

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2021

35 570 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2021

35 570 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2021

Nr. 6

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2020

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2021 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, hoofdstuk VII) (Kamerstuk 35 570 VII, nrs. 1 en 2) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. Ook gaan wij in deze brief in op de ontwerpbegrotingen van het gemeentefonds (hoofdstuk B) (Kamerstuk 35 570 B, nrs. 1 en 2) en het provinciefonds (hoofdstuk C) (Kamerstuk 35 570 C, nrs. 1 en 2).

De begroting voor hoofdstuk VII omvat € 6.643,0 miljoen aan uitgaven, € 6.590,8 miljoen aan verplichtingen en € 666,4 miljoen aan ontvangsten. In de begroting van het gemeentefonds (B) bedragen zowel de uitgaven als de verplichtingen en de ontvangsten € 32.819,0 miljoen en in de begroting van het provinciefonds (C) bedragen zowel de uitgaven als de verplichtingen en de ontvangsten € 2.483,4 miljoen.

Voor hoofdstuk VII bedragen de geraamde niet-belastingontvangsten € 666,4 miljoen, het leeuwendeel (€ 406,4 miljoen) bestaat uit terugvoordelingen van de huurtoeslag. De totale uitgaven huurtoeslag bedragen in 2021 € 4.311,1 miljoen.

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

- Het Rijksvastgoedbedrijf
- ICT: totale uitgaven, digitale identiteit en basisregistraties
- Programma Aardgasvrije Wijken
- Fiscale regelingen
- Steunmaatregelen coronacrisis

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

Het Rijksvastgoedbedrijf (VII, Beleidsprioriteiten en beleidsartikel 9)

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is met een vastgoedportefeuille van ca. 11,7 miljoen vierkante meter en ongeveer 91.000 hectare grond¹ de grootste en meest diverse speler op de Nederlandse vastgoedmarkt. Zowel vanwege de omvang als de diversiteit van deze portefeuille (die varieert van gevangenissen, rechtbanken en kazernes tot belastingkantoren, monumenten en paleizen) worden er hoge eisen aan de professionaliteit van het RVB gesteld en is er groot belang bij publiek toezicht en controle op de organisatie.

De ontwerpbegroting BZK geeft weer dat de geraamde uitgaven aan het RVB in 2021 € 141,9 miljoen zijn en de geraamde ontvangsten € 121,6 miljoen.² In de ontwerpbegroting wordt echter niets vermeld over de huidige waarde van de vastgoedportefeuille terwijl die waarde wel relevant is voor het parlement. Het RVB heeft immers sinds 2013 de opdracht van het kabinet om de vastgoedportefeuille te laten krimpen waardoor het een deel van de portefeuille moet verkopen. Voor deze opdracht is actueel inzicht in de waarde en in het volume van het vastgoed essentieel, omdat anders opbrengst ten onrechte voor winst kan worden aangezien, terwijl feitelijk verlies wordt geleden.

Ter illustratie hiervan: in 2018 bleek uit ons onderzoek dat de boekwaarde van het rijksvastgoed eind 2017 € 6,7 miljard bedroeg.³ Tegelijkertijd concludeerden wij dat het RVB met alleen de boekwaarde van zijn bezittingen niet genoeg inzicht heeft in het actuele volume en in de waarde van zijn vastgoed.⁴ Afgelopen mei concludeerden we dat dat dat inzicht er nog steeds niet is: de boekwaarde is de waarde waartegen vastgoed op de balans is gewaardeerd, maar de waarde om een object op dit moment te vervangen (vervangingswaarde) ligt vele malen hoger, evenals de Waardering Onroerende Zaken (WOZ) waarde.⁵

De Minister van BZK kan op basis van de gegevens waar het RVB over beschikt niet weten of er een marktconforme prijs is betaald voor afgestoten rijksvastgoed. Zonder actuele vastgoedregistratie is het niet mogelijk om te beoordelen of de afstoting van vastgoed door het RVB bedrijfseconomisch en maatschappelijk verantwoord gebeurt; het is de vraag of het RVB een marktconforme prijs krijgt voor zijn vastgoed.

