

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

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

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

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 2023* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 9

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 10

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13

4. Bedrijfsvoering | 14

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 14

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 17

4.3 Opgeloste onvolkomenheden | 17

4.4 Onvolkomenheden | 19

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 22

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 25

5. Beleidsresultaten | 26

5.1 Inzicht extra geld | 26

5.2 Regio Deals 'extra geld' | 30

5.3 Terugblik algoritmes | 37

5.4 Tapstatistieken in het jaarverslag van de AIVD | 38

5.5 Duurzaamheid in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk | 40

5.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 46

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 47

6.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 47

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 50

Bijlagen | 52

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZK 2023 | 52

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 55

Bijlage 3 Literatuur | 61

Bijlage 4 Begrippenlijst | 64

Bijlage 5 Eindnoten | 70

1. Onze conclusies

De minister van BZK is verantwoordelijk voor een breed en gevarieerd takenpakket, waaronder constitutionele vraagstukken en de inrichting van het openbaar bestuur, de nationale veiligheid, het functioneren van de woningmarkt, de ruimtelijke ordening en de bedrijfsvoering van het Rijk. De minister van BZK heeft het aantal onvolkomenheden in 3 jaar tijd teruggebracht van 10 naar 2. Dat vinden wij een zeer positieve ontwikkeling. Desalniettemin blijft de rijksbrede coördinerende rol van de minister van BZK aandacht vragen, onder andere op het terrein van IT, CO₂-reductie en inkoop. We hebben onderzoek gedaan naar de resultaten van het extra geld voor Regio Deals. Met Regio Deals heeft de minister van BZK het doel om de brede welvaart voor burgers en bedrijven te bevorderen, door samenwerking tussen overheden te verbeteren. De minister wil speciale aandacht hebben voor regio's waar de brede welvaart onder druk staat. De minister weet niet of kwetsbare regio's profiteren van Regio Deals en heeft geen zicht op in hoeverre maatschappelijke problemen worden opgelost.

Onduidelijk of Regio Deals maatschappelijke problemen oplossen

Regio Deals zijn afspraken tussen regio's en het Rijk om samen maatschappelijke problemen in een regio aan te pakken. Geld voor Regio Deals is bedoeld als impuls om samenwerking en brede welvaart in de regio's te bevorderen. In 2023 zijn voor de vierde tranche convenanten gesloten. Uit ons onderzoek naar eerdere tranches en de toekenning van de vierde tranche is niet duidelijk of kwetsbare regio's worden bereikt. Daarnaast is er geen zicht op in hoeverre maatschappelijke problemen worden opgelost, terwijl dat wel de relevante uitkomst is voor burgers en bedrijven.

Woningbouw

Er is sprake van een stijging van de uitgaven en verplichtingen ten opzichte van 2022 van het Ministerie van BZK. Dit komt onder andere door uitgaven aan diverse woningbouwmaatregelen, zoals grootschalige woningbouwgebieden, het volkshuisvestingsfonds en de startbouwimpuls. Er wordt door de minister van BZK gerapporteerd dat met het volkshuisvestingsfonds 13.000 woningen verbeterd zijn. Er is echter weinig zicht op resultaten (zie § 5.1). In reactie op het oplopende woningtekort heeft het kabinet-Rutte IV in totaal € 1 miljard gereserveerd voor de

Woningbouwimpuls voor 2023 tot 2033. In 2022 en 2023 zijn de vierde en vijfde tranche van de Woningbouwimpuls uitgekeerd. De uitgekeerde bedragen waren lager dan begroot. Daardoor is er sprake van onderuitputting en komt geld pas later beschikbaar als impuls voor de woningbouw. Wij hebben in 2022 de woningbouwimpuls onderzocht en betwijfelen de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit subsidie-instrument.

Bedrijfsvoering: beheer verbeterd

De minister van BZK heeft ook het afgelopen jaar onvolkomenheden op kunnen lossen. In 3 jaar tijd is het aantal onvolkomenheden teruggebracht van 10 naar 2. Dat is een terecht en mooi resultaat van de inspanning die het Ministerie van BZK heeft geleverd.

Bedrijfsvoering: coördinerende rol vraagt aandacht

De rijksbrede coördinerende rol van de minister vraagt aandacht, bijvoorbeeld op inkoop, IT en ook bij de voorschriften die provincies en gemeenten moeten naleven bij verantwoording en controle van financiële informatie. Dit geldt ook voor de totstandkoming van informatie over CO₂-reductie in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk*. Ook hier is meer regie en sturing nodig.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

Onvolkomenheden bij Ministerie van BZK

Bestaande onvolkomenheden	2020	2021	2022	2023	
1. Rijksbreed IT-beheer	✗	✗	✗	✗	
2. SSC-ICT inkoopbeheer inhuur externen			✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheden					
3. SSC-ICT beveiliging IT-componenten	✗	✗	✗	✓	
4. Opbrengsten RvIG	✗	✗	✗	✓	
5. Voorschotten agentschappen	✗	✗	✗	✓	

✗ 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 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van BZK is verantwoordelijk voor een breed en gevarieerd takenpakket, waaronder constitutionele vraagstukken en de inrichting van het openbaar bestuur, de nationale veiligheid, het functioneren van de woningmarkt, de ruimtelijke ordening en de bedrijfsvoering van het Rijk.

Dit rapport heeft betrekking op het begrotingshoofdstuk BZK (VII). 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) & BES-fonds (H);
- Gemeentefonds (B);
- Provinciefonds (C).

Het Ministerie van BZK heeft in 2023 € 9.604 miljoen uitgegeven. Dit is 2,6% van de totale rijksuitgaven over 2023. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 9.831 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.060 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het Ministerie van BZK. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

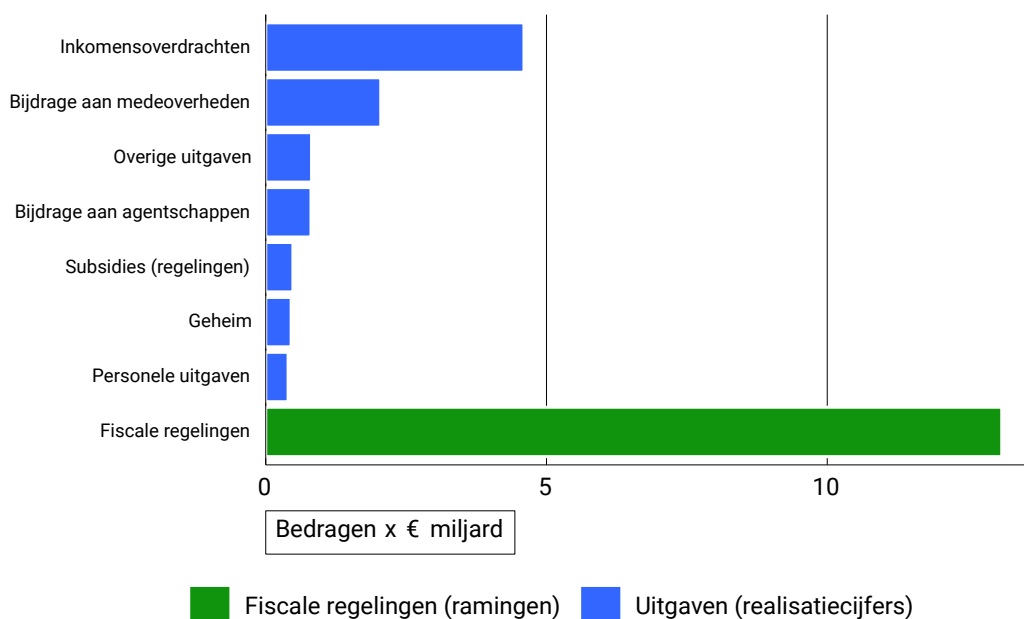
Tabel 1 Ministerie van BZK (VII) in miljoenen € en aantallen fte's

	2021	2022	2023
Verplichtingen	9.273	7.832	9.831
Uitgaven	8.668	7.275	9.604
Ontvangsten	1.039	772	1.060
Fte's	11.833	12.288	13.445

De stijging van de uitgaven in 2023 ten opzichte van 2022 is onder andere het gevolg van uitgaven aan Regio Deals (zie § 5.2) en diverse woningbouwmaatregelen, zoals grootschalige woningbouwgebieden, het volkshuisvestingsfonds en de startbouwimpuls.

Figuur 1 Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van BZK in 2023

BZK is verantwoordelijk voor veel fiscale regelingen en geeft veel geld uit aan inkomensoverdrachten



De indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

De grootste uitgave van het Ministerie van BZK is de huurtoeslag. Met deze inkomensoverdracht is € 4.593 miljoen gemoeid.

Fiscale regelingen

Fiscale regelingen zijn, net als andere beleidsmaatregelen, instrumenten waarmee de minister van BZK beleidsdoelen probeert te halen. Maar er zijn 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 minister van BZK noemt onder andere de volgende fiscale regelingen in zijn begroting: de hypotheekrenteaftrek en het verlaagde tarief van de overdrachtsbelasting woning voor niet-starters. De gedeerde belastingopbrengsten van deze regelingen zijn terug te vinden in de verantwoording van de minister van Financiën. Ramingen van de gedeerde belastingopbrengsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota. Kortom: de lusten zijn voor de minister van BZK, de lasten voor de minister van Financiën.

We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig en het resultaat onduidelijk is. Daarom hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aanbevolen de fiscale regelingen te herzien. Besluitvorming over een brede herziening van de fiscale regelingen is doorgeschoven naar een nieuw kabinet. In juli 2023 werd in een ambtelijk rapport geconcludeerd dat fiscale regelingen leiden tot hogere belastingtarieven, meer complexiteit en hogere uitvoerings- en handhavingskosten (Ministerie van Financiën, 2023). Een fiscale regeling zou alleen te rechtvaardigen zijn als deze doeltreffend en doelmatig is en (nog steeds) het maatschappelijk belang dient.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van BZK.

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.

We geven hieronder ons samenvattend financieel oordeel bij het *Jaarverslag 2023*. Dat oordeel is gebaseerd op de onderliggende oordelen op totaalniveau (in § 3.1) en op artikelniveau (in § 3.2). We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van BZK:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk, en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

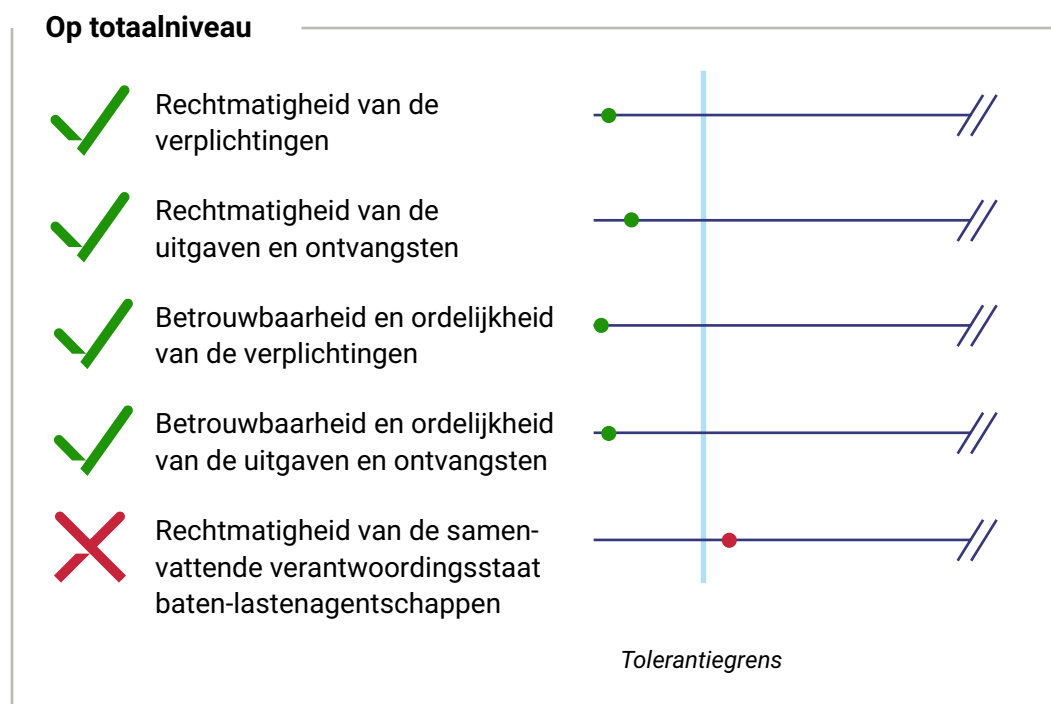
Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van BZK (VII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

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

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. De volgende figuur

maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.



Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen¹

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden. We constateren € 86,7 miljoen aan fouten en € 4,1 miljoen aan onzekerheden. De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we toe. Het gaat voornamelijk om fouten als gevolg van inkoop- en aanbestedingsfouten bij Logius, SSC-ICT en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB).

Bij Logius constateren wij € 41,5 miljoen aan onrechtmatigheden. Logius heeft leveranciers gecontracteerd voor de nieuwbouw van de digitale voorzieningen MijnOverheid/Globe, Digipoort en DigiD. Door vertraging van deze nieuwbouw moet Logius de bestaande voorzieningen langer in de lucht houden. Daarom heeft Logius besloten het contract met de huidige leverancier voor het beheer en onderhoud van deze systemen te verlengen. Het contract met de huidige leveranciers is al een aantal jaren verlopen, waarbij verlengen in strijd is met de aanbestedingsregels. Verlenging in 2023 is daardoor onrechtmatig. In ons verantwoordingsonderzoek 2020 vroegen wij eerder al aandacht voor het inkoopbeheer bij Logius (Algemene Rekenkamer,

2021a). 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 € 27,2 miljoen aan onrechtmatigheden. Hiervan is € 21,3 miljoen aan onrechtmatigheden veroorzaakt door fouten bij de inhuur van personeel. Fouten zijn gemaakt bij de beoordeling van de knock-outcriteria en het ten onrechte verlengen van opdrachten (zie ook § 4.4.2).

Bij RVB constateren wij € 10,1 miljoen aan onrechtmatigheden. Dit betreft in zijn geheel onrechtmatigheden bij inhuur van professionals. Voor een belangrijk deel betreft het inhuur van adviesdiensten in 2023 via afroep (inhuur van medewerkers) op een onrechtmatig verlengde overeenkomst. Deze overeenkomst betreft inhuur van adviesdiensten (IMOA) waarvoor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als categoriemanager verantwoordelijk is.

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.

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van BZK is opgenomen omvat € 49,8 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 2 en 11. Het bedrag aan uitgaven omvat een overschrijding van € 2,0 miljoen op begrotingsartikel 2.

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

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van BZK:

- is op artikelniveau rechtmatig;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

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 vergeleken met 2022 is veranderd 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. 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 2023* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering doorontwikkeld

Ook in 2023 toont de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK een stevige doorontwikkeling. Ten opzichte van 3 jaar geleden heeft de minister het aantal onvolkomenheden teruggebracht van 10 naar 2. Het ministerie zette ook in 2023 duidelijke verbeteringen in gang en monitort de voortgang hiervan. We zien dat onvolkomenheden worden opgelost en verbeteringen bij de onderwerpen waar we vorig jaar aandacht voor vroegen: begrotingsbeheer versterken en personele uitgaven beveiligen. We constateren dit jaar geen nieuwe onvolkomenheden, maar vragen wel expliciet aandacht voor de coördinerende rol van de minister van BZK bij de verantwoordings- en controlevoorschriften van decentrale overheden.

Coördinerende rol minister van BZK voor rijksbrede bedrijfsvoering vraagt aandacht

De minister van BZK is op meerdere terreinen belast met coördinatie van de bedrijfsvoering en moet daarvoor kaders opstellen. We zien dat de voortgang op het rijksbreed IT-beheer achterblijft. Daarnaast zien wij weerstand bij andere ministeries wanneer de minister van BZK zijn kaderstellende en toezichthoudende rol wil invullen.

Bij inkoopbeheer constateerden we vorig jaar rijksbreed al een groot aantal onvolkomenheden (11). Dit jaar is dat aantal gestegen naar 12. Dit is een hardnekkig probleem. De minister van BZK is verantwoordelijk voor het inkoopstelsel. Dit inkoopstelsel moet passen binnen de aanbestedingswetgeving en de mededingingswetgeving waarvoor de minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk is. De Taskforce Financieel beheer van het Ministerie van Financiën heeft in 2023 extra ingezet op het verbeteren van het inkoopbeheer van het Rijk. We gaan in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2024a) uitgebreider in op de Taskforce Financieel beheer. Om het inkoopbeheer fundamenteel te verbeteren zal vereenvoudiging van het inkoopstelsel, en van inkoopregels binnen de grenzen van de EU-regels, nodig zijn. In de *Staat van de Rijksverantwoording 2023* (Algemene Rekenkamer, 2024b) gaan wij ook in op het onderwerp rijksbreed inkoopbeheer.

