiden tot minder externe inhuur. Na het beëindigen van de schijnconstructie kan dezelfde persoon immers alsnog (rechtmatig) worden ingehuurd. In de praktijk zien we echter dat de aanpak van schijnzelfstandigheid bijdraagt aan minder inhuur. Bij het beoordelen van de schijnzelfstandigheid in 2024 werd namelijk ook kritisch gekeken of de inhuur überhaupt nog noodzakelijk was.

Aanpak schijnzelfstandigheid is voorbeeld voor beheersen inhuur

Wat de Roemernorm betreft, stuurt de minister van BZK bij SSC-ICT en Logius nog niet op de manier die de Tweede Kamer wenst. Hoewel beide agentschappen zich in 2024 inspanden om inhuur van externen te beperken, sprak de minister hen niet direct aan op geboekte resultaten. Dat kon ook niet. De minister heeft namelijk geen doelstellingen voor externe inhuur vastgesteld waar beide organisaties aan gehouden zijn.

De minister stuurde met een taskforce en duidelijke doelen in 2024 wel direct op het terugdringen van schijnzelfstandigheid, één van de verschijningsvormen van externe inhuur. Overtreding van de Wet DBA kan per 2025 juridische en financiële consequenties hebben voor het ministerie van BZK. Dat verklaart mogelijk deze meer voortvarende aanpak van schijnzelfstandigheid. Bij het overschrijden van de Roemernorm ontbreken dergelijke consequenties. Ministers zijn immers formeel niet gehouden aan moties van de Tweede Kamer, ook al worden ze met ruime meerderheid aangenomen.

4.7 Rijksbreed inkopen

In de *Staat van de rijksverantwoording 2023* hebben wij aangegeven dat de inkoop bij de rijksoverheid eenvoudiger kan en moet, en dat ook coördinatie nodig is. Elk jaar moeten wij rapporteren over het niet naleven van wet- en regelgeving bij aanbesteden en inkopen. De rijksoverheid kan fouten grotendeels voorkomen door het inkoopbeheer op orde te hebben.

Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar de oorzaken van de fouten en de tekortkomingen in het inkoopbeheer. Uit ons onderzoek komen diverse oorzaken naar voren:

- de invloed van de actuele marktsituatie;
- veel regelgeving en doelstellingen;
- versnipperde verantwoordelijkheden;
- de inrichting van het inkoopstelsel;
- de informatievoorziening.

Voor een toelichting op deze oorzaken verwijzen wij naar de *Staat van de rijksverantwoording 2024*.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het rijksinkoopbeleid en het rijksinkoopstelsel. Hierin heeft zij een coördinerende rol. Het ministerie van BZK stelt hiertoe kaders op en rapporteert over inkoop in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR)*. De minister van BZK stuurt met name op doelmatigheid van inkopen en maatschappelijke impact. Waar de Comptabiliteitswet (CW) aan Financiën, over de randen van de ministeriele verantwoordelijkheid heen, toezichhoudende verantwoordelijkheid geeft (over administraties), is zoiets voor bedrijfsvoering (en dus voor inkoop) niet zo expliciet geregeld. Zo heeft de minister van BZK minder vergaande bevoegdheden dan de minister van Financiën voor het financieel beheer. Elke minister heeft ook de eigen ministeriële verantwoordelijkheid voor het financieel beheer van de inkopen. Knelpunten raken vaak meerdere verantwoordelijkheden, waardoor ook oplossingen via meerdere partijen gevonden moeten worden.

Ook over 2024 zien wij nog altijd te veel (vergelijkbare) tekortkomingen in het inkoopbeheer bij het Rijk. Het aantal onvolkomenheden in het inkoopbeheer dat wij jaarlijks rapporteren is hoog, 27,5% van de onvolkomenheden rijksbreed over 2024. De omvang van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen is ook over 2024 groot (ten minste € 1,6 miljard op de rijksrekening). Regelmatig is er kritiek bij zowel de aanbestedende diensten als de leveranciers te horen op de complexiteit en strikte eisen van de regelgeving.