We constateerden in het verantwoordingsonderzoek 2019 verder dat de taxatieafdeling van het RVB niet onafhankelijk is gepositioneerd en dat functiescheidingen tussen waarderen en investeren niet in orde zijn (projectleiders van verkooptransacties beoordelen zelf taxaties). Verder concludeerden we dat informatiesystemen niet goed genoeg functioneren om effectieve sturingsinformatie te leveren.⁶ Gebrekkige informatievoorziening en ondoorzichtige processen dragen bij aan een verhoogd risicoprofiel van het RVB voor vastgoedfraude.

¹ Kamerstuk 35 570 VII, nr. 2. p 172.

² Kamerstuk 35 570 VII, nr. 2. p 115.

³ Bijlage bij Kamerstuk 34 950 VII, nr.2.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 34 950 VII, nr.2.

⁵ Ter illustratie: de boekwaarde van het onderdeel defensievastgoed bedroeg eind 2017 € 0,7 miljard, de vervangingswaarde daarvan bedroeg € 20 miljard.

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 35 470 VII, nr.2.

ICT: totale uitgaven, digitale identiteit en basisregistraties (VII, Beleidsprioriteiten en beleidsartikel 6)

Meer inzicht in rijksuitgaven aan ICT voor beheer en onderhoud ICT nodig

Wij vragen aandacht voor de informatievoorziening over de beheer- en onderhoudskosten van ICT van de Minister aan uw Kamer. De totale uitgaven aan ICT bedroegen € 3,1 miljard in 2018. Circa 75% hiervan wordt besteed aan beheer en onderhoud, maar uw Kamer krijgt daar geen inzicht in.⁷ In 2019 hebben wij de Minister van BZK aanbevolen om in het Rijks ICT-dashboard en de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk meer informatie op te nemen over (de kosten van) beheer en onderhoud van ICT.⁸ We constateren in 2020 dat dit niet is gebeurd.⁹ Uit datzelfde onderzoek blijkt dat meerdere departementale CIO's nauwelijks inzicht hebben in het ICT-landschap van het ministerie, inclusief de financiële aspecten daarvan.

Alternatieven voor digitale identiteit nodig

Door de coronacrisis is het belang van een betrouwbare digitale identiteit en digitaal machtigen nog duidelijker geworden; burgers zijn meer en meer aangewezen op digitale loketten. Reeds in 2016 benadrukten we het belang van een «multimiddelenstrategie».^{10 11} Het beschikbaar komen van alternatieve middelen voor digitale authenticatie (naast DigiD) met een hoog betrouwbaarheidsniveau verdient dan ook prioriteit binnen het programma eID en bij de realisatie van het eID-stelsel.

Versterk regie op gegevens voor basisregistraties

De Minister van BZK geeft in de ontwerpbegroting BZK aan dat ze werkt aan de versterking van het stelsel van basisregistraties.¹² Dit doet ze in reactie op ons rapport «Grip op gegevens».¹³ Ze kondigt aan dat burgers en ondernemers in 2021 onjuiste gegevens in basisregistraties kunnen melden bij een centraal meldpunt. In het genoemde rapport formuleerden we nog 2 hoofdaanbevelingen die aandacht verdienen:

- Versterk centrale sturing op het in praktijk brengen van regie op gegevens voor basisregistraties;
- Maak duidelijk en concreet hoe het stelsel van basisregistraties zich verder ontwikkelt in de digitale samenleving.¹⁴

Programma Aardgasvrije Wijken (VII, Beleidsprioriteiten en beleidsartikel 4)

Wij publiceerden in 2020 ons onderzoek naar het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW).¹⁵ Uw Kamer heeft daarop de motie van het lid Koerhuis aangenomen, waarin de regering wordt verzocht op korte termijn een

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 35 470 VII, nr.2.

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 35 200 VII, nr.2.

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 35 470 VII, nr.2.

¹⁰ Een multi-middelenstrategie houdt in dat een vervangend authenticatiemiddel beschikbaar is, mocht een bepaald authenticatiemiddel uitvallen of worden gecompromitteerd. Deze strategie is mede bedoeld om kwetsbaarheden als gevolg van de afhankelijkheid van een enkel middel te reduceren.

¹¹ Algemene Rekenkamer (2016). *Vernieuwing stelsel voor digitale identificatie en authenticatie (eID-stelsel)*. Den Haag: eigen beheer.

¹² Kamerstuk 35 570 VII, nr. 2. P 21.