Voor algoritmes heeft de minister van BZK eerdere aanbevelingen serieus opgepakt; er is inmiddels een algoritmeregister ingericht, maar het register bevat nog weinig algoritmes van ministeries en hun organisaties.

De minister van BZK is ook gedelegeerd opdrachtgever om de rijksbedrijfsvoering te verduurzamen en is daarmee verantwoordelijk voor het vaststellen van rijksbrede kaders. En hoewel elke minister verantwoordelijk is voor de verduurzaming van het eigen ministerie, zijn regie en sturing noodzakelijk om de doelen voor de verduurzaming te behalen en het rapporteren hierover te verbeteren.

Ten slotte vragen wij expliciet aandacht voor de coördinerende rol die de minister van BZK heeft bij de wet- en regelgeving voor verantwoording en controle bij decentrale overheden. Op 6 februari 2024 hebben wij een brief gestuurd aan de minister van BZK, waarin wij kritiek uitten op de voorgenomen wijzigingen van het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) en het *Besluit accountantsverklaring decentrale overheden* (Bado) (Algemene Rekenkamer, 2024c). In § 4.5.1 gaan we hier verder op in.

4.1.1 Extra budget benodigd voor renovatie Binnenhof²

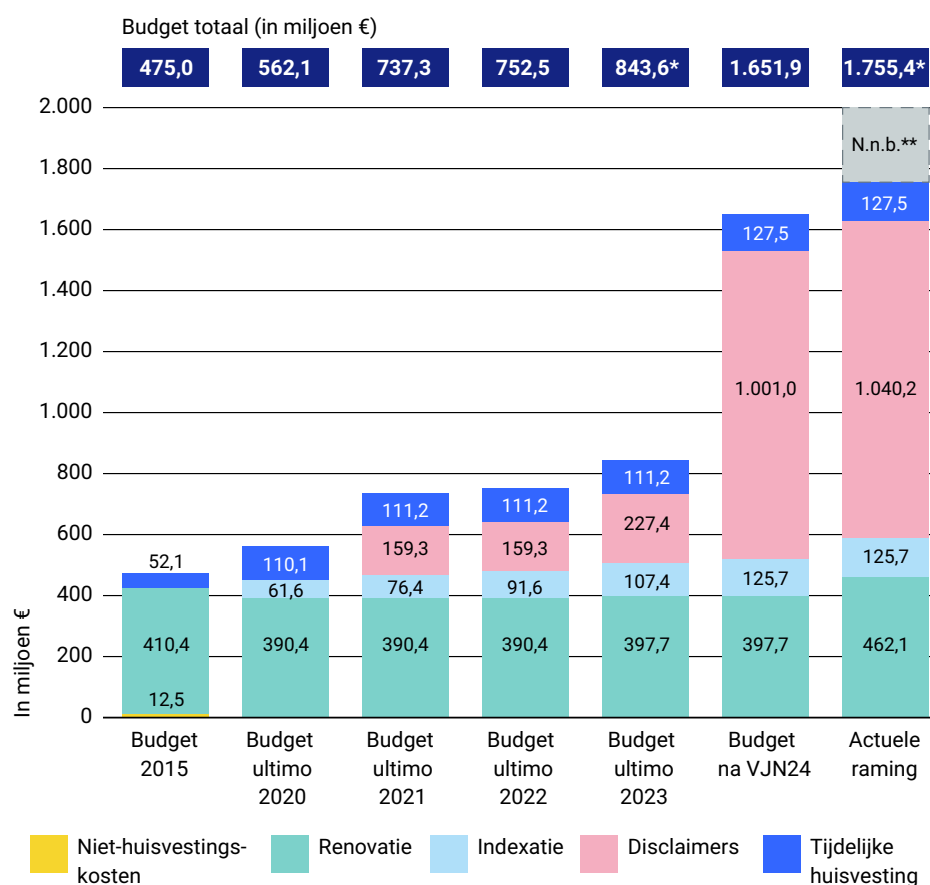
Het Binnenhof wordt momenteel gerenoveerd. Het RVB is gemandateerd opdrachtgever van deze renovatie en eigenaar van het complex. In maart 2024 gaf de minister van BZK in een Kamerbrief over de renovatie (BZK, 2024a) de verwachting dat er bij

de *Voorjaarsnota 2024* een fors beroep moet worden gedaan op disclaimers, zoals extra eisen voor duurzaamheid en veiligheid. Hierdoor is extra budget benodigd. Medio april 2024 heeft de minister van BZK aan de Tweede Kamer de *11e Voortgangsrapportage Binnenhof renovatie* aangeboden (Rijksvastgoedbedrijf, 2024). In het kader van transparantie kondigt de minister van BZK aan dat er voor de renovatie nu gerekend wordt op een bedrag van ongeveer € 2 miljard. De minister van BZK verwacht dat in 2025 ook een beroep op disclaimers noodzakelijk is. Waar het budget in 2015 nog € 475 miljoen betrof, gaat de actuele raming in de elfde voortgangsrapportage uit van € 1,76 miljard.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Staten-Generaal* (Algemene Rekenkamer, 2024d) en ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Algemene Zaken* (Algemene Rekenkamer, 2024e) geven we een beeld vanuit de bewoners over de renovatie van het Binnenhof.

Figuur 2 Budget voor de renovatie van het Binnenhof sinds 2015
(Rijksvastgoedbedrijf, 2024)

Budget sinds 2015 fors gestegen



* Totaalbedrag wijkt af door afrondingsverschil

** In een Kamerbrief (BZK, 2024b) kondigt de minister van BZK i.h.k.v. transparantie aan dat voor de renovatie wordt gerekend op een bedrag van circa € 2 miljard.

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 2023 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van BZK

Bestaande onvolkomenheden	2020	2021	2022	2023	
1. Rijksbreed IT-beheer	✗	✗	✗	✗	
2. SSC-ICT inkoopbeheer inhuur externen			✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheden					
3. SSC-ICT beveiliging IT-componenten	✗	✗	✗	✓	
4. Opbrengsten RvIG	✗	✗	✗	✓	
5. Voorschotten agentschappen	✗	✗	✗	✓	

✗ 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 Beveiliging van IT-componenten bij SSC-ICT: onvolkomenheid opgelost

Shared Service Center-ICT (SSC-ICT) is een sharedserviceorganisatie van het Ministerie van BZK voor het Rijk. SSC-ICT richt voor meerdere departementen IT-systemen in en onderhoudt deze ook. Deze IT-systemen hebben onderliggende componenten, zoals databases. Deze databases moeten beveiligd zijn tegen ongeautoriseerde toegang, wijzigingen of dataverlies. Voor een aantal belangrijke systemen van de rijksoverheid verzorgt SSC-ICT beheertaken, waaronder de beveiliging van componenten. De laatste jaren heeft SSC-ICT verschillende verbeteringen doorgevoerd in dit beheer. In 2023 constateerden wij geen fundamentele tekortkomingen meer in het beheer van de beveiliging van de componenten. Er staan nu alleen nog een aantal administratieve verbeterpunten open.

Conclusie

Wij concluderen dat SSC-ICT opvolging heeft gegeven aan onze aanbevelingen van vorig jaar. Daarnaast zien wij geen tekortkomingen meer die impact hebben op de beveiliging van componenten. Wij concluderen dat daarmee de onvolkomenheid is opgelost.

4.3.2 Opbrengsten RvIG: inzicht verkregen in functioneren uitbestede processen

De Rijksdienst voor identiteitsgegevens (RvIG) is een agentschap van het Ministerie van BZK. Het agentschap is verantwoordelijk voor de technische systemen en voor de opslag en uitwisseling van persoonsgegevens. Identiteitsgegevens worden uitgewisseld tussen verschillende instanties. De benodigde processen zijn uitbesteed aan externe dienstverleners. Het gaat om de uitwisseling van berichten tussen de databank Basisregistratie Personen (BRP) en de afnemers van deze berichten zoals de Belastingdienst, politie, gemeentes en zorgverzekeraars. Over 2023 heeft RvIG volledig inzicht verkregen in het functioneren van die uitbestede processen. De restrisico's betreffen de volledigheid van de financiële omzet van de BRP en de juistheid van de facturering van de externe dienstverleners en deze beoordelen wij als laag. Wij heffen daarom de onvolkomenheid op.

Sinds het verantwoordingsonderzoek 2018 beoordeelden wij de opbrengsten die de BRP genereert als onzeker, omdat RvIG niet kon aantonen of het aantal uitgewisselde BRP-berichten betrouwbaar was. Daarmee kon RvIG ook niet de juistheid garanderen van facturen aan afnemers die waren gebaseerd op het aantal uitgewisselde berichten. Om de betrouwbaarheid aan te tonen is RvIG afhankelijk van verantwoordings- en controle-informatie van 2 externe dienstverleners. Met de private dienstverlener zijn in voorgaande jaren duidelijke afspraken gemaakt over de verantwoording van de kwaliteit van de dienstverlening. Ook is er jaarlijks een assurancerapportage beschikbaar over het IT-beheer. Inmiddels heeft RvIG in 2023 ook assurancerapporten ontvangen over het IT-beheer van de Dienst ICT Uitvoering (DICTU), een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Hieruit kwamen enkele IT-bevindingen naar voren waar DICTU verder aandacht aan moet geven. Hiervoor verwijzen wij naar ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat* (Algemene Rekenkamer, 2024f).

Met ingang van 2023 beschikt RvIG over voldoende informatie om de kwaliteit van het IT-beheer van de externe dienstverleners te beoordelen en te monitoren. Hierdoor is het voor RvIG en voor ons mogelijk geweest om de risico's in te schatten die nog

resten. De restrisico's voor de volledigheid van de financiële omzet van RvIG en de juistheid van de facturering aan de afnemers worden als laag ingeschat.

4.3.3 Voorschotten agentschappen: risico's toereikend beheerst

De afgelopen jaren heeft de minister van BZK het toekennen, uitbetalen en bewaken van de voorschotten aan de eigen agentschappen verbeterd. De status van het voorschottenbeheer is zodanig op orde gebracht dat het risico op het (onbewust) parkeren van begrotingsgeld wordt beheerst. Wij heffen daarom de onvolkomenheid op. Sinds ons verantwoordingsonderzoek 2019 (Algemene Rekenkamer, 2020) beoordeelden wij het voorschottenbeheer aan agentschappen als een onvolkomenheid. Een voorschot is een betaling die wordt gedaan voordat de goederen of diensten zijn geleverd. Voor het verstrekken van voorschotten gelden regels die ervoor moeten zorgen dat betalingen aansluiten bij de behoefte aan financiering van een agentschap. Indien er meer betaald wordt aan een agentschap dan dat een agentschap nodig heeft aan financiering, is er sprake van (onbewust) parkeren van begrotingsgeld. Deze situatie heeft een onrechtmatigheid in de financiële verantwoording tot gevolg.

De afgelopen jaren heeft de minister van BZK het voorschottenbeheer op diverse punten verbeterd. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2022 Ministerie van BZK* (Algemene Rekenkamer, 2023a) vroegen wij nog aandacht voor onder andere de monitoring van en de interne controle op de voorschotten aan de agentschappen.

Wij stellen vast dat de minister van BZK in 2023 de monitoring en de interne controle op de voorschotten en de nog uit te betalen bedragen verder heeft versterkt. Een aandachtspunt blijft: aantonen dat de uitkomsten van de interne controle worden opgevolgd. Wel oordelen wij dat het risico op het (onbewust) parkeren van begrotingsgeld wordt beheerst.

4.4 Onvolkomenheden

4.4.1 Kwaliteitsbewaking rijksbreed IT-beheer nog onvoldoende verbeterd

De bedrijfsvoering en dienstverlening van de rijksoverheid is afhankelijk van goed functionerende IT-systemen. We dringen bij de minister van BZK aan op een sterke invulling van de coördinerende rol voor rijksbreed IT-beheer. Tot nu toe ontbreekt een daadkrachtige kaderstelling, waardoor ook geen toezicht is ingericht op naleving van de kaders. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

De bedrijfsvoering van het Rijk is grotendeels gedigitaliseerd. Activiteiten zoals de inkoop van defensiematerieel, de personeelsadministratie van alle rijksambtenaren en de communicatie met burgers en bedrijven zijn volledig afhankelijk van goed functionerende IT-systemen.

Waarom vinden we dit zo belangrijk?

IT-systemen die niet goed worden beheerd, hebben bijvoorbeeld tot gevolg dat een ministerie niet kan 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.

Wij benadrukken al jaren het belang van goed IT-beheer en dat de minister van BZK urgent duidelijke eisen hieraan moet stellen. In onze onderzoeken naar IT-beheer bij de financiële systemen zien wij dat de kwaliteit beter wordt. Tegelijkertijd signaleren we een verschil met de kwaliteit van IT-beheer buiten de financiële stromen. Dit verhoogt de urgentie en maakt dat wij nogmaals aan de minister vragen om de rijksbrede rol in het CIO-stelsel steviger in te vullen, zodat de kwaliteit van IT-beheer rijksbreed hoger wordt.

De coördinerende rol (kaderstellend en toezichhoudend) van de minister van BZK is vastgelegd in het *Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021*.

Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van het rijk heeft hij de taak om eisen te stellen waaraan het IT-beheer minimaal moet voldoen (de kaderstellende rol). Zijn de kaders duidelijk, dan kan de minister van BZK nagaan of het IT-beheer aan de gestelde norm voldoet. Zo weten de andere ministers wat zij nog moeten verbeteren.

Hoewel de minister van BZK afgelopen jaar handreikingen heeft opgesteld om ministeries te helpen, heeft hij nog steeds geen eenduidige kwaliteitseisen gesteld. Naar ons oordeel gaat de invulling van de kaders te langzaam en is er nog geen sprake van rijksbreed toezicht op IT-beheer. Zo lang departementen niet weten welk normenkader geldt, kan ook de toezichhoudende rol niet goed worden ingevuld. De geplande verbeteracties op toezicht IT-beheer zijn dit jaar niet gerealiseerd en schuiven door naar 2024.

4.4.2 Inkoopbeheer SSC-ICT voor inhuur externen beter – effect pas in 2024

Shared Service Center-ICT (SSC-ICT) is al jaren erg afhankelijk van extern ingehuurd personeel. Het aandeel externen ten opzichte van de personele bezetting is 22,7% (BZK, 2024c). Dit is relatief hoog en vormt een risico voor een stabiele en continue dienstverlening, en ook voor het behoud van kennis en ervaring in de organisatie. SSC-ICT regelt de inhuur van extern personeel zelf. Vorig jaar constateerden wij 2 tekortkomingen: de aantoonbare toetsing op de knock-outcriteria en het ontbreken van duidelijkheid over de verlengingsopties. Hierdoor zijn onrechtmatigheden geconstateerd bij de inhuur van personeel. SSC-ICT heeft in 2023 maatregelen genomen die hebben geleid tot een beter proces voor inkoop en inhuur, maar de maatregelen werken nog niet structureel. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Niet-consistente inzet knock-outcriteria nadelig voor potentiële kandidaten

Bij de aanvraag voor inhuurmedewerkers heeft SSC-ICT harde eisen geformuleerd waaraan de medewerkers moeten voldoen, de zogenaamde knock-outcriteria. Bij toetsing op de naleving van de knock-outcriteria in 2023 heeft SSC-ICT geconstateerd dat in een aantal gevallen de eisen in het aanvraagformulier niet 1-op-1 overeenkomen met de eisen in de 'velden' in het inkoop- en inhuursysteem. Hierdoor is het niet duidelijk aan welke eisen de medewerkers precies moeten voldoen. Daarnaast was in een aantal gevallen niet aantoonbaar vast te stellen dat medewerkers voldoen aan de gestelde eisen. In beide situaties is het mogelijk dat leveranciers zijn benadeeld, omdat ze zich bewust niet hebben ingeschreven op de opdracht omdat ze niet aan de eisen voldoen. Mogelijk heeft dit ook geleid tot een minder doelmatige besteding van publiek geld omdat goedkopere leveranciers zijn afgehaakt. Deze nieuwe constatering heeft er niet toe geleid dat de financiële omvang van de geconstateerde onrechtmatigheden is toegenomen. Vorig jaar was nog sprake van € 12,2 miljoen aan onrechtmatigheden, dit jaar is dat aanzienlijk lager: € 2,5 miljoen. De maatregelen die in 2023 zijn getroffen, hebben effect gehad, maar vragen in 2024 nog wel aandacht.