De minister van BZK heeft al een aantal verbeteringen in gang gezet:

- In 2024 is de circulaire 'Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de Europese drempelwaarden' aangepast. Hiermee beoogt de minister de lastendruk te verminderen.
- Het programma bureaucratie en regeldruk loopt door en in 2025 wordt een onderzoek (een zogenoemde *gateway review*) gestart naar de werking en governance van het inkoopstelsel.
- Eind december 2024 heeft het kabinet de Tweede Kamer gemeld dat de rijksinkoopstrategie uit 2019 (inkopen met impact) wordt geëvalueerd en dat de strategie vanaf 2025 wordt geactualiseerd.

Om de ingewikkelde en strikte eisen vanuit de regelgeving aan te pakken, het inkoopbeheer structureel te verbeteren en te voorkomen dat door nieuwe doelstellingen de uitvoering vastloopt of vertraagt, is het noodzakelijk om lopende verbeteracties te

versnellen. Daarnaast is het ook van belang om te komen tot verdere vereenvoudiging van het inkoopstelsel en tot uniformering van de inrichting van het stelsel, de systemen en de procedures.

Mede onder verwijzing naar § 3.5 in de *Staat van de rijksverantwoording 2024*, bevelen wij de minister van BZK aan om:

- conform de rijksbrede rol van Financiën, de regisserende rol van BZK voor inkoop over de grenzen van departementen met bevoegdheden in te regelen;
- samen met de minister van Financiën te zorgen voor uniformiteit in de inkoop-systemen en financiële systemen inclusief gegevensuitwisseling daartussen.

4.8 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van BZK betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van BZK op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

Wanneer cijfers niet kloppen of wanneer geld niet volgens de regels is besteed, dan noemen we dat een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of geld volgens de regels is besteed of dat de cijfers kloppen, dan noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom hanteren we tolerantiegrenzen. Als het totaal van de fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding en komen we tot een negatief oordeel.

Onze controle hebben wij op 2 niveaus uitgevoerd, op het niveau van het hele jaarverslag en per begrotingsartikel. Op het niveau van het hele jaarverslag hebben wij gecontroleerd of de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Per begrotingsartikel hebben wij alleen gecontroleerd of het geld volgens de regels is besteed.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Op totaalniveau kloppen de cijfers. Ook is het geld op totaalniveau volgens de regels besteed, met uitzondering van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Voor het geld opgenomen in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen, constateren wij dat niet altijd aangetoond kan worden dat het volgens de regels is besteed.

Het ministerie van BZK bestaat uit verschillende agentschappen, de grootste agentschappen zijn het Rijksvastgoedbedrijf, Logius en SSC-ICT. Zij kopen en/of huren veel in via rijksbrede raamovereenkomsten. Dit zijn langlopende overeenkomsten met 1 of meerdere leveranciers over voorwaarden voor toekomstige opdrachten. Het ministerie heeft gebruikgemaakt van deze raamovereenkomsten, die zijn afgesloten onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries.

Bij het afsluiten van deze contracten zijn door andere ministeries niet in alle gevallen de regels nageleefd. Voor de agentschappen is voor € 25,4 miljoen een contract aangegaan via deze raamovereenkomsten. Ook hebben de agentschappen zelf contracten afgesloten waarbij de regels niet zijn nageleefd. Dit wordt toegelicht in § 5.2.1.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 9 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2024 van BZK

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 11.436,7	Cijfers kloppen ✓	-
Artikel 11	Volgens de regels ✗	
De andere 11 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 11.558,1	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 12 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 5.296,4	Cijfers kloppen ✓	-
Agentschappen	Volgens de regels ✗	121,3
Totaal 3.441,8	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 18.634,0	Cijfers kloppen ✓	-

In § 5.2 lichten wij de negatieve oordelen toe. Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel vindt u in bijlage 1.