¹³ Algemene Rekenkamer (2019). *Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven*. Den Haag: eigen beheer.

¹⁴ Algemene Rekenkamer (2019). *Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven*. Den Haag: eigen beheer.

¹⁵ Bijlage bij Kamerstuk 35 470 VII, nr.2.

tussentijdse evaluatie van het PAW uit te voeren. De motie riep tevens op om het programma «aan te passen gebaseerd op de kritiek van de Rekenkamer en de resultaten van de evaluatie als die daarvoor aanleiding geeft».¹⁶ In de ontwerpbegroting BZK staat dat er voor 1 oktober 2020 een tussentijdse evaluatie wordt uitgevoerd. Ook zegt de Minister van BZK toe om in 2022 een ex-post-evaluatie te laten uitvoeren die naar verwachting in 2023 wordt opgeleverd.¹⁷ Verder heeft de Minister van BZK in mei 2020 laten weten dat gemeenten de gelden voor het programma de komende periode ontvangen via een specifieke uitkering.¹⁸

Fiscale regelingen (VII, Beleidsartikel 3)

De Minister van BZK is beleidsmatig verantwoordelijk voor 10 fiscale regelingen, zoals de hypotheekrenteaftrek, de overdrachtsbelasting en de verhuurderheffing. Fiscale regelingen zijn tegemoetkomingen in de belastingen aan personen en bedrijven om beleidsdoelstellingen te realiseren. Fiscale regelingen zijn onderdeel van het belastingstelsel. De geldstromen die gemoeid zijn met fiscale regelingen gaan daardoor op in de totale belasting(geld)stromen. Hierdoor bestaat het risico dat er slechts beperkt aandacht besteed wordt aan de omvang van deze fiscale regelingen en de doelmatigheid en de effectiviteit van het gekozen beleidsinstrument.

De 10 fiscale regelingen leiden tot een begrote belastingderving van in totaal € 10.321 miljoen. In de departementale begroting komt deze belastingderving echter niet expliciet tot uitdrukking. Wel staat de fiscale regeling en derving (extracomptabel) vermeld in de memorie van toelichting.¹⁹ De budgettaire derving van een fiscale regeling wordt niet gemaximeerd via deze begrotingswet en kan alleen via een amendering van de voorwaarden van de fiscale regeling van het Belastingplan worden gewijzigd c.q. beïnvloed.

Naar aanleiding van ons rapport «*Zicht op belastingverlichtende regelingen*» uit 2017 wordt inmiddels jaarlijks in bijlage 9 van de Miljoenennota een overzicht opgenomen van alle fiscale regelingen en het budgettaire belang van die beleidsmaatregelen.²⁰ In bijlage 10 van de Miljoenennota (Kamerstuk 35 570, nr. 2) staat vermeld wanneer de laatste evaluatie heeft plaatsgevonden van de fiscale regeling en wanneer de volgende evaluatie in de planning staat. Om het belang van de fiscale regelingen te onderstrepen, brengen wij in deze begrotingsbrief de (ontwikkeling van de) budgettaire derving van alle fiscale regelingen waarvoor de Minister van BZK beleidsmatig verantwoordelijk is onder de aandacht en zetten deze financiële omvang af tegen de totale departementale begroting.

¹⁶ Kamerstuk 35 470 VII, nr.12.

¹⁷ Kamerstuk 35 570 VII, nr. 2. P 35.

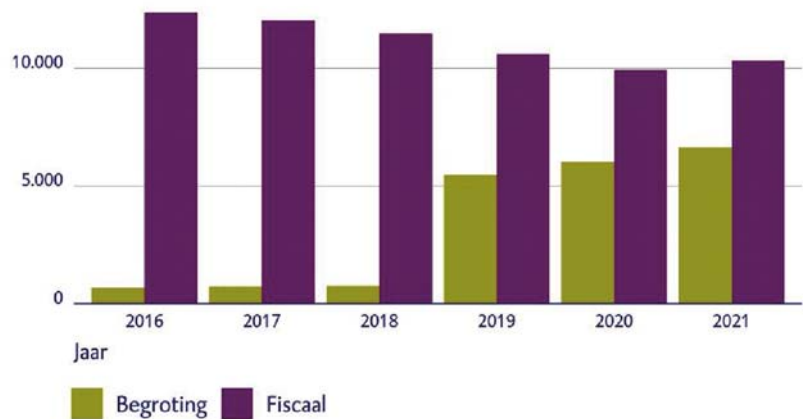
¹⁸ Bijlage bij Kamerstuk 35 470 VII, nr. 2.