Verduidelijkte verlengingsopties gaan in bij nieuwe nadere overeenkomsten

SSC-ICT heeft in 2022 nadere overeenkomsten gesloten met leveranciers, waarin onjuiste formuleringen van verlengingsopties zijn vastgelegd en de verlengingsoptie bij offerteaanvraag voorafgaand aan gunning ontbrak. In 2023 heeft SSC-ICT deze 2 bepalingen alsnog vastgelegd in de al afgesloten nadere overeenkomsten, maar dat had geen effect meer. Vooraf moet duidelijk zijn voor de leveranciers voor welke duur zij inschrijven en wat de waarde is van de gehele overeenkomst. Tussentijds kan een (duidelijk gespecificeerde) verlengingsoptie dus niet worden toegevoegd. Het gebruikmaken van deze contracten leidt tot een onrechtmatigheid van € 18,9 miljoen. SSC-ICT

heeft voor alle nieuwe overeenkomsten die in 2023 zijn gesloten, de verlengingsopties wel vooraf duidelijk vastgelegd. Wij verwachten dat de maatregelen die in 2023 zijn getroffen, in 2024 zichtbaar effect hebben.

Oorzaak onrechtmatigheden

1. Door inconsistente inzet van de knock-outcriteria is sprake van onrechtmatigheden. Immers, leveranciers die zich bewust niet hebben ingeschreven op de opdracht omdat ze niet aan de gestelde eisen konden voldoen, worden benadeeld.
2. Door onjuiste formulering van verlengingsopties in nadere overeenkomsten en het ontbreken van de verlengingsopties bij offerteaanvragen voorafgaand aan gunning is sprake van onrechtmatigheden. Immers, voor de leveranciers is vooraf niet duidelijk voor welke duur zij inschrijven en wat de waarde van de gehele opdracht is.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Coördinerende rol minister van BZK inzake verantwoordings- en controlevoorschriften decentrale overheden

De minister van BZK stelt met het *Besluit Begroting en Verantwoording* (BBV) en het *Besluit Accountantsverklaring Decentrale Overheden* (Bado) regels op bij de verantwoording van en controle op uitgaven van decentrale overheden. Wij hebben op 6 februari 2024 een brief gestuurd aan de minister van BZK, waarin wij gewezen hebben op de voorgenomen wijzigingen van deze besluiten (Algemene Rekenkamer, 2024c):

- Sommige bepalingen in BBV en Bado zijn onvoldoende duidelijk, niet uniform of niet eenduidig geformuleerd.
- De door de besturen van decentrale overheden af te leggen rechtmatigheidsverantwoording is in het BBV onvoldoende uitgewerkt en sluit niet aan op de bij het Rijk geldende eisen.
- In het Bado ontbreken goedkeuringstoleranties voor de accountant betreffende de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening van decentrale overheden, en voor de controle op specifieke uitkeringen en de oordeelsvorming over deze uitkeringen.
- Door de nadere uitwerking van de verantwoording over rechtmatigheid over te laten aan een externe commissie die buiten de (directe) invloedssfeer van het Rijk en decentrale overheden valt, verliest het Rijk de regie, zowel over de informatie die het nodig heeft als over de zorg voor een uniforme visie op en toepassing van comptabele rechtmatigheid in de publieke sector.

- De huidige nadere uitwerking van de verantwoording over rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording bevat substantiële omissies omdat belangrijke onderdelen van de rechtmatigheid nu niet in het rechtmatigheidsverantwoording de controle door de accountant worden meegenomen.

We constateren dat de wet- en regelgeving voor verantwoording en controle bij decentrale overheden in 2023 niet is geactualiseerd. Dit leidt tot onduidelijkheid over de verantwoording en controle over het verantwoordingsjaar 2023 van gemeenten en provincies. Voor ons oordeel in dit rapport hebben wij de impact daarvan onderzocht.

Dit beïnvloedt ook de verantwoording op Rijksniveau van de specifieke uitkeringen die het Rijk jaarlijks verstrekt aan de medeoverheden op basis van de SiSa-systematiek.

Specifieke uitkeringen

Specifieke uitkeringen worden verstrekt aan decentrale overheden om beleid van de Rijksoverheid uit te voeren. Er worden voorwaarden aan de besteding gesteld waarover de decentrale overheden zich moeten verantwoorden. Op basis van controle- en verantwoordingsinformatie kan worden vastgesteld in hoeverre de vooraf gestelde doelen zijn bereikt en de gestelde voorwaarden zijn nageleefd. Definitieve vaststelling van de specifieke uitkering vindt jaarlijks plaats op basis van de ontvangen verantwoordingsinformatie. Vaststellen van de specifieke uitkering kan ook leiden tot een nabetaling of terugvordering.

Eenmalige verantwoording en eenmalige accountantscontrole

Om niet voor elke specifieke uitkering en minister afzonderlijk verantwoording te moeten afleggen, is het SiSa-systeem ontwikkeld. SiSa staat voor *single information* en *single audit*. De verantwoording over de besteding verloopt via eenmalige verantwoording en eenmalige accountantscontrole. Dit is geregeld door in de bijlage van het jaarverslag van de decentrale overheden verantwoording af te leggen over alle vanuit het Rijk ontvangen specifieke uitkeringen. Ook is geregeld dat de accountant van de decentrale overheid dit moet controleren. Uitkomst van deze controle zijn de overzichten van fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid en deugdelijke weergave. Deze overzichten worden door de accountants van de decentrale overheden opgenomen in een rapport van bevindingen. De bijlagen en ook de overzichten van fouten en onzekerheden worden jaarlijks via het CBS aangeleverd bij de Rijksoverheid. Vervolgens wordt deze informatie doorgeleid naar de verschillende ministers die op basis daarvan de door hen verstrekte specifieke uitkeringen kunnen vaststellen.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor SiSa en geeft ook jaarlijks een opdracht aan de Auditdienst Rijk om de kwaliteit van de accountantscontrole bij de decentrale overheden te toetsen. Omdat specifieke uitkeringen via de rijksbegroting worden gefinancierd, zijn de verantwoording en controle daarvan belangrijk voor alle ministeries die specifieke uitkeringen verstrekken. De minister van BZK blijft ook in 2024 voor de specifieke uitkeringen gebruikmaken van de SiSa-systematiek. Indien er door de ontstane onduidelijkheid wordt afgeweken van de in voorgaande jaren verrichte werkzaamheden door accountants van de decentrale overheden, kan er mogelijk met onvoldoende zekerheid een uitspraak gedaan worden over de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen. Vervolgens kunnen de ministeries dan onvoldoende toetsen of de decentrale overheden hebben voldaan aan de gestelde voorwaarden, waardoor ook zij niet in staat zijn om de verstrekte specifieke uitkeringen definitief vast te stellen. Hierdoor ontstaat onzekerheid over de rechtmatigheid van specifieke uitkeringen die zijn verstrekt. We vinden dit een aandachtspunt voor de minister van BZK gezien de rechtstreekse relatie met de rijksbegroting en de afhankelijkheid van de ministeries die toezicht moeten houden op de door hen in 2023 verstrekte specifieke uitkeringen. Verantwoording daarover vindt plaats in 2024.

Het risico dat de minister van BZK nu moet voorkómen is dat er onvoldoende betrouwbare verantwoordingsinformatie van de decentrale overheden wordt ontvangen waardoor de rechtmatigheid van de verstrekte specifieke uitkeringen niet met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld. De minister van BZK heeft naar aanleiding van de vertraging in de actualisatie van de wet- en regelgeving maatregelen getroffen. Met deze maatregelen beoogt de minister de bestaande procedures voor verantwoording en controle van specifieke uitkeringen in 2024 voort te zetten, zonder formeel juridisch kader. Het is mogelijk dat er volgend jaar voldoende verantwoordings- en controle-informatie beschikbaar is, zodat de ministeries de specifieke uitkeringen kunnen vaststellen. Voorwaarde is dat de controle van de specifieke uitkeringen plaatsvindt overeenkomstig de afspraken die hiervoor in voorgaande jaren zijn gemaakt. Als dat niet het geval is ontstaat onzekerheid over de verantwoording en controle van de specifieke uitkeringen. De maatregelen die de minister voorstelt kunnen alleen werken als alle betrokkenen, waaronder de decentrale overheden en de controlerende accountants, eraan meewerken. Wij zien tevens als risico dat accountants bij hun controles van de specifieke uitkeringen niet alle criteria van rechtmatigheid betrekken. Accountants beoordelen of de informatie in een jaarrekening klopt met de werkelijkheid ('getrouw beeld') en daarnaast of de uitgaven rechtmatig zijn. Voor beide oordelen hanteren zij een aantal criteria. Het Ministerie van BZK verwijst in aanwijzingen voor de accountantscontrole van specifieke uitkeringen naar de *Kadernota rechtmatigheid 2023* (Commissie BBV, 2023). In deze kadernota zijn sommige criteria alleen gekoppeld

aan het getrouw beeld, terwijl deze criteria ook de rechtmatigheid kunnen raken. Als accountants handelen naar de letter van de aanwijzingen van het Ministerie van BZK, geeft hun oordeel over de rechtmatigheid minder zekerheid dan noodzakelijk is.

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2023* 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.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van BZK. Dit jaar onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek het thema ‘extra geld’. We gaan in § 5.1 in op extra geld dat voor het Ministerie van BZK is toegekend sinds het coalitieakkoord uit 2021. Vervolgens rapporteren we in § 5.2 de uitkomsten van het onderzoek naar Regio Deals ‘extra geld’. De overkoepelende uitkomsten van onze onderzoeken binnen het thema ‘extra geld’ presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2023* (Algemene Rekenkamer, 2024b). In § 5.3 volgt een terugblik op het eerdere onderzoek algoritmes. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar tapstatistieken in het jaarverslag van de AIVD (§ 5.4) en naar duurzaamheid in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk: CO₂-reductie en verduurzaming van rijkskantoren (§ 5.5). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van BZK in § 5.6.

5.1 Inzicht extra geld

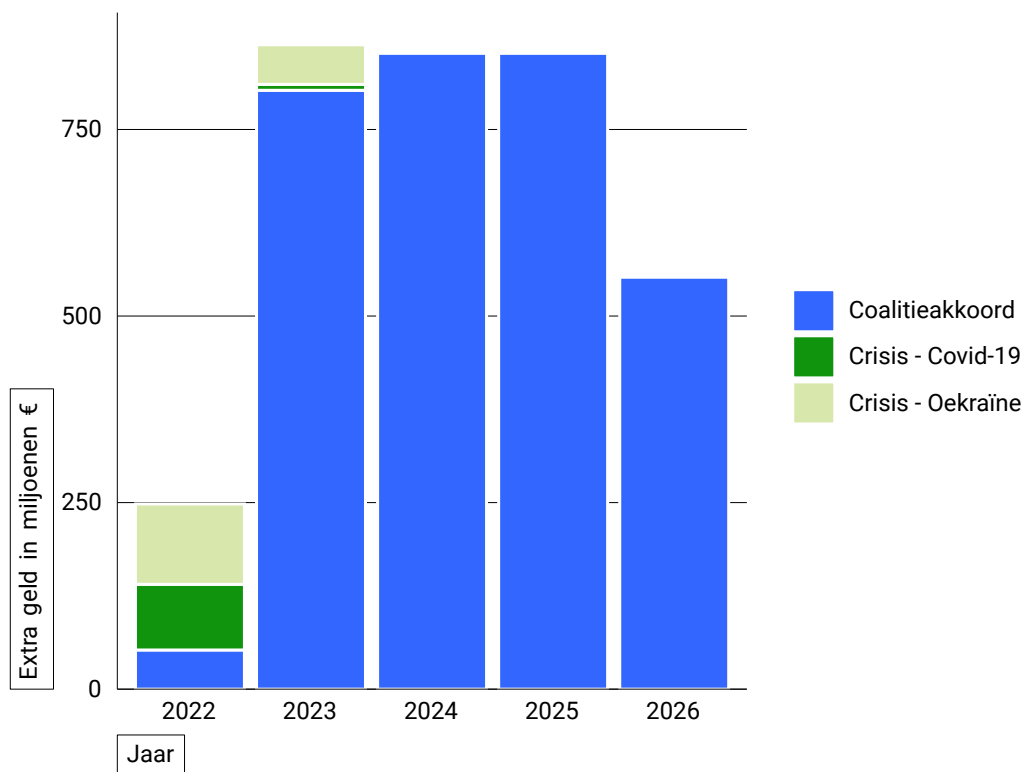
Beleidsresultaten worden behaald door inzet van mensen en middelen. Hiervoor heeft het kabinet extra geld uitgetrokken. In het coalitieakkoord uit 2021 zijn afspraken gemaakt over de inzet van dit extra geld. We onderzochten wat er met dit extra geld is gebeurd.

Naast het extra geld uit het coalitieakkoord trok het kabinet extra geld uit voor het bestrijden van crises, zoals de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. Ook van dit extra geld wilden we weten wat er bekend is over de resultaten.

In de volgende figuur ziet u hoe het extra geld grofweg is verdeeld voor begrotingshoofdstuk BZK (VII). Enerzijds gaat het dus om geld uit het coalitieakkoord en anderzijds om geld voor het bestrijden van crises. In de figuur zijn alleen die crises opgenomen, waar substantiële bedragen mee gemoeid waren voor dit departement.

Figuur 3 Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)

De minister van BZK krijgt voornamelijk extra geld uit het Coalitieakkoord kabinet-Rutte IV



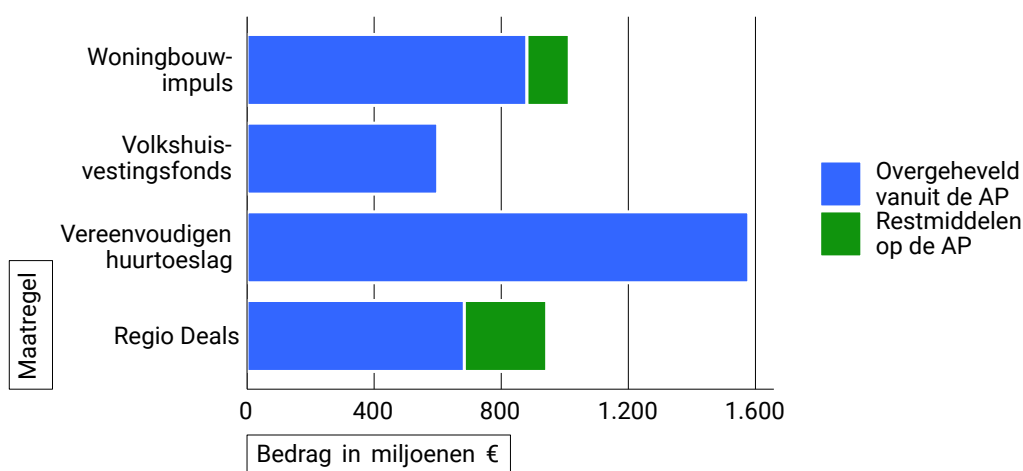
Het extra geld in 2022 en 2023 ten behoeve van Oekraïne is bestemd voor de realisatie van extra woningen voor de tijdelijke huisvesting van Oekraïners.

Extra geld vanuit het coalitieakkoord wordt meestal niet direct toegevoegd aan de departementale begroting. Het bedrag staat eerst op een 'aanvullende post' bij het Ministerie van Financiën. Het geld wordt gereserveerd voor een maatregel die nog nader uitgewerkt moet worden. Een ministerie stuurt een bestedingsvoorstel met onderbouwing van een maatregel naar het Ministerie van Financiën. Als het Ministerie van Financiën het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het geld overgeheveld naar de departementale begroting.

In de volgende figuur ziet u de hoofdmaatregelen op de aanvullende post voor het Ministerie van BZK. In de figuur is ook opgenomen of het geld is overgeheveld naar het ministerie of dat er nog restmiddelen op de aanvullende post staan.

Figuur 4 De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)

De grootste bijdrage van het extra geld gaat naar het vereenvoudigen van de huurtoeslag



De restmiddelen voor de Woningbouwimpuls zijn voor de aankomende tranches. De reeds overgehevelde middelen voor Regio Deals hebben betrekking op de vierde en vijfde tranche.

De volgende tabel geeft aan wat de minister van BZK aan het parlement rapporteerde in onder meer financiële Kamerstukken over het resultaat van een aantal grote maatregelen.

Tabel 2 Resultaten van het extra geld, zoals de minister van BZK rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen €)

Maatregel/Doel	Herkomst	Op aanvullende post voor 2022 en 2023	Toegevoegd aan begroting 2022 en 2023	Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
Woningbouwimpuls: extra woningen	Coalitieakkoord	€ 100	€ 282	Onderuitputting van de vijfde tranche is verplaatst naar 2024 omdat minder woningbouwprojecten aanvraag ingediend hebben.
Volkshuisvestingsfonds: verbeteren woningen	Coalitieakkoord	€ 150	€ 150	Fonds is opgehoogd. Uit het fonds: met het geld van de tweede tranche (€280 mln) worden 13.000 woningen verbeterd in 20 kwetsbare gebieden.
Regio Deals: versterken regio's	Coalitieakkoord	€ 300	€ 291	Convenanten opgesteld, resultaten vierde tranche nog onbekend.
Vereenvoudigen huurtoeslag	Coalitieakkoord	€ 300	€ 11	Vereenvoudigen huurtoeslag voorzien in 2024. Wet is nog in behandeling.

In reactie op het oplopende woningtekort heeft het kabinet-Rutte IV in totaal € 1 miljard gereserveerd voor de Woningbouwimpuls (WBI). Dit is gedaan door van 2023 tot 2033 jaarlijks € 100 miljoen op de aanvullende post op te nemen en dit vervolgens eerder te besteden (kabinet-Rutte IV, 2022). Zo zijn in 2022 en 2023 de vierde en vijfde tranche van de woningbouwimpuls uitgekeerd. Dit betrof een bedrag van in totaal € 225,3 miljoen, wat lager was dan begroot. Daardoor is er sprake van onderuitputting. Op de middelen is een 100% eindejaarsmarge van kracht, waardoor een deel naar de zesde tranche van de woningbouwimpuls in 2024 is verplaatst. In ons rapport *Aanpak Woningtekort* (Algemene Rekenkamer, 2022a) hebben we op basis van onderzoek naar de eerste 3 tranches van de WBI geconcludeerd dat de minister onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de WBI leidt tot een doeltreffende en doelmatige inzet van publiek geld.

We constateren dat er beperkt wordt gerapporteerd over de resultaten van de maatregelen waar het extra geld voor is ingezet. Dit komt doordat verwachte resultaten in de toekomst liggen.

Geld vanuit het coalitieakkoord wordt vanaf de aanvullende post verdeeld over enerzijds bestaande begrotingsartikelen en anderzijds verschillende instrumenten. Als het over verschillende instrumenten is verdeeld, is het lastiger om 1 resultaat te duiden.

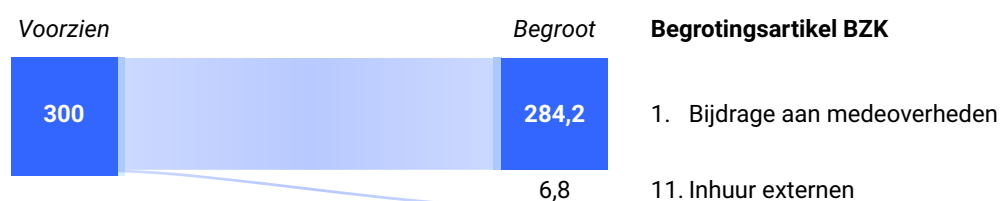
In onderstaande figuur staat de verdeling van de aanvullende post voor Regio Deals. Op basis van bestedingsvoorstellen is € 291 miljoen toegekend aan de begroting van 2022 en 2023 van het Ministerie van BZK. Dit geld is verdeeld over verschillende instrumenten, op reeds bestaande begrotingsartikelen. Het geld dat in 2022 en 2023 is overgeheveld is grotendeels bedoeld voor de vierde tranche van de Regio Deals.

Figuur 5 De verdeling van het extra geld van de aanvullende post voor Regio Deals (bedragen 2022 + 2023)

Extra geld uit het coalitieakkoord voornamelijk voor vierde tranche Regio Deals

Maatregel Regio Deals

Bedragen in € miljoen



In de volgende paragraaf gaan we nader in op de beleidsresultaten van Regio Deals.

5.2 Regio Deals ‘extra geld’



Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van BZK in 2023 heeft gevoerd rond Regio Deals. De minister heeft met Regio Deals als doel om samenwerking tussen overheden te verbeteren, zodat de brede welvaart voor burgers en bedrijven wordt bevorderd. Dit onderwerp draagt bij aan het bereiken van het duurzame ontwikkelingsdoel 16: vrede, justitie en sterke publieke diensten.

5.2.1 Extra geld leidt in 2023 tot 14 nieuwe Regio Deals

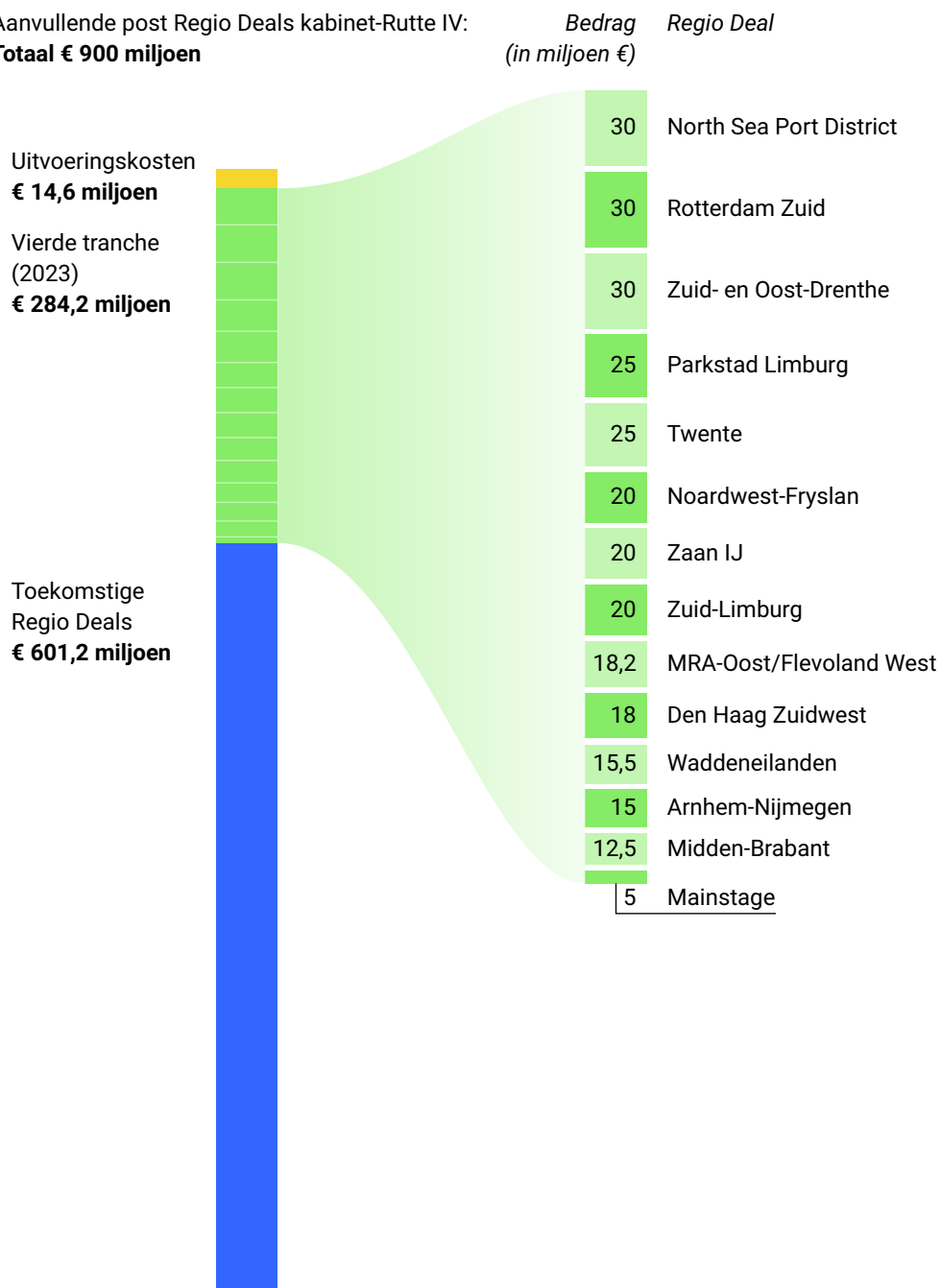
Gemeenten en provincies spelen een belangrijke rol bij complexe maatschappelijke transitie en problemen. Niet al die problemen kunnen door gemeenten alleen worden aangepakt. Samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties en bedrijven in de regio is vaak nodig. Om regionale samenwerking tussen gemeenten in het aanpakken van maatschappelijke problemen te stimuleren zijn onder het kabinet-Rutte III de Regio Deals ontwikkeld. Met een Regio Deal spreekt een regio met de minister van BZK en eventueel andere departementen af samen maatschappelijke problemen in de regio aan te pakken. Dit gebeurt op basis van gelijkwaardigheid.

Het kabinet-Rutte IV heeft in het coalitieakkoord € 900 miljoen extra geld gereserveerd voor Regio Deals. Dit geld stond op de aanvullende post en daarvan is € 284,2 miljoen bedoeld voor de vierde tranche Regio Deals (zie figuur 1 voor een overzicht). In november 2023 zijn 14 Regio Deals gesloten voor in totaal € 284,2 miljoen. De rest van het geld voor Regio Deals is grotendeels bestemd voor volgende tranches die in 2024 en 2025 moeten leiden tot nieuwe deals. Het is nog te vroeg om van de vierde tranche resultaten vast te stellen, omdat de uitvoering pas is begonnen nadat de deal was gesloten. In ons onderzoek hebben we daarom naar 2 regio's gekeken die eerder onder het kabinet-Rutte III een Regio Deal hebben gesloten (in de tweede tranche). Zij ontvingen toen samen € 60 miljoen. De uitvoering van de Regio Deals uit de tweede tranche is afgelopen en daarvan kunnen we de resultaten zien. In 2023 sloten deze 2 regio's opnieuw (in de vierde tranche) een Regio Deal en ontvingen zij € 55 miljoen. Het Rijk verstrekt via een specifieke uitkering geld aan regio's waarmee een deal is gesloten. Het Rijk financiert in principe 50% waarmee gelijkwaardigheid van deelnemende partijen wordt onderstreept.

Figuur 6 Verdeling middelen voor de vierde tranche Regio Deals

In de vierde tranche zijn 14 deals gesloten voor een totaalbedrag van € 284,2 miljoen

Aanvullende post Regio Deals kabinet-Rutte IV:
Totaal € 900 miljoen



5.2.2 Samenwerking in de regio is een resultaat van Regio Deals

Elke Regio Deal is het resultaat van samenwerking tussen partijen om te komen tot het opstellen van een aanvraag en, na toekenning, de uitwerking daarvan. In de meeste regio's werken verschillende gemeenten samen, soms ook met een of meer provincies. Er is ook samenwerking met onderwijs, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, zoals woningcorporaties of zorginstellingen. Wie er samenwerken hangt af van welk maatschappelijk probleem de regio wil aanpakken met de Regio Deal. Hoe de problemen worden aangepakt, is niet altijd vooraf duidelijk en wordt gedurende de Regio Deal uitgewerkt. Het is namelijk niet goed mogelijk om vooraf te zeggen hoe het doel het best kan worden bereikt. Het is de bedoeling om dat te ontdekken en te leren tijdens de looptijd van de Regio Deal.

Innovatie-omgevingen zijn een voorbeeld van samenwerking in de regio

In een regio zijn diverse zogenaamde innovatie-omgevingen gestart met als doel om de concurrentiepositie van de bedrijven in de regio te versterken, geschoold personeel te werven en te behouden en innovatie te bevorderen. Bedrijven werken samen in leerkringen waar hun werknemers kennis en ervaring uitwisselen, bijvoorbeeld op het gebied van cyber security. Ook werken scholen en industriële bedrijven in de regio samen. Om kennis te delen worden scholieren en studenten betrokken bij de projecten. Zij kunnen worden gekoppeld aan bedrijven voor stages of werk. Het geld van de Regio Deal was ondersteunend bij het opzetten van de innovatie-omgevingen en stimuleerde regionale partijen om bij te dragen aan de cofinanciering. Samenwerking in de regio is daarmee een resultaat van de Regio Deal. Wat dit voor de concurrentiepositie en innovatie in deze regio oplevert, is op dit moment niet vast te stellen.

De Regio Deal is ook bedoeld om samenwerking tussen rijksoverheid en de regio te stimuleren. In de convenanten worden hierover afspraken gemaakt. De dealmakers van het Ministerie van BZK werken in de regio en onderhouden contact tussen de regio en de rijksoverheid. In de afgelopen Regio Deals van de tweede tranche die we hebben onderzocht, blijft de samenwerking tussen Rijk en regio grotendeels beperkt tot periodiek overleg. Regio's geven aan dat er door de Regio Deal wel meer contact is tussen de regio en de rijksoverheid, maar we hebben het resultaat van meer contact niet kunnen vaststellen.

5.2.3 Wel zicht op projecten, niet op de ontwikkeling van de brede welvaart

Het bevorderen van de brede welvaart is een belangrijk doel van de Regio Deals, maar de minister van BZK kan niet duidelijk maken in hoeverre de brede welvaart daadwerkelijk wordt bevorderd. Het Ministerie van BZK vroeg aan de regio's, voordat de Regio Deals van de vierde tranche werden gesloten, om een uitgebreide onderbouwing van het maatschappelijke probleem dat met de Regio Deal zou worden aangepakt. Maar tijdens de uitvoering van de Regio Deal van de tweede tranche is weinig gebleken van het goed volgen van de resultaten. De informatie die hierover aan de Tweede Kamer is gestuurd, is een opsomming van projecten die in regio's worden uitgevoerd. In hoeverre het maatschappelijke probleem effectief wordt aangepakt en of de projecten de meest doelmatige aanpak hebben, wordt niet duidelijk gemaakt.

Voorbeeld Regio Deal: brede welvaart verbeteren door aanpakken tekort zorgpersoneel

In een regio is een tekort aan hbo-verpleegkundigen en de verwachting is dat dat tekort zal toenemen. In de regio werden eerst alleen mbo-verpleegkundigen opgeleid. De mbo-verpleegkundigen die in de regio werken, kunnen nu, dankzij een project in het kader van de Regio Deal, via een flexibele opleiding de hbo-opleiding Verpleegkunde volgen. Het is cruciaal dat er een opleidingsmogelijkheid in de regio is gestart. De dichtstbijzijnde bestaande hbo-v opleiding is namelijk te ver weg voor de doelgroep. Die bestaat vooral uit werkende moeders. Zij zouden vanwege de lange reistijd deze opleiding anders niet volgen.

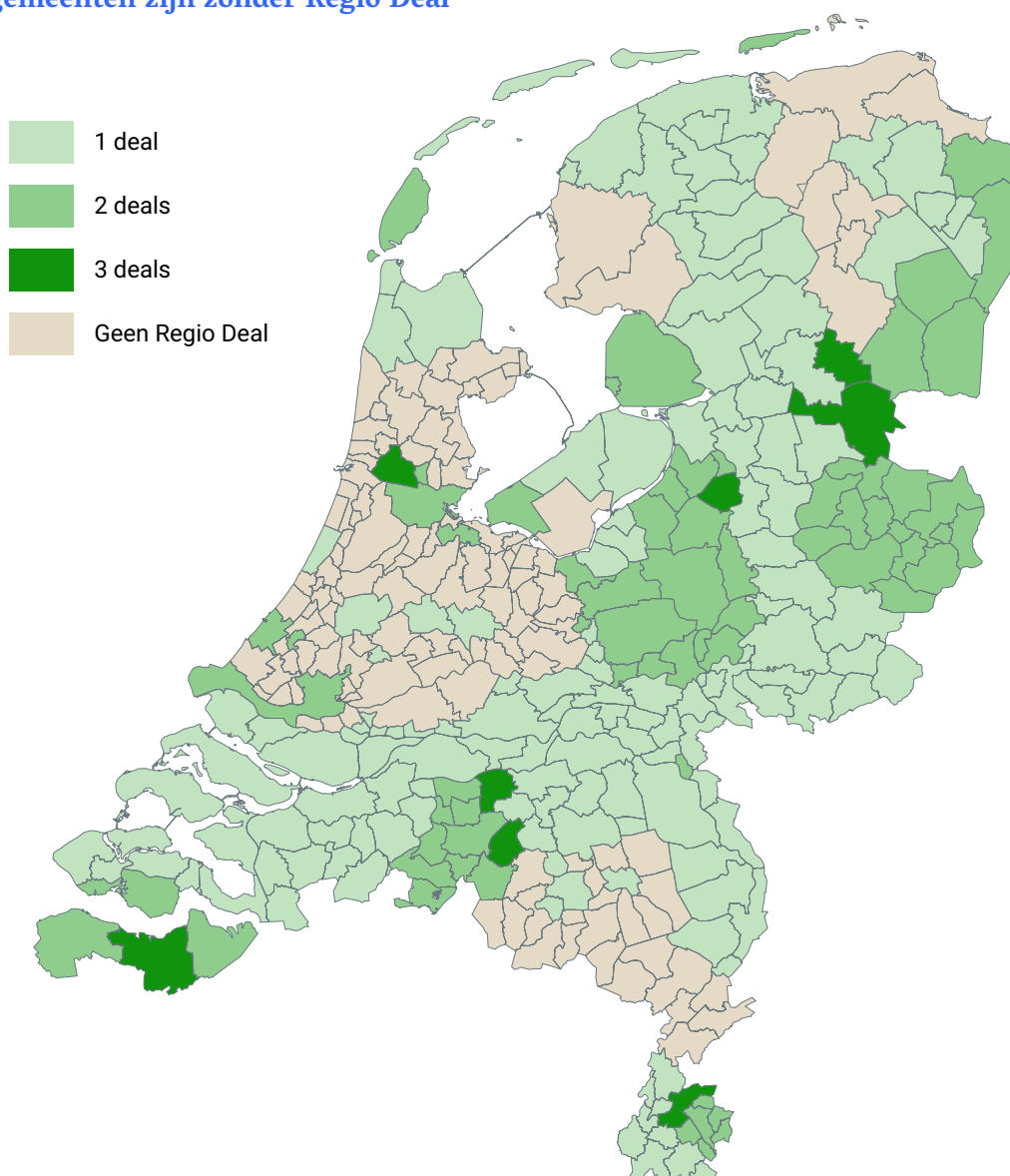
Voor de opleiding zijn praktijkbegeleiders nodig die zelf hbo-verpleegkundigen zijn. Vanwege het tekort aan hbo-verpleegkundigen in de regio hadden zij geen tijd om die rol te vervullen. Met het geld van de Regio Deal zijn tijdelijk extra hbo-verpleegkundigen in de regio ingezet, zodat hbo-verpleegkundigen die al in de regio werkten, ook praktijkbegeleiding konden geven. Door de aanwas van het aantal hbo-verpleegkundigen, kan de regio nu zelf voorzien in praktijkbegeleiders. Dit project is succesvol afgerond. Het is een voorbeeld van hoe een Regio Deal een impuls kan geven.

Om te bepalen of geld goed wordt besteed, is het belangrijk in de gaten te houden of en in hoeverre projecten bijdragen aan de gestelde doelen. De minister van BZK heeft onvoldoende zicht op of het geld dat wordt verstrekt bij een Regio Deal de beoogde effecten bereikt. Ook als effecten moeilijk meetbaar zijn of pas op langere termijn zichtbaar worden, is het van belang om zicht te krijgen of het geld goed wordt besteed. De minister van BZK heeft niet aan kunnen tonen hoe het zicht op gerealiseerde effecten in de huidige tranches wordt vergroot.

Het kan zijn dat projecten achteraf niet blijken bij te dragen aan de gestelde doelen. Dit past binnen de manier van werken waarbij vooraf niet helemaal duidelijk is hoe doelen moeten worden bereikt en er geleerd wordt door te proberen. Het is dan wel noodzakelijk dat lessen worden geleerd en gebruikt worden om bij te sturen. De geleerde lessen kunnen ook tussen regio's en binnen de rijksoverheid benut worden. Daar zien we wel voorbeelden van, maar het gebeurt niet structureel.

Figuur 7 Aantal Regio Deals per gemeente (tot en met 2023)³

Er zijn gemeenten die meerdere Regio Deals hebben gesloten, terwijl er ook gemeenten zijn zonder Regio Deal



5.2.4 Niet duidelijk of ‘kwetsbare regio’s’ profiteren van Regio Deals

De minister van BZK heeft expliciet aangegeven met Regio Deals speciale aandacht te willen hebben voor regio’s waar de brede welvaart onder druk staat. Om welke regio’s het gaat maakt de minister niet duidelijk. Ook kunnen kwetsbare regio’s met een onderbouwing afwijken van de geldende 50% cofinancieringseis. Wat ‘kwetsbare regio’s’ zijn, is niet gedefinieerd. Van deze mogelijkheid tot afwijking is bij de Regio Deals van de vierde tranche geen gebruik gemaakt.

Figuur 7 laat zien welke gemeenten tot en met de vierde tranche bij één of meer Regio Deals betrokken waren. Tot en met de vierde tranche was meer dan een derde van de gemeenten niet betrokken bij een Regio Deal (125 van de 342 gemeenten). Tegelijkertijd zien we dat er een aantal gemeenten is dat bij meer dan één deal betrokken is (achtereenvolgens of tegelijkertijd in verschillende regio’s). Dit is het gevolg van een selectie waar de minister van BZK voor verantwoordelijk is. Bij de verdeling van de Regio Deals hanteert de minister van BZK een afwegingskader waarin wordt gekeken of ingediende voorstellen voldoen aan eisen omtrent onderbouwing van de opgave, betrokkenheid van relevante partijen en financiële onderbouwing. De meeste voorstellen in de vierde tranche voldeden aan deze vereisten.

Om geselecteerd te worden, moeten regio’s een voorstel indienen. Regio’s zijn immers niet vooraf bepaald, maar dienen zichzelf te organiseren om tot een aanvraag te komen. De minister van BZK is zich bewust van het risico dat dat niet altijd lukt. Regio’s die onvoldoende ‘slagkracht’ hebben om tot een aanvraag voor een Regio Deal te komen, kunnen contact opnemen met het Ministerie van BZK voor ondersteuning. Voorafgaand aan de vierde tranche is er 22 keer dergelijk contact geweest, maar het Ministerie van BZK weet niet of dit om regio’s met te weinig slagkracht gaat. Het is daarom niet te zeggen of het geld voor Regio Deals bij kwetsbare regio’s terecht komt. Ook is niet goed te beoordelen of het geld op de meest doelmatige manier wordt ingezet.

5.2.5 Incidenteel geld van Regio Deals lost structurele problemen niet op

De minister van BZK heeft in 2023 met 6 regio’s die al eerder een deal hadden, voor de tweede keer een deal gesloten. In 2 regio’s hebben we gezien dat het aannemelijk is dat de incidentele impuls van de Regio Deal uit de tweede tranche samenwerking op gang heeft gebracht die er anders waarschijnlijk niet was geweest. Deze regio’s wijzen in hun nieuwe aanvraag voor een deal in de vierde tranche op het nog altijd bestaan van allerlei maatschappelijke problemen.

Het Ministerie van BZK verstrekke bij de deals van de vierde tranche tussen de € 5 miljoen en € 30 miljoen per Regio Deal. De deals lopen niet langer dan 5 jaar. Zowel de omvang als de looptijd zijn relatief beperkt voor de problemen die ermee worden aangepakt. De Regio Deal is volgens de beleidstheorie dan ook bedoeld als impuls. Daarbij helpt het geld van het Rijk, omdat dat ook andere partijen kan overtuigen mee te doen aan een gezamenlijke inspanning en er zo ook in te investeren.

Maar incidenteel geld voor structurele problemen biedt geen zekerheid voor de regio. Het blijft onduidelijk in hoeverre projecten die langjarig moeten worden uitgevoerd ten behoeve van de brede welvaart, zonder het geld van de Regio Deal kunnen worden voortgezet. Of de samenwerking in de regio's die geen aanvraag voor een tweede deal deden (of toegekend kregen) wordt voortgezet, is niet bekend.

5.2.6 Conclusies en oordeel

Regio Deals zijn een andere manier naast het bestaande (financiële) instrumentarium om decentrale overheden te ondersteunen. Het is aannemelijk dat samenwerking in de regio's wordt bevorderd door het extra geld voor Regio Deals. Die samenwerking is gericht op het werken aan en oplossen van een maatschappelijk probleem dat in de regio is gekozen. Daarbij is ruimte om gedurende de uitvoering van de Regio Deal te leren en te verbeteren. In de regio's met Regio Deals zijn goede voorbeelden van projecten die bijdragen aan de brede welvaart tot stand gekomen.

Daar staat tegenover dat de minister niet kan laten zien hoe de brede welvaart zich in regio's met een deal heeft ontwikkeld. Ook is het niet duidelijk of het extra geld bij de regio's die het meest kwetsbaar zijn terecht is gekomen. Het is onduidelijk en onzeker in hoeverre het geld bijdraagt aan het verminderen van achterstanden van kwetsbare regio's en het oplossen van maatschappelijke problemen in de regio's. Het geld voor Regio Deals is beperkt in verhouding tot de maatschappelijke problemen waar regio's voor staan, en is bedoeld als een impuls. De minister van BZK licht echter niet toe voor welke regio's een impuls volstaat of hoe dit zich verhoudt tot het feit dat er 6 regio's zijn die in de vierde tranche voor de tweede keer een deal hebben gesloten. Ten slotte is leren niet structureel ingebed in de Regio Deals. Hiermee laat de minister kansen liggen om (inzicht in) effectiviteit te vergroten en de opgedane kennis breder te benutten.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid voldoet aan daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. We toetsen

of de doelen van het extra geld en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven zijn gerealiseerd. We houden hierbij ook rekening met de context. In het geval van de Regio Deals is relevant dat de vierde tranche pas eind 2023 is gesloten waardoor het niet mogelijk is resultaten te zien, behalve van het bevorderen van de regionale samenwerking. De minister van BZK weet niet of kwetsbare regio's worden bereikt en heeft geen zicht op de brede welvaartseffecten van het beleid, terwijl dat de relevante uitkomst is voor burgers en bedrijven. Het gevoerde beleid rondom de Regio Deals beoordelen wij daarom als matig.

Oordeel



5.3 Terugblik algoritmes

De minister van BZK heeft een coördinerende en kaderstellende rol bij digitalisering, waaronder algoritmes. De Algemene Rekenkamer besteedt sinds 2021 aandacht aan de inzet van algoritmes door de rijksoverheid. In januari 2021 publiceerden wij ons toetsingskader algoritmes (Algemene Rekenkamer, 2021b). We constateerden ook dat het zicht op algoritmes beperkt was. Wij deden daarom de volgende aanbevelingen: vertaal het toetsingskader naar een normenkader met hanteerbare kwaliteitseisen van algoritmes en geef burgers op een logische plek inzicht in welke data worden gebruikt in welke algoritmes, hoe die algoritmes op hoofdlijnen functioneren en welke impact de uitkomsten daarvan hebben. In *Algoritmes getoetst* (Algemene Rekenkamer, 2022b) hebben we 9 algoritmes beoordeeld aan de hand van ons toetsingskader algoritmes. We zagen dat 6 van de 9 onderzochte algoritmes niet helemaal voldeden aan de voorwaarden in ons toetsingskader. Daaruit kwamen onze aanbevelingen: maak goede afspraken met externe partijen bij uitbesteding van algoritmes, bescherm algoritmes en benodigde data met goed functionerende IT-beheersmaatregelen, en controleer op effecten van bias.

Voortgang

We zien dat de aanbevelingen serieus zijn opgepakt door de minister van BZK. In de Voortgangsmeter 2023 is te zien dat het Ministerie van BZK op 8 van de 10 aanbevelingen uit *Aandacht voor algoritmes* en *Algoritmes getoetst* actie heeft ondernomen (Algemene Rekenkamer, 2023b).

Bij de inzet van algoritmes is ten eerste een publiek Algoritmeregister (BZK, z.d.) ingericht. Het Algoritmeregister is in december 2022 gelanceerd (BZK, 2022a). In het voorjaar van 2024 bevat het register echter nog weinig algoritmes van ministeries en hun organisaties. Met alle ministeries is afgesproken dat het Algoritmeregister up-to-date is in 2025 en dat dan ten minste de hoogrisicoalgoritmes geregistreerd zijn in het Algoritmeregister (BZK, 2023a). Door CIO Rijk is aan de ministeries gevraagd om te komen tot een planning per departement. In de tweede plaats is een algoritmekader ontwikkeld voor toepassing van algoritmes door de overheid: het *Implementatiekader 'Verantwoorde inzet van algoritmen'*. Dit implementatiekader is in juli 2023 gepubliceerd (BZK, 2023b). Het Ministerie van BZK werkt momenteel aan doorontwikkeling, onder meer aan Algemene Rijksinkoopvoorwaarden bij IT-overeenkomsten (ARBIT) om inkoopvoorwaarden rondom algoritmes vast te stellen. Ook wordt een proces ontwikkeld om nakomen van deze afspraken te monitoren. Dat monitoringsproces wordt opgenomen in het kader. Daarnaast moet het kader worden aangepast naar aanleiding van de AI Act.

5.4 Tapstatistieken in het jaarverslag van de AIVD

Dit jaar onderzochten wij in ons verantwoordingsonderzoek de totstandkoming van de tapstatistieken van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), waarover deze dienst openbaar rapporteert. Tappen of gerichte interceptie is een van de bijzondere bevoegdheden die de minister van BZK kan inzetten voor het verwerven van inlichtingen (ex artikel 47 lid 1 Wiv 2017). De AIVD telt het aantal technische kenmerken, bijvoorbeeld het aantal telefoonnummers. De tapstatistieken geven daarom geen inzicht in het aantal afgeluisterde personen of organisaties.

Wij constateren dat de tapstatistieken van de AIVD voor 2023 betrouwbaar tot stand zijn gekomen. Wij konden namelijk vaststellen dat het aantal voor 2023 klopt. In het openbaar jaarverslag van de AIVD staat dat het om 1.117 taps gaat (BZK, 2024d). Wij constateren wel dat de AIVD anders telt dan de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), waardoor de aantallen (MIVD: 2.666 taps) onderling niet te vergelijken zijn. Hierdoor krijgt het parlement geen consistente informatie over hoe vaak de beide diensten de tapbevoegdheid in 2023 hebben ingezet.

Onze bevindingen hebben geen invloed op de uitkomsten van ons onderzoek naar de beleidsinformatie van het Ministerie van BZK (zie § 5.5), omdat de tapstatistieken niet in het jaarverslag van het ministerie zijn opgenomen.

5.4.1 Openbaar rapporteren over tapstatistieken verplicht

De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2017) bevat de mogelijkheid voor de AIVD en MIVD om bijzondere bevoegdheden in te zetten om inlichtingen te verwerven. Daarvoor gelden strikte voorwaarden. Inzet van een bijzondere bevoegdheid leidt namelijk tot een inbreuk op de privacy van een persoon of organisatie. De AIVD en MIVD rapporteren in hun openbare jaarverslagen en op hun websites over een van deze bijzondere bevoegdheden: gerichte interceptie (zie kader). Openbaarmaking van de tapstatistieken gebeurt naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State van 20 december 2017 (ECLI:NL RVS:2017:3508). Statistieken met informatie over de inzet van andere bijzondere bevoegdheden, zoals de hackbevoegdheid, maakt de minister van BZK niet openbaar.

Gerichte interceptie van gesprekken telecom of gegevensoverdracht via geautomatiseerd werk (art. 47 lid 1 Wiv 2017)

Deze bijzondere bevoegdheid betreft het gericht aftappen, ontvangen, opnemen en af luisteren van elke vorm van gesprek, telecommunicatie of gegevensoverdracht door middel van een geautomatiseerd werk, ongeacht waar een en ander plaatsvindt. Het gaat daarbij om onderzoek van communicatie met betrekking tot specifieke personen, organisaties en nummers dan wel technische kenmerken (gericht). De inzet van de bevoegdheid is slechts toegestaan nadat de minister toestemming heeft verleend en de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) van oordeel is dat die toestemming rechtmatig is verleend.

Bron: Memorie van Toelichting Wiv 2017.

5.4.2 Tapstatistieken betrouwbaar tot stand gekomen in 2023

‘Betrouwbaar tot stand komen’ heeft 2 elementen: bij het proces van totstandkoming is vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waartoe bevoegd is; het proces van totstandkoming is (achteraf) te reconstrueren. We hebben vastgesteld dat voor 2023 de tapstatistieken van de AIVD betrouwbaar tot stand zijn gekomen.

Wij constateren wel dat de AIVD de gegevens uit 2021 op een andere manier heeft geteld dan in 2023 (BZK, 2022b). Bij de gegevens uit 2021 is niet het aantal technische kenmerken geteld (2.150), maar het aantal toestemmingen van de minister. Het gaat dan om het aantal toestemmingen (1.133) dat de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) als rechtmatig heeft beoordeeld. Een toestemming kan meerdere technische kenmerken bevatten. Dit betekent dat een persoon of een organisatie via verschillende digitale middelen kan worden getapt, zoals telefoon(s) en microfoon(s). De aantallen van 2023 zijn daarom niet 1-op-1 te vergelijken met de aantallen van 2021.

5.4.3 Aantallen AIVD en MIVD onderling niet te vergelijken

AIVD telt de technische kenmerken, conform volgens de eigen procedure, namelijk die door de TIB als rechtmatig beoordeelde toestemmingen. De MIVD telt ook de technische kenmerken, maar op een ander meetmoment, namelijk bij de daadwerkelijke inzet van de taps. Het is niet gezegd dat de AIVD (en MIVD) al de kenmerken uit de toestemmingen ook daadwerkelijk inzet. De aantallen taps van de AIVD en MIVD zijn daarom onderling niet te vergelijken. Onze toelichting over de telwijze van de MIVD staat in het *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Defensie* (Algemene Rekenkamer, 2024g).

5.5 Duurzaamheid in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van duurzaamheidsinformatie in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk*.

5.5.1 CO₂-reductie

In de Klimaatwet is vastgelegd dat Nederland in 2050 klimaatneutraal wil zijn. Voor 2030 is het doel om ten minste 55% CO₂-reductie te bereiken ten opzichte van 1990. De bijdrage die de rijksoverheid aan deze doelstelling wil leveren is: de eigen bedrijfsvoering verduurzamen. In het Klimaatakkoord van 2019 zijn meer dan 600 afspraken opgenomen om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan. In het Klimaatakkoord staan ook concrete afspraken om de voorbeeldrol in te vullen die de rijksoverheid voor zichzelf ziet. Het Rijk werkt toe naar een klimaatneutrale bedrijfsvoering in 2030. De rijksoverheid wil dit doel bereiken door de CO₂-uitstoot te verlagen, over te gaan op hernieuwbare energie en de overgebleven uitstoot te compenseren.

Wij zien dat er door de minister van BZK veel initiatieven worden genomen. Zo heeft de minister bijvoorbeeld het programma *Denk Doe Duurzaam* (DDD) opgericht om departementen en uitvoeringsorganisaties te ondersteunen en te stimuleren. Maar wij constateren dat de voortgang van de verduurzaming van de rijksbedrijfsvoering te beperkt is. Wij zien 5 punten voor verbetering.

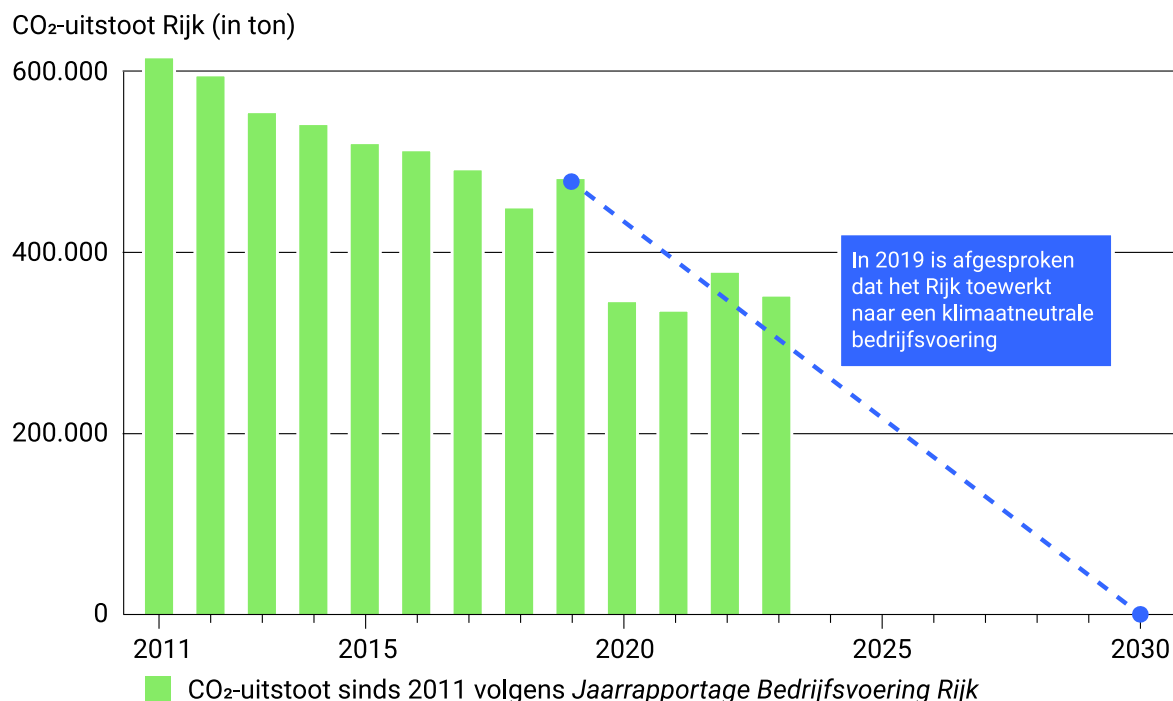
Klimaatneutrale bedrijfsvoering: einddoel duidelijk, planning ontbreekt

Klimaatneutrale bedrijfsvoering in 2030 is een duidelijk doel, maar hoe het Rijk dat doel denkt te bereiken is minder duidelijk. Wij concluderen dat er geen tussentijdse doelen zijn vastgesteld. Het is daardoor niet te beoordelen of het Rijk op schema ligt om het einddoel te halen. Uit onderzoek door KPMG, in opdracht van het Ministerie van BZK, blijkt dat de huidige maatregelen niet voldoende zijn om klimaatneutraal te

opereren vanaf 2030. Het compenseren van de overgebleven CO₂-uitstoot is bovendien kostbaar, daar wordt door het Rijk nog geen rekening mee gehouden.

Figuur 8 CO₂-uitstoot rijksbedrijfsvoering (2011-2030)

CO₂-uitstoot door de rijksoverheid: doel helder, de weg ernaartoe nog niet



Totstandkoming CO₂-uitstootcijfer in JBR is kwetsbaar proces

De *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk* (JBR) geeft rijksbreed inzicht in de resultaten en ontwikkelingen van de bedrijfsvoering van het Rijk. De JBR heeft een apart hoofdstuk over het thema 'Duurzaamheid in de bedrijfsvoering'. Hierin wordt sinds 2010 gerapporteerd over de CO₂-uitstoot van de rijksbedrijfsvoering; het Ministerie van BZK stelt het rijksbrede overzicht op en voegt de ontvangen data van diverse rijksonderdelen samen. Het CO₂-uitstootcijfer van de bedrijfsvoering van het Rijk is geen optelling van de CO₂-uitstootcijfers van de departementen.

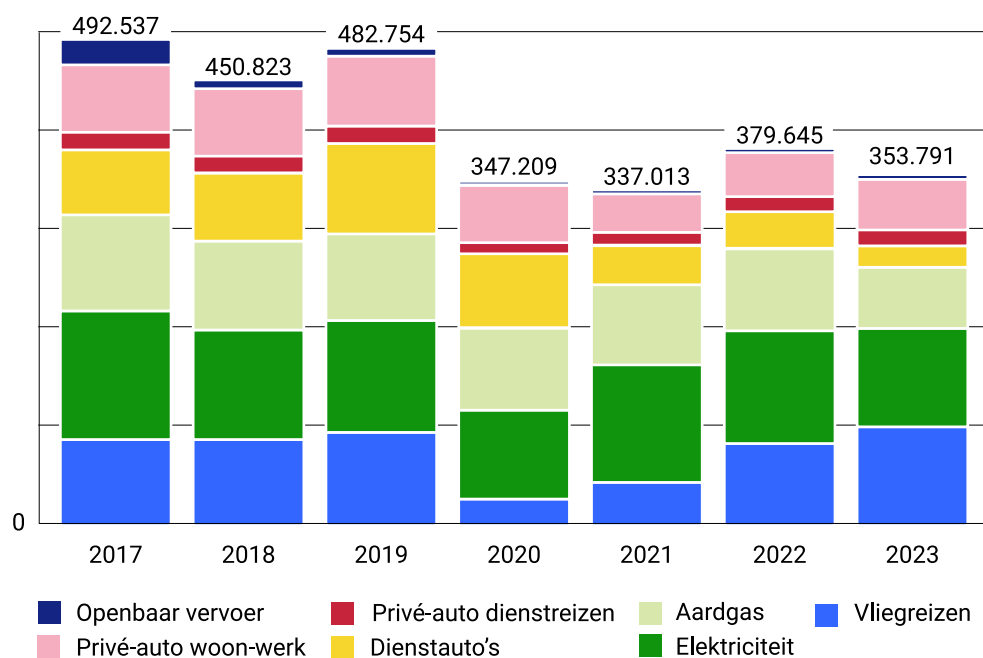
Het CO₂-uitstootcijfer in de JBR is opgebouwd uit de CO₂-uitstoot van 7 onderdelen: elektriciteitsverbruik, gasverbruik, privéauto's (woon-werkverkeer en dienstreizen), dienstauto's, vliegreizen en binnenlands openbaar vervoer. Die 7 onderdelen hebben elk hun eigen reikwijdte. Daardoor is bijvoorbeeld een gemiddelde uitstoot per medewerker onmogelijk te berekenen. Ruim de helft van de CO₂-uitstoot die in de JBR wordt gerapporteerd, gaat om energieverbruik door elektriciteit en aardgas. Om de data te verkrijgen voor het CO₂-deel van de JBR wendt het Ministerie van BZK zich tot diverse centrale onderdelen van het Rijk. Maar het verkrijgen van data is arbeidsintensief en het blijft lastig om de energiedata tijdig aangeleverd te krijgen, ook omdat het ministerie (deels) afhankelijk is van externe (energie)leveranciers. Hoe de data worden

geregistreerd en wie dat controleert, is niet vastgelegd. Het Ministerie van BZK voert geen controles uit op de ontvangen data. Ook vindt er geen accountantscontrole plaats op de JBR. Wij constateren dat de totstandkoming van het CO₂-uitstootcijfer in de JBR een kwetsbaar proces is.

Figuur 9 CO₂-uitstoot rijksbedrijfsvoering naar categorie

CO₂-uitstoot door de rijksoverheid naar categorie sinds 2017

CO₂-uitstoot Rijk (in ton)



Kwaliteit opgehaalde duurzaamheidsdata moet beter gewaarborgd worden

Hoewel wij zien dat er diverse acties in gang zijn gezet door de minister van BZK om de data transparanter en toegankelijker te krijgen, is de kwaliteit van de opgehaalde data onvoldoende inzichtelijk. Er wordt, zoals benoemd, veel data verkregen van externe leveranciers. Het is lastig om de betrouwbaarheid van deze brongegevens vast te stellen, omdat niet altijd duidelijk is welke berekeningen en grondslagen externe leveranciers hanteren. Afgelopen jaren is achteraf gebleken dat data ten behoeve van de JBR onjuist of onvolledig was.

De minister van BZK heeft een onderzoek laten uitvoeren op de kwaliteit van duurzaamheidsdata, of het rapportageproces goed in elkaar zit en in hoeverre externe verificatie van de JBR haalbaar is. De conclusie is dat de onderdelen uit de JBR gericht op duurzaamheid op dat moment niet betrouwbaar en navolgbaar waren. De informatie over de CO₂-uitstoot bevatte een hoog risico op onjuiste data. Er waren afwijkingen en inconsistenties in de data geconstateerd. Een aantal aanbevelingen uit dat onderzoeksrapport is reeds opgevolgd.

De minister van BZK heeft de ambitie uitgesproken om over de duurzaamheidsdoelstellingen van de rijksoverheid te gaan rapporteren volgens de standaarden van het *Global Reporting Initiative* (GRI). Wij onderschrijven het belang van uniforme rapportage. Met deze standaard kan worden aangesloten op toekomstige verantwoordingsverplichtingen, zoals deze al gelden in de private sector. Om te kunnen rapporteren volgens deze standaard is een project gestart dat ervoor moet zorgen dat alle informatiestromen met data over de duurzaamheidsonderwerpen betrouwbaar tot stand komen, door de datakwaliteit en dataverzameling te verbeteren. Het projectplan is in april 2023 goedgekeurd, maar het project, zo blijkt uit ons onderzoek, loopt nu al vertraging op.

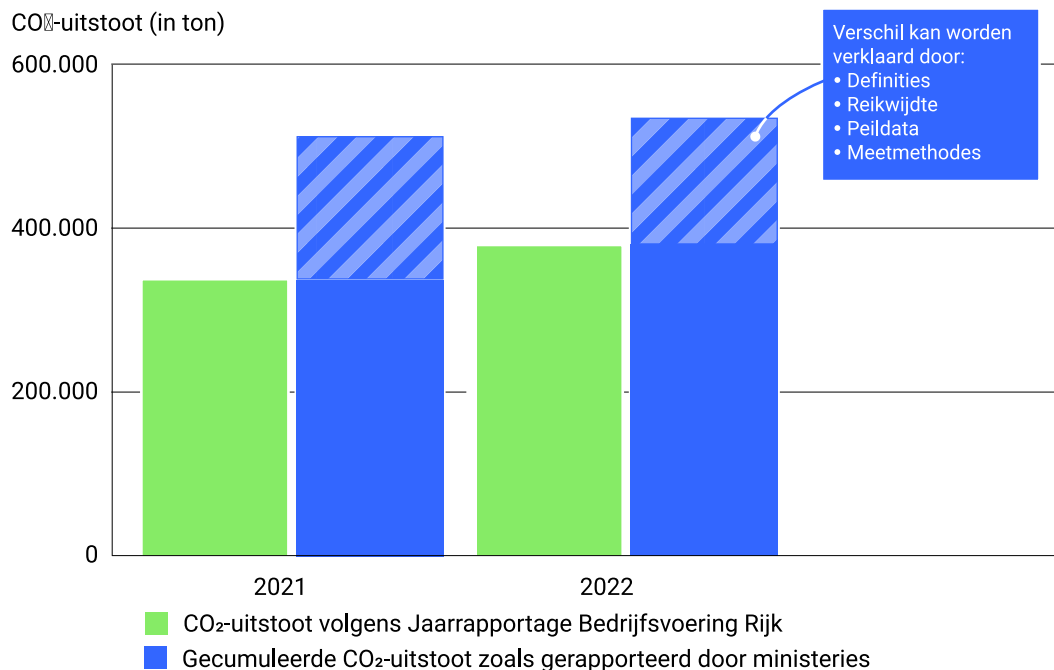
CO₂-uitstoot die ministeries rapporteren roept vragen op over cijfers in JBR

Wij concluderen dat de cijfers van de CO₂-uitstoot van de rijksbedrijfsvoering, zoals daarover in de JBR wordt gerapporteerd, nog niet 1-op-1 overeenkomen met de (geaggregeerde) cijfers van de uitstoot van de ministeries. Ministeries zijn hun CO₂-uitstoot gaan rapporteren op basis van de CO₂-Prestatieladder. Dit is een methode om de CO₂-uitstoot en CO₂-reductie goed en uniform te meten, zodat effectieve reductiemaatregelen kunnen worden genomen. Op die manier zijn gegevens van de ministeries onderling beter met elkaar te vergelijken en kunnen de gegevens van de ministeries worden vergeleken met bijvoorbeeld het bedrijfsleven. Dat vinden wij een goede ontwikkeling.

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat in de JBR niet precies dezelfde definities, reikwijdte, peildata en meetmethodes worden gehanteerd als in de rapporten van de ministeries.

Figuur 10 CO₂-uitstoot rijksbedrijfsvoering en ministeries

Gerapporteerde CO₂-uitstoot door ministeries roept vragen op



Standaardisatie, regie en sturing nodig

De minister van BZK is gedelegeerd opdrachtgever voor de verduurzaming van de rijksbedrijfsvoering en daarmee verantwoordelijk voor het vaststellen van rijksbrede kaders. Elke minister is primair verantwoordelijk voor de verduurzaming van het eigen ministerie. Veel ministeries zijn in 2023 gecertificeerd voor de CO₂-Prestatieladder en hebben daarom de Plan Do Check Act (PDCA)-cyclus nog niet (meermaals) volledig doorlopen. Duurzaamheid integreren in de managementcyclus behoeft bij de meeste ministeries nog aandacht.

Wij verwachten dat regie en sturing noodzakelijk is om de doelen voor de verduurzaming te behalen en het rapporteren hierover te verbeteren. Meer inzicht en betere rapportage zijn nodig om voortgang te kunnen monitoren en bij te sturen waar nodig. Dat gebeurt nu onvoldoende. De voorgenomen stap om, met de benodigde data, de kwantitatieve voortgang (periodiek) inzichtelijk te maken ondersteunen wij. De informatie in de JBR geeft het parlement nu niet het benodigde inzicht in het behalen van een klimaatneutrale bedrijfsvoering in 2030. Wij bevelen de minister van BZK dan ook aan om, vanuit zijn coördinerende rol, goede afspraken te maken met de andere ministeries en data-eigenaren over de voortgang van de verduurzaming en de rapportering hierover, én toe te zien op de naleving van deze afspraken.

5.5.2 Doelen om rijkskantoren te verduurzamen deels vroegtijdig behaald

In de *JBR 2022* zijn tussendoelen weergegeven voor een klimaatneutrale bedrijfsvoering in 2030. Het gaat onder meer om de thema's 'energielabels rijkskantoren' en 'hernieuwbare elektriciteit'.

In de *JBR 2021* rapporteert de minister van BZK bij het thema 'energielabels rijkskantoren' dat 2 doelen al in 2021 zijn gehaald, namelijk: rijkskantoren hebben in 2030 gemiddeld label A; rijkskantoren in eigendom van het Rijk zelf hebben gemiddeld label B in 2023. Het RVB, een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van BZK, heeft hieraan bijgedragen door natuurlijke momenten voor bijvoorbeeld renovatie te benutten om verduurzamingsmaatregelen toe te passen. De derde tussendoelstelling komt overeen met de algemeen geldende energielabel C-verplichting voor kantoren: per 1 januari 2023 hebben rijkskantoren van het Rijk zelf minimaal energielabel C. Om dit (tussen)doel te bereiken moeten nog enkele gebouwen binnen het kantorenstelsel van het RVB worden aangepast. Ook dit gebeurt op natuurlijke momenten, waardoor de energielabels bij die gebouwen later dan 1 januari 2023 een labelsprong maken. Het RVB heeft zich aangesloten bij de portefeuilleaanpak, waardoor de rijkskantoren die in bezit zijn van het Rijk, eind 2026 aan de doelstelling moeten voldoen.

Bij het thema 'hernieuwbare elektriciteit' is de volgende afspraak tussen Nederlandse overheden opgenomen: 80% van de geschikte daken van overheidsgebouwen is voor 2030 met zonnepanelen bedekt. Het Rijk streeft ernaar om hernieuwbare energie op te wekken door op rijksgronden en rijksgebouwen zonnepanelen te plaatsen. Maar omdat er geen tussendoelen gesteld zijn, blijft het de vraag of het Rijk op schema ligt. Ook moet nog duidelijk worden welke daken geschikt zijn voor zonnepanelen. Het RVB is dat aan het inventariseren bij zowel rijkskantoren als bij bijvoorbeeld gevangenissen en defensiegebouwen. De uitkomst van die inventarisatie geeft geen aangrijpingspunt om te beoordelen of het gestelde doel – voor 2030 zonnepanelen op 80% van de geschikte daken van overheidsgebouwen – voor specifiek rijkskantoren, kan worden behaald.

5.6 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 2023* 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.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft mede namens de staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering op 25 april 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van BZK heeft met belangstelling kennisgenomen van onze bevindingen. In zijn reactie gaat de minister van BZK in op de conclusies, de bevindingen over de bedrijfsvoering en de (totstandkoming van) beleidsresultaten uit ons rapport.

Bedrijfsvoering

Onvolkomenheden, risico's en aandachtspunten

De minister van BZK herkent het beeld van de (opgeloste) onvolkomenheden, risico's en aandachtspunten. De minister van BZK deelt onze mening dat er meer regie en sturing vanuit zijn departement nodig is. Hij gaat specifiek in op deze rol voor rijksbrede inkoop. Verder erkent hij dat het oplossen van de onvolkomenheid rijksbreed IT-beheer te lang duurt. De minister van BZK werkt aan een nieuw plan van aanpak en een duidelijk kader om op het rijksbreed IT-beheer toe te zien.

Coördinerende rol BZK voor rijksbrede inkoop

De minister herkent het beeld dat het aantal onvolkomenheden rijksbreed een hardnekkig probleem is. Hij geeft aan dat ministeries primair zelf verantwoordelijk zijn

voor het inkoopbeheer op het eigen departement. Vanuit zijn coördinerende rol stelt de minister de rijksbrede kaders en randvoorwaarden vast die voor een professionele en rechtmatige inkoop nodig zijn. Hiertoe beziet de Chief Procurement Officer Rijk hoe binnen de ministeries wordt gestuurd op eventueel benodigde verbetermaatregelen. Daarnaast geeft de minister aan dat in 2023 een programma is gestart om te kijken hoe bureaucratie en regeldruk bij inkoop kan worden verminderd. Waar nodig zal hij met de minister van EZK in gesprek gaan om te kijken waar de – veelal als complex ervaren – aanbestedingsregelgeving vereenvoudigd kan worden.

BBV/BADO

Ten aanzien van verantwoording- en controlevoorschriften voor decentrale overheden reageert de minister van BZK op de 5 aandachtspunten die wij zien bij de voorgenomen wijzigingen van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). De minister geeft aan niet alle aandachtspunten over te nemen in de versies die hij naar de Raad van State stuurt en dat resterende geschilpunten niet mogen leiden tot een verdere vertraging van het wetgevingsproces. Ook geeft de minister aan dat hij maatregelen heeft getroffen om de controle op de jaarrekening van decentrale overheden over het jaar 2023 zo goed mogelijk te laten verlopen nu de aangepaste wet- en regelgeving nog niet geldt.

Beleidsresultaten

Woningbouw

De minister reageert op onze conclusies over de woningbouw dat naar aanleiding van ons rapport uit 2022 verschillende verbeteringen zijn doorgevoerd voor de vierde en vijfde tranche van de Woningbouwimpuls. Ook blijkt volgens de minister uit een extern onderzoek naar de additionaliteit, uitgevoerd in opdracht van de minister van BZK, dat er een belangrijk effect uitgaat van de WBI. De minister van BZK erkent dat de vierde en vijfde tranche niet volledig zijn uitgeput. Door de tranches korter na elkaar open te stellen hoopte de minister een meer continue stroom van aanvragen op gang te krijgen. Dit is volgens de minister deels gelukt, alleen bleek het aangevraagde bedrag lager dan beoogd. Bij de laatste tranche (6) is het beschikbare budget van € 300 miljoen wel overvraagd.

Regio Deals

Regio Deals is een relatief nieuw innovatief instrument. Het betreft een lerende aanpak. Doordat Regio Deals een relatief nieuw en innovatief instrument is en het een lerende aanpak betreft, waardeert de minister van BZK dat wij naar dit instrument hebben gekeken en aanbevelingen doen over hoe dit instrument aangescherpt en

verbeterd kan worden. De minister herkent dat nog veel onduidelijk is over de mate waarin projecten die worden uitgevoerd in het kader van Regio Deals, bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten. Hij geeft aan dat het heel moeilijk is met exacte precisie te meten hoe de brede welvaart in een regio is beïnvloed door de inzet van een Regio Deal. Daarom moet de inzet van het instrument vooral gezien worden als een lerende aanpak. Het concept van de 'brede welvaart' moet beschouwd worden als een denkkader voor het gronden en verbeteren van beleid. De minister van BZK laat weten dat het gesprek over de effectiviteit van het beleid en de ontwikkeling van indicatoren en methoden om die effectiviteit te duiden volop gaande is.

Over "kwetsbare regio's" stelt de minister van BZK vast dat Regio Deals in oorsprong bedoeld waren voor alle regio's. Het beleid is in de vierde tranche aangepast voor kwetsbare regio's. Hij geeft aan dat zonder dat haarscherp was afgebakend wat "kwetsbare regio's" zijn, er in zijn departement een goed beeld bestaat van welke gebieden het betreft.

Tapstatistieken in het jaarverslag van de AIVD

De minister van BZK geeft aan dat in (gevallen van) rapportages waarin cijfers voorkomen die door de diensten gescheiden, maar wel tegelijkertijd worden gerapporteerd, zal worden onderzocht of, en in hoeverre tot gezamenlijke definities en rapportages kan worden gekomen.

Duurzaamheid in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk CO₂-reductie

De minister van BZK herkent zich in de constatering dat er, op een uitzondering na, geen tussentijdse doelen zijn geformuleerd voor 2030. Hij beschouwt dit niet direct als het ontbreken van inzicht in het behalen van het einddoel. De minister van BZK vindt dat middels de JBR inzicht wordt geboden in de voortgang op de duurzaamheidsdoelstelling, door niet alleen over het huidige jaar te rapporteren maar ook historische data, weer te geven.

Voorts deelt de minister onze constatering dat het huidige proces van de totstandkoming van het CO₂-uitstootcijfer arbeidsintensief, kwetsbaar en ingewikkelder is dan gewenst. De minister van BZK zegt toe dat er onderzocht wordt hoe het totstandkomingsproces versterkt kan worden.

De minister van BZK erkent dat de kwaliteit van de opgehaalde duurzaamheidsdata beter moet worden gewaarborgd en deelt de urgentie om de kwaliteit van de duurzaamheidsdata te verbeteren. In april 2023 is een project van start gegaan met de ambitie om te gaan rapporteren volgens de standaarden van het Global Reporting Initiative (GRI).

De minister spreekt ook de ambitie uit om de verschillen tussen wat ministeries rapporteren over CO₂-uitstoot te verkleinen. De komende periode wordt onderzocht in hoeverre de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) behulpzaam kan zijn, zodat er meer éénduidigheid komt in de verantwoordingsrapportages rondom duurzaamheid.

Op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat het ontbreekt aan duidelijke standaardisatie, regie en sturing op de duurzaamheidsdoelen geeft de minister aan dat het de ambitie is dat alle ministeries volgens dezelfde standaarden als het Nederlandse bedrijfsleven rapporteren en is in dat kader daartoe een rijksbreed project gestart.

Tot slot

De minister geeft aan dat zijn coördinerende rijksbrede rol voor bedrijfsvoering zijn aandacht heeft. Hij onderkent dat hij nog meer oog moet hebben voor de meetbaarheid van beleidsresultaten en van de maatschappelijke effecten. Het komend jaar wil hij daarin verdere stappen zetten zodat de Kamer ook zicht heeft op de beleidsvoorbereiding en beleidskeuzes. Ook in andere fases van de beleidscyclus zet hij stappen via bijvoorbeeld de programmering van onderzoeken op de Strategische Evaluatie Agenda. De minister nodigt de Algemene Rekenkamer uit om ook aan de voorkant van beleid met hem hierin mee te denken.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zullen de door de minister in zijn reactie aangegeven ingezette verbeteringen blijven volgen.

Wij waarderen het dat de minister onze suggestie met betrekking tot de controle-toleranties heeft overgenomen ten aanzien van het BBV en Bado. Dat neemt niet weg dat er nog belangrijke aandachtspunten openstaan. De Algemene Rekenkamer heeft in de diverse fasen van het wetgevingstraject op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau haar zorgen meegegeven.⁴ De noodoplossing van de NBA Alert van vorige maand zien wij daarom als behulpzaam maar niet als geruststellend. Nu de minister aangeeft niet meer helderheid over de definitie van financiële rechtmatigheid te willen scheppen, wijzen wij nogmaals op het risico van onduidelijkheden en misinterpretaties. De minister geeft ook aan de belangrijkste bepalingen voor rechtmatigheid in het BBV en Bado op te nemen en veel waarde te hechten aan de visie van de commissie BBV. We stellen echter vast dat de invulling van het rechtmatigheidsbegrip niet wettelijk gedefinieerd is en het nog steeds onduidelijk is welke criteria de toetsing van rechtmatigheid ten

minste dient te omvatten. Het is de Kamer die de specifieke uitkeringen autoriseert in de begroting met een geoormerkt doel. Deze betrekken wij in onze jaarlijkse controle en daarbij rapporteren wij aan de Kamer of zij genoeg zekerheid over de rechtmatige besteding krijgt. Indien wij in komende jaren zouden moeten oordelen dat er onzekerheid is over de rechtmatigheid, heeft de Kamer onvoldoende zekerheid over de besteding van de uitkering aan het afgesproken doel. Wij zullen de decentrale verantwoording en de vaststelling van de specifieke uitkeringen 2023 in het volgende verantwoordingsonderzoek met aandacht volgen.

De minister geeft aan dat hij komend jaar stappen wil zetten om inzicht te geven in het bereiken van meetbare resultaten en aanwijsbare maatschappelijke effecten van Regio Deals. Wij merken daarbij op dat inzicht in resultaten van (extra) geld van belang is, ook als resultaten moeilijk meetbaar zijn. Dit draagt ook bij aan het lerend vermogen van de rijksoverheid. Dat lerend vermogen start met een duidelijker definiëring van wat kwetsbare regio's zijn én hoe de regio's voor een Regio Deal worden geselecteerd.

De informatie in de *Jaarlijkse Bedrijfsvoering Rapportage Rijk* geeft niet het benodigde inzicht over de haalbaarheid van de doelen om een klimaatneutrale bedrijfsvoering te bereiken in 2030. Dit terwijl de consequentie van het niet behalen van klimaatneutrale bedrijfsvoering, namelijk het compenseren van de overgebleven CO₂-uitstoot door het Rijk, kostbaar is. Wij zijn verheugd te vernemen dat de komende periode nader wordt onderzocht in hoeverre de CSRD toegepast kan gaan worden. Wij hopen dat dit de kwaliteit van de duurzaamheidsinformatie verbetert, de transparantie over duurzaamheidsinspanningen vergroot en de vergelijkbaarheid met andere organisaties en het bedrijfsleven ten goede komt.

De minister wijst tot slot terecht op het feit dat evalueren en leren ook in andere fases van de beleidsvoorbereiding tot de beleidsuitvoering van belang is. Hij wijst daarbij op het Beleidskompas, Beleidskeuzes Uitgelegd en de Strategische Evaluatie Agenda en nodigt daarbij ook ons uit. Wij gaan graag in op de uitnodiging om, met respect voor ieders eigen rol en verantwoordelijkheid, onze kennis en expertise hierbij te delen. Dat blijkt ook uit de uitwerking van de motie-Vroonhoven/Vermeer.⁵

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZK 2023

Deze bijlage bevat een infographic 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 2023* van het Ministerie van BZK.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

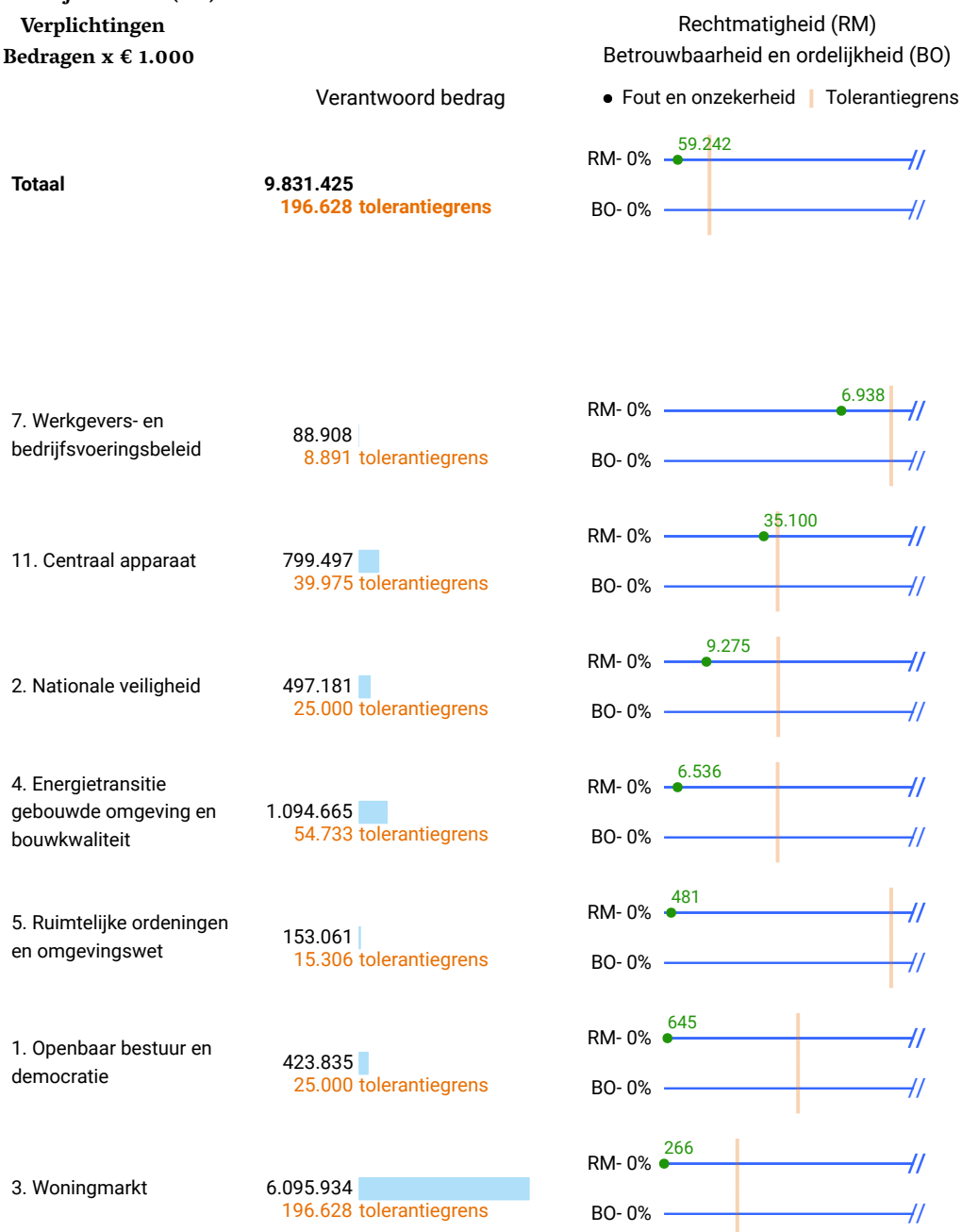
- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

**Binnenlandse Zaken &
Koninkrijksrelaties (VII)**

Verplichtingen

Bedragen x € 1.000



**Binnenlandse Zaken &
Koninkrijksrelaties (VII)**

**Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000**

	Verantwoord bedrag
Totaal	10.663.918 213.278 tolerantiegrens

**Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)**

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens



3. Woningmarkt	6.674.976 213.278 tolerantiegrens
-----------------------	--



2. Nationale veiligheid	471.927 25.000 tolerantiegrens
--------------------------------	---



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-2023.

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). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling 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.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijk-srekening 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 2023*. 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 controles uit. Onze opdracht en de formulering van ons oordeel liggen 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.

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.

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-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt 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 § 5.1 rapporteren we over wat er is bereikt met het extra geld van het kabinet-Rutte IV. De figuren hebben de volgende bronnen:

Figuur 'Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)'

Coalitieakkoord: Startnota kabinet-Rutte IV Bijlage 3 Tabel 31 aanvullende post (p. 54-57) en Bijlage 3 (p. (31-53, 58) kabinet-Rutte IV (2022) ; Corona: Najaarsnota 2022 Tabel 3.2 (p. 119) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 2.2 (p. 92) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 24.1 (p. 374) Financiën (2023b); Oekraïne: Najaarsnota 2022 Tabel 4.1 (p. 120) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 3.1 (p. 93) Financiën (2023c). Miljoenennota 2024 Tabel 23 (p. 372) Financiën (2023b).

Figuur 'De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)'

Aanvullende post bijlages uit voorjaarsnota's, miljoenennota's en najaarsnota's uit 2022 en 2023: Voorjaarsnota 2022 Tabel 80 (p. 150 -151) Financiën (2022a); Miljoenennota 2023 Tabel 13.1 (p. 154-155) Financiën (2022b); Voorjaarsnota 2023 Tabel 79 (p. 179-183); Financiën (2023a); Miljoenennota 2024 (p. 166-167) Financiën (2023b); Najaarsnota 2022 Tabel 6.1 (p. 127-129) Financiën (2022c); Najaarsnota 2023 Tabel 5.1 en 5.2 (p. 97-99) Financiën (2023c). Voor de figuur hebben we onderuitputting meegerekend als restmiddelen.

Tabel 'Resultaten van het extra geld, zoals de minister van BZK rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen €)'

Omdat de tabel gaat over behaalde resultaten, toont de tabel alleen wat er gepland en begroot was voor 2022 en 2023. De genoemde bedragen komen uit dezelfde bronnen als de bronnen genoemd bij de figuren uit de vorige alinea's. De resultaten in de tabel zijn een samenvatting van datgene wat de minister in openbare bronnen heeft gemeld over het resultaat. We hebben de volgende bronnen geraadpleegd: Najaarsnota 2023, Jaarverslag 2023, Begroting 2023.

Figuur 'De verdeling van het extra geld van de aanvullende post voor Regio Deals (bedragen 2022 + 2023)'

Deze figuur geeft voor 1 coalitieakkoordmiddel van de aanvullende post weer op welke begrotingen het terecht is gekomen. Waar aanvullendepostmiddelen begroot zijn wordt niet altijd apart bijgehouden. De gegevens voor de figuur hebben we daarom nagevraagd bij het Ministerie van Financiën. De gegevens zijn niet geverifieerd door de Algemene Rekenkamer. De figuur laat zien dat een deel van de begroting van het extra geld onbekend is. Hiermee bedoelen we dat we op basis van de gegevens van het Ministerie van Financiën niet konden terugvinden waar dit geld begroot is. Dit terwijl de voorjaarsnota's en miljoenennota's uit 2022 en 2023 wel rapporteerden dat het geld overgeheveld is van de aanvullende post naar een departementale begroting.

In ons onderzoek naar Regio Deals 'extra geld' (§ 5.2) 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.

In ons onderzoek naar het extra geld voor Regio Deals hebben wij beoordeeld welke doelen naar verwachting gehaald worden bij besteding van het extra geld voor Regio Deals uit het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV. Omdat het te vroeg is om resultaten vast te stellen van de Regio Deals die in 2023 zijn gesloten, hebben we naar resultaten van eerdere Regio Deals gekeken en wat de minister van BZK heeft geleerd van eerdere Regio Deals. We hebben de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

- Is het beleid van Regio Deals waar de minister van BZK voor verantwoordelijk is, voldoende onderbouwd?
- Sluit de financiering en toekenning van de Regio Deals voldoende aan op de doelen en vindt daarover voldoende verantwoording plaats?
- In hoeverre behalen Regio Deals in een select aantal gevallen de gewenste resultaten?

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

- Regio Deals hebben duidelijke ambities en beleidsdoelen zijn SMART-C geformuleerd.
- De minister heeft een overzicht van geleerde lessen en knelpunten. En de minister heeft opzet en werking van Regio Deals daarop aangepast.

- De toekenning van Regio Deals is navolgbaar en transparant en vindt plaats volgens een vastgelegde procedure.
- De minister heeft zicht op de wijze waarop doelen worden bereikt en kent de redenen waarom doelen niet worden behaald.
- De keuze van de doelgroep is gemotiveerd en de beoogde regio's van het beleid worden bereikt.

We hebben interviews gehouden met ambtenaren van de programma-directie Regio Deals van het Ministerie van BZK en met het Planbureau voor de Leefomgeving. We bezochten 2 regio's die in de tweede én in de vierde tranche een Regio Deal hebben gesloten. Volgens het Ministerie van BZK waren dit goede voorbeelden. We hebben in die regio's projecten bezocht en workshops gehouden om zicht te krijgen op hoe er werd geleerd en bijgestuurd in het kader van de Regio Deal. We toetsten in hoeverre de minister weet welke concrete resultaten zijn geboekt en of lessen van de eerdere deal hebben geleid tot aanpassingen, zodat de kans toeneemt dat doelen in de recent gesloten deal worden bereikt. We hebben in het onderzoek gebruikgemaakt van publieke en interne documenten van het Ministerie van BZK. Publieke documenten zijn bijvoorbeeld Kamerbrieven, voortgangsrapportages en diverse onderzoeken. Voorbeelden van interne documenten zijn memo's, bestedingsplannen, overzichten van geleerde lessen en vastlegging van het selectieproces.

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-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2020). *Rapport bij het Jaarverslag 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 470 (VII), nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

Algemene Rekenkamer (2021a). *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 (2021b). *Aandacht voor algoritmes*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 737. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Algemene Rekenkamer (2022a). *Aanpak Woningtekort*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 920. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022.

Algemene Rekenkamer (2022b). *Algoritmes getoetst*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 854. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022.

Algemene Rekenkamer (2023a). *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 (2023b). *Voortgangsmeter 2023*. <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/voortgangsmeter/2023>, geraadpleegd op 28 maart 2024.

Algemene Rekenkamer (2024a). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Financiën (IX)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024b). *Staat van de Rijksverantwoording 2023*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024c). *Brief: Voornemen tot wijziging van het Besluit begroting en verantwoording en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden – overleg o.g.v. art. 7.40 CW 2016*.

Algemene Rekenkamer (2024d). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Staten-Generaal (IIA)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024e). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Algemene Zaken (III)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024f). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024g). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Defensie (X)*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (zonder datum). *'Het Algoritmeregister van de Nederlandse overheid'*.
<https://algoritmes.overheid.nl/nl>, geraadpleegd op 28 maart 2024.

BZK (2022a). Kamerbrief over het algoritmeregister. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 26 643, nr. 950.

BZK (2022b). *AIVD Jaarverslag; 2021*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2023a). Kamerbrief digitalisering december 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 26 643, nr. 1112.

BZK (2023b). Kamerbrief Algoritmes reguleren. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 26 643, nr. 1056.

BZK (2024a). *Stand van zaken renovatie Binnenhof*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 34 293, nr. 134.

BZK (2024b). Kamerbrief bij 11de voortgangsrapportage Binnenhof renovatie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 34 293, nr. 135.

BZK (2024c). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023*.

BZK (2024d). *AIVD Jaarverslag; 2023*. Den Haag: eigen beheer.

Commissie BBV (2023). *'Kadernota rechtmatigheid 2023 geactualiseerd'*.
<https://commissiebbv.nl/page/view/e979dc54-b95c-4b9f-ae16-8d0e416dcff3/kadernota-rechtmatigheid-2023-geactualiseerd>, geraadpleegd op 28 maart 2024.

Ministerie van Financiën (2023). *Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen. Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel*. 30 juni 2023.

Financiën (2022a). *Voorjaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022b). *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022c). *Najaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 259, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023a). *Voorjaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023b). *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023c). *Najaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 470, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Kabinet-Rutte IV (2022). *Startnota Kabinet-Rutte IV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Raad van State (20 december 2017). ECLI:NL RVS:2017:3508.

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

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Den Haag: eigen beheer.

Wet- en regelgeving

Wet van 26 juli 2017, houdende regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten (Staatsblad 2017, 317).

Bijlage 4 Begrippenlijst

apparaatsuitgaven

Dit zijn de uitgaven voor het personeel en materieel van een ministerie. Bijvoorbeeld de salarissen, de kosten van de huisvesting en het onderhoud daarvan, en de kosten voor ICT.

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.

baten-lastenagentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een baten-lastenagentschap 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.

bedrijfsvoeringsparagraaf

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag rapporteert de minister over:

- of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven (de rechtmatigheid);
- hoe de beleidsinformatie is opgesteld;
- het financieel beheer en materieelbeheer dat hij heeft gevoerd;
- misbruik en oneigenlijk gebruik, en risico's op fraude en corruptie;
- andere onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering.

begrotingsfonds

Een begrotingsfonds is een apart onderdeel van de Rijksbegroting waarin geld voor een bepaald doel wordt beheerd. Voorbeelden van begrotingsfondsen zijn het gemeentefonds en het provinciefonds. Gemeenten en provincies ontvangen hieruit geld van het Rijk om hun taken uit te voeren.

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 mag 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.

extracomptabel

Informatie die extracomptabel is, maakt geen onderdeel uit van de boekhouding of administratie.

financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat alle beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld om de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering te beheersen.

financiële verantwoordingsinformatie

De informatie in het jaarverslag over de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

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.

fraude

Fraude is opzettelijke misleiding om onrechtmatig (financieel) voordeel te krijgen.

garantie

Het begrip garantie betekent dat de overheid ergens voor instaat. Een garantie is een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een persoon of bedrijf.

Als een bepaalde situatie of risico zich voordoet, is de overheid verplicht om te betalen.

informatiebeveiliging

Het proces van vaststellen van de vereiste beveiliging van informatiesystemen in termen van vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit alsmede het treffen, onderhouden en controleren van een samenhangend pakket van bijbehorende maatregelen.

ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)

Internationale principes en standaarden voor rekenkamers. Wij voeren ons onderzoek uit op basis van deze standaarden.

IT-beheer

De interne beheersing van de belangrijkste (financiële) systemen.

jaarverslag

In het jaarverslag legt een minister verantwoording af over het gevoerde beleid.

Elk jaarverslag bevat een beleidsverslag, bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

lifecyclemanagement (LCM)

IT-systemen en -processen van de overheid moeten goed werken, goed onderhouden worden en op tijd vernieuwd en vervangen worden. Om verrassingen en uitval van systemen te voorkomen moet elke overheidsorganisatie hiervoor een plan hebben.

Dit heet in de IT-wereld lifecyclemanagement.

materieelbeheer

Het onderhouden en in stand houden van roerende en onroerende zaken van een ministerie. Materieelbeheer vindt plaats vanaf het moment dat een zaak in beheer of in gebruik wordt genomen tot aan het moment dat een zaak wordt afgestoten.

misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

Iemand maakt misbruik van wet- en regelgeving als diegene informatie niet, niet op tijd of niet volledig doorgeeft en daardoor:

- geen of een te lage (verplichte) bijdrage aan de overheid betaalt;
- een (te hoge) uitkering van de overheid ontvangt.

Bij oneigenlijk gebruik handelt iemand wel volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling ervan.

niet-financiële verantwoordingsinformatie

De informatie in het jaarverslag over de niet-financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

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.

prestatieverklaring

Een schriftelijk bewijs dat een product of dienst die op de factuur staat ook daadwerkelijk geleverd is.

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.

rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt)

Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn zelfstandige organisaties op afstand van de rijksoverheid. Zij voeren een taak uit die in de wet geregeld is en worden betaald met publiek geld. Het gaat bijvoorbeeld om Staatsbosbeheer, de Nationale politie en het Kadaster.

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'.

suppletoire begroting

Als een wijziging van de begroting niet kan wachten tot de voorjaars- of najaarsnota, kan een minister een incidentele suppletoire begroting indienen. Pas nadat de Tweede en Eerste Kamer de gewijzigde begroting hebben goedgekeurd, kan een minister het geld uitgeven.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. Als een bedrag afwijkt binnen de tolerantiegrens, dan heeft dat geen gevolgen voor ons oordeel. Als de tolerantiegrens is overschreden, moet de minister dat rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

totstandkoming (van informatie)

Informatie moet afkomstig zijn uit goed bijgehouden dossiers, uit een betrouwbare administratie of uit betrouwbare bronnen van buiten de eigen organisatie.

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.

zelfstandig bestuursorgaan (zbo)

Een zelfstandig bestuursorgaan is een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt. Voorbeelden van zbo's zijn de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het CBR en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De meeste zbo's zijn ook een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt).

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Bij Logius en SSC-ICT zijn, nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk wederhoor, de bedragen van de onrechtmatigheden gecorrigeerd op basis van afrondende controlewerkzaamheden. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de cijfers.
- 2 Figuur 2 Budget voor de renovatie van het Binnenhof sinds 2015 (4.1.1) is, nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk wederhoor, geactualiseerd naar aanleiding van de elfde voortgangsrapportage van medio april 2024. De toelichtende tekst is aangepast volgens deze voortgangsrapportage en de begeleidende Kamerbrief. Het gaat om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport.
- 3 De kaart is gebaseerd op alle convenanten tot en met de vierde tranche. Op de kaart zijn de Regio Deals uit de eerste tranche Estec en Caribisch Nederland niet opgenomen. Daar liggen geen convenanten onder en deze zijn moeilijk toe te wijzen aan gemeenten.
- 4 Zie onze brief van 24 april 2020 over het conceptwetsvoorstel financiële verhoudingen (kenmerk 20002862 R) en onze brief van 30 oktober 2020 over de tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers (kenmerk 20007827 R).
- 5 Brief van de commissie voor de rijksuitgaven van 17 april 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 865, nr. 246.

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 7 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024

aangeboden aan de

Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2024