5.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen en de verplichtingen hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

5.2.1 Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

Wij hebben de grootste fouten en onzekerheden geconstateerd bij de controle van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen, namelijk € 121,3 miljoen. Het gaat voornamelijk om het niet naleven van de aanbestedingswetgeving bij Logius, SSC-ICT, het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Overheden moeten bij de aankoop van goederen en diensten voldoen aan wetten en regels op het gebied van aanbestedingen. Die zorgen ervoor dat verschillende partijen gelijke mogelijkheden hebben om een opdracht voor de overheid uit te kunnen voeren en het stimuleert een doelmatige inkoop.

Bij Logius zijn € 66,6 miljoen aan onrechtmatigheden geconstateerd. Logius heeft leveranciers gecontracteerd voor de nieuwbouw van de digitale voorzieningen MijnOverheid/Globe, Digipoort en DigiD. De nieuwbouw heeft vertraging opgelopen, waardoor Logius de bestaande voorzieningen langer in de lucht moet houden. Het contract met de huidige leveranciers is al een aantal jaren verlopen, verlengen hiervan is in strijd met de aanbestedingsregels. In het verantwoordingsonderzoek 2020 (Algemene Rekenkamer, 2021) hebben we eerder aandacht gevraagd voor het inkoopbeheer bij Logius. Hoewel Logius onderbouwde keuzes heeft gemaakt om bestaande contracten onrechtmatig te verlengen, constateren wij ook dat Logius te weinig zicht en grip heeft gehad op de duur van de nieuwbouw. Daardoor heeft Logius nu geen andere keuze dan onrechtmatig te handelen.

Bij SSC-ICT constateren wij € 22,6 miljoen aan onrechtmatigheden. Hiervan is € 16,2 miljoen veroorzaakt door onrechtmatige verlengingen van opdrachten. Vanaf 2025 maakt SSC-ICT gebruik van nieuwe raamovereenkomsten. Dit zijn langlopende overeenkomsten met 1 of meerdere leveranciers over voorwaarden voor toekomstige opdrachten. Alle nieuwe inhuurcontracten worden daarmee opnieuw ingezet op de markt, waardoor we verwachten dat de fout van onrechtmatige verlengingen zal komen te vervallen.

Bij het RVB en de RvIG zijn onrechtmatigheden geconstateerd: € 11,3 miljoen bij RVB en € 10,1 miljoen bij RvIG. Deze worden grotendeels (RVB € 9,3 miljoen en RvIG € 4,5 miljoen) veroorzaakt door het inhuren van adviesdiensten op een onrechtmatig verlengde overeenkomst. Dit is de raamovereenkomst interim-management en organisatieadvies (IMOA) waarvoor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als categoriemanager verantwoordelijk is.

5.2.2 Verplichtingen

De grootste fouten en onzekerheden hebben wij geconstateerd bij de controle van de verplichtingen, € 48,7 miljoen. Dit heeft vooral betrekking op inhuur van externen, waarvan € 25,7 miljoen via de raamovereenkomst IMOA en € 7,1 miljoen via de overbruggingsovereenkomst ICT. Met een overbruggingsovereenkomst zorgt een ministerie ervoor dat na afloop van het oorspronkelijke contract, de inkoop van diensten of leveringen doorgaat terwijl een nieuw contract wordt voorbereid. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is verantwoordelijk voor de overbruggingsovereenkomst van ICT.

Daarnaast is er ook een begrotingsonrechtmatigheid van € 12,2 miljoen vanwege negatieve bijstellingen van de budgettaire ruimte.

6. Onze oordelen over het Gemeentefonds

6.1 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het gemeentefonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het gemeentefonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.3 Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het gemeentefonds op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het gemeentefonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Bij elkaar opgeteld blijven alle fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen. Daarom zijn onze oordelen over de financiële informatie positief: over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 10 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2024 van het gemeentefonds

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 44.107,8	Cijfers kloppen ✓	-
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 43.835,9	Cijfers kloppen ✓	-
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 6.589,1	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 187.929,0	Cijfers kloppen ✓	-

Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel vindt u in bijlage 1.

7.

Onze oordelen over het Provinciefonds

7.1 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het provinciefonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

7.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het provinciefonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

7.3 Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het provinciefonds op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het provinciefonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Er zijn geen fouten of onzekerheden geconstateerd. Daarom zijn onze oordelen over de financiële informatie positief: over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 11 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2024 van het provinciefonds

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 3.954,3	Cijfers kloppen ✓	-
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 3.954,3	Cijfers kloppen ✓	-
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 271,8	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 12.469,7	Cijfers kloppen ✓	-

8.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft, mede namens de staatssecretaris van Digitalisering en Koninkrijksrelaties en de minister van VRO, op 8 mei 2025 gereageerd op ons conceptrapport bij het jaarverslag van 2024 van het ministerie van BZK. De minister van BZK heeft mede namens de staatssecretaris van Financiën gereageerd op onze oordelen over het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Hieronder geven we haar uitgebreide reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

8.1 Reactie minister van BZK

De minister van BZK heeft met belangstelling kennisgenomen van onze bevindingen.

Beleidsresultaten

Wonen en zorg voor ouderen

De minister geeft aan dat zij, samen met de ministers van VRO en VWS, de urgentie en het maatschappelijk belang van de bouwopgave voor ouderen die wij schetsen, deelt. Zij hecht eraan te benadrukken dat er bij de start van het programma nauwelijks beleid, financiële instrumenten of monitoring waren op het gebied van woningen voor ouderen. De minister is blij met onze conclusie dat de ministers vanuit heldere doelstellingen en bijpassende acties inzetten op het stimuleren van de bouw van woningen voor ouderen. In haar reactie op onze conclusie dat niet aannemelijk is dat de doelen behaald gaan worden, deelt de minister dat ze, in zijn algemeenheid, een grote uitdaging hebben bij het bouwen van voldoende woningen. De ministers hebben daarom op de woontop (van 11 december 2024) met veel partijen afspraken gemaakt

over extra inzet op het realiseren van voldoende woningen, inclusief woningen voor ouderen. Gezien het maatschappelijk belang van dit vraagstuk blijven de ministers met medeoverheden en andere partijen zich hier onverminderd voor inzetten. Daarbij neemt de minister onze aanbevelingen ter harte.

De minister geeft aan dat inzicht in de totaalopgave voor woningbouw tot en met 2030 heel belangrijk is geweest om de afspraakvorming over de woon- en bouwopgave voor ouderen op gang te brengen. Zij is het met ons eens dat het stellen van tussentijdse doelstellingen een goede toevoeging is om beter zicht te hebben op het realiseren van dit doel. Deze aanbeveling past volgens de minister goed bij de kabinetsinzet om te gaan sturen op de realisatie van in totaal 100.000 woningen per jaar. De minister omarmt onze aanbeveling om meer inzicht te geven in knelpunten en uitdagingen die het behalen van resultaten in de weg staan. De minister zal hier in de voortgangsrapportages aandacht aan besteden.

De minister is het met ons eens dat er kansen liggen in de bestaande woningvoorraad. Zij is het echter niet met ons eens dat hier nog weinig aandacht voor is. Ze geeft aan dat er subsidieregelingen voor ontmoetingsruimten en zorggeschikte woningen zijn, dat er afspraken met provincies en gemeenten zijn gemaakt, en dat er diverse mooie voorbeelden zijn.

(Sturings)informatie van de renovatie van het Binnenhof niet adequaat

De minister onderschrijft het beeld dat de renovatie van het Binnenhof een bijzonder complex programma is. Ze geeft aan dat de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet om de informatievoorziening aan de Kamer te optimaliseren. Alhoewel de renovatie niet door de Tweede Kamer is aangemerkt als groot project, wordt volgens de minister over het programma wel op vrijwel alle punten gerapporteerd conform de Regeling Grote Projecten. Zo is een uitvoerige risicorapportage opgenomen. De minister geeft aan met de Tweede Kamer in gesprek te gaan over nadere behoeften rondom de komende rapportages.

De minister geeft aan dat vrijwel alle definitieve ontwerpen zijn vastgesteld en de uitvoering is begonnen. Zij constateert daarbij dat binnen dit programma er gedurende een project vaak veel verandert. Dat maakt dat eventuele van tevoren gemaakte projectspecificaties soms bijgesteld moeten worden, wat vervolgens een effect heeft op de kostenraming. De minister geeft aan dat in dergelijke complexe projecten steeds meer te zien is dat er wordt gewerkt met 2-fasen contracten. Waarbij eerst de bouwers met de opdrachtgevers onderzoeken, ontwerpen en risico's analyseren,

voordat in een tweede fase de verwachte contractprijzen worden bepaald. Dit neemt volgens de minister echter niet weg, dat er vaak een grote behoefte is om zicht te hebben op de kosten voordat een project wordt gestart.

Tenslotte geeft de minister aan dat het voorkomen van wijzigingen in de uitvoeringsfase het uitgangspunt is. Het Rijksvastgoedbedrijf spant zich in om, samen met de gebruikers, de renovatie volgens vastgestelde ontwerpen uit te voeren en wijzigingen in principe niet toe te staan.

Bedrijfsvoering

De minister is tevreden dat het aantal onvolkomenheden bij BZK is teruggebracht van 2 naar 1. Voor de volledigheid meldt zij in haar reactie wel de onvolkomenheid die aan de minister van Economische Zaken is toegekend voor het inkoopbeheer Nationaal Coördinator Groningen. Door de overgang van de taken en verantwoordelijkheden van de hersteloperatie Groningen per juli 2024 naar het ministerie van BZK valt het oplossen van deze nieuwe onvolkomenheid onder haar verantwoordelijkheid.

Coördinerende rol

De minister legt uit dat zij een stelselverantwoordelijkheid heeft voor het functioneren van het Rijk als organisatie en voor de rijksbrede bedrijfsvoering. Vanuit de coördinerende, beleid- en stelselverantwoordelijkheid werkt ze aan bijvoorbeeld voorstellen voor meer generieke voorzieningen, zodat interdepartementaal effectiever en efficiënter samengewerkt kan worden. Ze geeft aan dat haar coördinerende rol, naast het stellen van kaders, ook het monitoren van de naleving omvat en indien nodig betrokkenen aanspreken op het naleven ervan. Hiermee wordt, volgens de minister, de plan-do-check-act-cyclus gesloten. Dit sluiten van de beleidscyclus van de kaders voor de bedrijfsvoering heeft de aandacht van de staatssecretaris van Digitalisering en Koninkrijksrelaties en de minister van BZK zelf. De minister schrijft daarbij dat in 2025 de nodige stappen worden gezet om bij het rijksbreed IT-beheer toe te zien dat het opgestelde kader wordt nageleefd.

Onduidelijkheid in de regelgeving

De minister geeft aan dat het haar beeld is dat de regelgeving voor verantwoording en controle van decentrale overheden aansluit op die voor het Rijk, maar anders is geformuleerd. In haar ogen zorgt dit niet voor onduidelijkheid bij decentrale overheden en ziet zij geen aanleiding om de regelgeving aan te passen. De minister licht toe dat met de verankering van de rechtmatigheidsverantwoording in de regelgeving volgens haar meer en betere handvatten worden geboden aan gemeenteraden en provinciale staten, voor de beoordeling van onrechtmatigheden. Zij geeft ook aan

dat dit haar bij de uitoefening van haar coördinerende bevoegdheden meer zicht biedt op onrechtmatigheden die zich voordoen bij decentrale overheden. Bijvoorbeeld als het gaat om begrotingsonrechtmatigheden of misbruik en oneigenlijk gebruik.

Rijksbreed inkopen

De minister waardeert het dat wij haar inspanningen herkennen in de sturing op doelmatigheid van inkopen, maatschappelijke impact en diverse verbeteracties. Zij geeft aan, binnen de gegeven mogelijkheden van haar mandaat, in te zetten op het versnellen van dergelijke acties en daarnaast ook meer uniformiteit in de inrichting van het inkoopstelsel te realiseren. Het uitgevoerde Gateway-onderzoek geeft de minister aanleiding om het gesprek aan te gaan over de rol van BZK, die van de departementen zelf, de wijze van samenwerking en de wijze waarop wordt ingekocht over de grenzen van departementen heen. Hoewel het Rijksinkoopstelsel een eigen dynamiek kent, zal de minister waar nodig met haar collega van Financiën in gesprek gaan. De minister van BZK geeft tot slot aan dat in 2025 een nieuwe inkooparchitectuur wordt vastgesteld, waarna die geldt als verplicht kader voor het Rijksinkoopstelsel. Hierdoor wordt het voor de departementen meer helder en inzichtelijk aan welke kaders inkoopssystemen moeten voldoen.

Tot slot

De minister sluit haar reactie af met het uitspreken van haar waardering voor onze goede samenwerking. Ze schrijft dat het beeld dat wij schetsen een positieve trend laat zien in haar bedrijfsvoering. Zij geeft daarbij aan dat ons rapport benadrukt dat zij oog moet hebben voor de meetbaarheid en de maatschappelijke effecten van haar beleid.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We vinden het positief dat de minister onze aanbeveling over het stellen van tussentijdse doelstellingen voor ouderenhuisvesting omarmt. Het opnemen van tussentijdse doelen en deze koppelen aan de voortgang van de bouw van ouderenhuisvesting helpt de minister om beter zicht te houden op het bereiken van het doel van 290.000 ouderenhuisvesting in 2030, en eventueel bij te sturen. Het helpt daarbij als de tussentijdse doelen zijn onderverdeeld in de 3 woonvormen. Ook is het goed om te lezen dat de minister in haar voortgangsrapportages meer aandacht zal besteden aan de knelpunten en uitdagingen die het behalen van resultaten in de weg staan. Hiermee kan de minister ook de buitenwereld een volledig beeld geven van de voortgang. Wij concluderen overigens dat op basis van de beschikbare informatie het niet aannemelijk is dat de doelen voor de ouderenhuisvesting worden gehaald. De minister gaat daar niet op in.

De minister is het niet met ons eens dat er nog weinig aandacht is voor woningen voor ouderen in de bestaande woningvoorraad. De door de minister genoemde stimuleringsregelingen zijn echter alleen bedoeld voor sociale en betaalbare woningen. De regelingen richten zich daarmee op een gedeelte van de woningvoorraad. De minister geeft voorbeelden van transformatie en mogelijkheden in het beleid die dit stimuleren, maar daarmee is er geen structurele aandacht voor ouderenhuisvesting.

Wat betreft de (sturings)informatie over de renovatie van het Binnenhof, willen wij benadrukken dat de minister alleen reageert op onze aanbevelingen aan de Tweede Kamer, maar niet op onze belangrijkste conclusies. Namelijk dat het budget onrealistisch laag was geraamd. De Tweede Kamer nam haar besluit in 2016 gebaseerd op een begroting zonder programma van eisen, met een post onvoorzien van 20% en zonder disclaimers. Voor de toekomst van dit project adviseren wij om de Regeling Grote Projecten in zijn geheel toe te passen, inclusief accountantscontrole.

Over rijksbreed inkopen zegt de minister toe in te zetten op versnelling van lopende verbeteracties en een meer uniform ingericht inkoopstelsel, voor zover haar mandaat daartoe de mogelijkheid biedt. Ze zegt ook toe het gesprek aan te gaan over de rollen in het inkoopstelsel, de wijze van samenwerking en de wijze waarop wordt ingekocht over de grenzen van departementen heen. Wij roepen op om vooral processen, systemen en verantwoordelijkheden te vereenvoudigen en minder gefragmenteerd te maken.

De concrete toezegging van de minister om een Rijksbrede inkooparchitectuur te realiseren kan een belangrijke bijdrage leveren aan harmonisatie en integratie van systemen en ordening van het gefragmenteerde IT-landschap op het gebied van inkopen. Deze architectuur gaat volgens de minister in 2025 als verplicht kader gelden voor het Rijksinkoopstelsel en beschrijft de standaarden, koppelpunten met leveranciers, verplichte voorzieningen en data-uitwisseling waar departementen aan moeten voldoen. Wij verwachten van de minister van BZK dat zij vanuit haar coördinerende rol ook het functioneren van het gehele Rijksinkoopstelsel monitort en collega-ministers indien nodig aanspreekt.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van BZK 2024

Deze bijlage bevat infographics met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van BZK en de jaarverslagen van het gemeentefonds en het provinciefonds.

De hierna volgende figuren geven cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Fouten en onzekerheden bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2024		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	11.436,7		
Artikel 11	951,5		
Centraal apparaat			

Bij de resterende 11 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.

Uitgaven en Ontvangsten			
Totaal	11.558,1		
Afgerekende Voorschotten			
Totaal	5.296,4		
Agentschappen			
Totaal	3.441,8		
Saldibalans			
Totaal	18.634,0		

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

Fouten en onzekerheden bij Gemeentefonds¹

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2024		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen		882,2	
Totaal	44.107,8	RM 12,4 0%	//-100%
		BO 0,0 0%	//-100%
Uitgaven en Ontvangsten		876,7	
Totaal	43.835,9	RM 0,0 0%	//-100%
		BO 0,0 0%	//-100%
Afgerekende Voorschotten		329,5	
Totaal	6.589,1	RM 0,0 0%	//-100%
		BO 0,0 0%	//-100%
Saldibalans		1.000,0	
Totaal	187.929,0	RM 0,0 0%	//-100%
		BO 0,0 0%	//-100%

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor figuur 3 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en bedrijven waar voor hun geld krijgen en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In ons onderzoek naar woningen voor ouderen (§ 3.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Met dit onderzoek hebben we gekeken in hoeverre de inzet van de minister van VRO bijdraagt aan het realiseren van 290.000 woningen voor ouderen in 2030 en of hierbij de wensen en behoeften van ouderen voldoende zijn meegenomen. We hebben de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

- Heeft de minister van VRO het beleid ten aanzien van het realiseren van 290.000 woningen voor ouderen zorgvuldig onderbouwd, rekening houdend met de wensen en/of behoeften van ouderen?
- In hoeverre heeft de minister zicht op de resultaten van haar inzet op het realiseren van 290.000 ouderenwoningen in 2030 en in hoeverre wordt de Tweede Kamer hierover tijdig, juist en volledig geïnformeerd?

In het onderzoek hebben we onder meer de volgende normen gebruikt:

- De opgave bevat (SMART-C) doelstellingen en is gebaseerd op valide informatie/data en consultatie van relevante partijen.
- Er is aannemelijk gemaakt hoe de inzet bijdraagt aan realisatie van de opgave in 2030 (beleidstheorie) en hoe de doelgroep (wensen en/of behoeften van ouderen) wordt bereikt.
- De minister voor VRO monitort de opgave en heeft zicht op de resultaten die worden gerealiseerd.
- De minister voor VRO heeft zicht op redenen waarom doelen en resultaten eventueel niet worden gerealiseerd.

We hebben in het onderzoek onder andere gebruikgemaakt van Kamerbrieven, voortgangsrapportages, onderzoeksrapporten, monitors, website www.volkshuisvestingnederland.nl en interne documenten van VRO, zoals memo's, ambtelijke verslagen van de werkgroep, de stuurgroep en het aanjaagteam. Ook hebben we interviews gehouden met ambtenaren van BZK, VRO, VWS en een provincie, en betrokkenen vanuit ABF research, de seniorencoalitie, het aanjaagteam en Aedes.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar onvolkomenheden in het IT-beheer zijn maatwerk en verschillen per aspect van het IT-beheer dat onderzocht wordt. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om generieke IT-beheersingsmaatregelen (general IT-controls, GITC's), waarbij wij – net als de ADR – het GITC-kader als basis nemen voor het normenkader. In het GITC-kader gaat het om een uitgebreide

set normen voor 6 aspecten van het IT-beheer: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten, back-up & recovery en datamanipulaties/datafixes. Normen uit het GITC-kader kunnen aangevuld worden met normen uit de beroepspraktijk, zoals bijvoorbeeld normen opgenomen in het studierapport *Algemene beheersing van IT-diensten* van NOREA, de beroepsvereniging van IT-auditors. De betreffende generieke IT-beheersingsmaatregelen moeten effectief zijn in opzet, bestaan en werking.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). Wij controleren of het jaarverslag voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de

controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Onze opdracht ligt vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen, zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

ABF Research (2025). *Inventarisatie Plancapaciteit Najaar 2024*. Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 1243. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

Algemene Rekenkamer (2021). *Rapport bij het Jaarverslag 2020 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 830 (VII), nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Algemene Rekenkamer (2023). *Rapport bij het Jaarverslag 2022 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 360 (VII), nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023.

Algemene Rekenkamer (2024). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 560 (VII), nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer, ADR, NBA, GAD (2024). *Praatplaat versnellers voor duurzame overheid*. <https://www.accountant.nl/siteassets/accountant.nl/diversen/praatplaat-versnellers-voor-duurzame-overheid-dec24.pdf>, geraadpleegd op 11 april 2025.

BZK (2023). *Verzamelbrief Digitalisering*. Tweede kamer, vergaderjaar 2023-2024, 26643, nr. 1112.

BZK (2024a). *Kamerbrief voortgang programma Wonen en Zorg voor ouderen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 29 389 nr. 127.

BZK (2024b). *Verzamelbrief Digitalisering*. Tweede kamer, vergaderjaar 2023-2024, 26643, nr. 1149.

BZK (2025a). *Kamerbrief Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 28 844 nr. 283.

BZK (2025b). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2024*.

CBS (2022). *Woonbase: alle informatie over wonen bij elkaar*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/corporate/2022/40/woonbase-alle-informatie-over-wonen-bij-elkaar>, geraadpleegd op 17 januari 2025.

CBS (2024a). *Factsheet Brede Welvaart bij de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2024*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/factsheets-brede-welvaart-2024>, geraadpleegd op 17 februari 2025.

CBS (2024b). *Samenvatting Factsheets Brede Welvaart Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/factsheets-brede-welvaart-2024/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties>, geraadpleegd op 17 februari 2025.

CBS (2025). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Financiën (2024). *Brief van de minister van Financiën*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 865, nr. 267.

Financiën (2024). *Kabinetsreactie evaluatie Wet differentiatie overdrachtsbelasting en verhoging algemene tarief naar 10,4%*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36602 en 32 847, nr. 27.

Kabinet-Schoof (2024). *Regeerakkoord Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024*. Bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

RVB (2024). *Elfde voortgangsrapportage Binnenhof renovatie*. Bijlage bij Kamerstuk 34 293, nr. 135. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

VRO (2024a). *Berekening woningbouwopgave*. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/berekening-woningbouwopgave>, geraadpleegd op 17 februari 2025.

VRO (2024b). *Kamerbrief over Grafelijke Zalen en fietsparkeren rondom het Binnenhof*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 34 293, nr. 140.

VRO (2024c). *Regio Deals openstelling zesde tranche*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 29 679, nr. 154.

VRO (2025a). *Staat van de Volkshuisvesting 2024*. Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 1243. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VRO (2025b). *Kamerbrief over Selectie 6e tranche Regio Deals*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 697, nr. 159.

Tweede Kamer (2024). *Verslag van een commissiedebat: vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, 29 mei 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 34 293, nr. 136.

WenR (2015). *Kamerbrief over Renovatie Binnenhof*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 293, nr. 2.

Bijlage 4 Begrippenlijst

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

agentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een agentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal kan uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 De figuur Fouten en onzekerheden bij Gemeentefonds was abusievelijk niet opgenomen in het conceptrapport dat is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk wederhoor.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 13 mei 2025.

Dit document is op 21 mei 2025
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025