¹⁹ Kamerstuk 35 570 VII, nr. 2. p67.

²⁰ Bijlage bij Kamerstuk 32 140 VII, nr. 30.

Figuur 1: fiscale regelingen Ministerie van BZK afgezet tegen de uitgaven ontwerpbegroting BZK (VII)

De fiscale regelingen overstijgen nog steeds ruim de begroting
Ministerie van BZK, 2016-2021 (miljoen euro)



Steunmaatregelen coronacrisis (VII, B en C, Beleidsprioriteiten)

Over de financiële gevolgen en bereikte resultaten van de getroffen steunmaatregelen legt het kabinet verantwoording af in de jaarverslagen. Net als bij de kredietcrisis van de jaren 2008–2011 onderzoekt de Algemene Rekenkamer de publieke verantwoording van de steunmaatregelen. Met onze webpublicatie Coronarekening (www.rekenkamer.nl/coronarekening) brengen we in kaart welke maatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor wie ze zijn bedoeld, door wie ze worden uitgevoerd en wat bekend is over de resultaten ervan. Via het bijbehorende dashboard vindt u gedetailleerde informatie over de getroffen steunmaatregelen. Ook de ontwerpbegrotingen BZK en gemeentefonds bevatten overzichten van de relevante steunmaatregelen die de Minister van BZK heeft ingezet om de gevolgen van de coronacrisis te ondervangen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Uw Kamer heeft op 16 september jl. een overzicht van de Minister van BZK ontvangen over het opvolgen van de aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek over 2019.²¹ Een oordeel over de mate waarin de onvolkomenheden zijn opgelost, ontvangt uw Kamer op 19 mei 2021. Dan publiceren we ons verantwoordingsonderzoek over 2020. Tot die tijd verwachten we op het terrein van het Ministerie van BZK nog de volgende onderzoeken te publiceren:²²

- *Focus op samenwerkings-ICT bij het Rijk* – we onderzoeken welke ICT-applicaties binnen het Rijk zoal gebruikt worden, in hoeverre deze veilig zijn en welk beleid hiervoor geldt;
- *Uitstroom rijksoverheidspersoneel* – we onderzoeken welk effect de uitstroom en capaciteitsvermindering door de AOW (Algemene Ouderdomswet) en PAS (Partiële Arbeidsparticipatie Senioren)-regeling heeft op de taakuitvoering van het Rijk. Daarnaast onderzoeken we in hoeverre de ministeries zicht hebben op deze te verwachten uitstroom en capaciteitsvermindering en of zij hierop voldoende voorbereid zijn;

²¹ Kamerstuk 35 570 VII, nr. 6.

²² Meer informatie over deze onderzoeken is te vinden op www.rekenkamer.nl/actueel/lopend-onderzoek.

- *Zicht op algoritmes* – we inventariseren welke algoritmes er bij de rijksoverheid gebruikt worden en toetsen enkele algoritmes die in de praktijk worden toegepast en impact hebben op burgers en bedrijven. Dit doen we met een door ons te ontwikkelen toetsingskader dat we op basis van bestaande normen en «best practices» opstellen. Dit toetsingskader kan een basis leggen om vervolgens breder ingezet worden binnen de rijksoverheid en daarbuiten;
- *Bijzondere uitkeringen aan Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES)* – we beantwoorden de onderzoeksvragen die de Tweede Kamer ons heeft gesteld inzake de rechtmatigheid en doelmatigheid van het beheer van de bijzondere uitkeringen die de openbare lichamen BES van de rijksoverheid ontvangen;
- *Bodemenergie en ondergrondse (drink)watervoorraden* – we onderzoeken of de rijksoverheid bij de opzet en uitvoering van het beleid voor geothermie doeltreffend is in het beschermen van de ondergrondse (drink)watervoorraden;
- *Zicht op rijksbezit* – met dit onderzoek laten we zien wat de meerwaarde kan zijn van een balans die ook informatie bevat over de bezittingen van het Rijk.

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris