

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022

35 925 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2022

35 925 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2022

Nr. 8

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2021

De begroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerp-begroting 2022 (begrotingshoofdstuk VII) van het Ministerie van BZK (Kamerstuk 35 925 VII) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op ons onderzoek van de laatste jaren. Ook gaan we kort in op de ontwerp-begrotingen van het gemeentefonds (hoofdstuk B) (Kamerstuk 35 925 B) en provinciefonds (hoofdstuk C) (Kamerstuk 35 925 C). De begroting voor hoofdstuk VII omvat € 8 miljard aan uitgaven, € 7,8 miljard aan verplichtingen en € 1,1 miljard aan geraamde ontvangsten. In de begrotingen voor het gemeente- en het provinciefonds bedragen de verplichtingen, uitgaven en inkomsten respectievelijk € 34,1 miljard (B), en € 2,4 miljard (C).

Met onze webpublicatie Coronarekening brengen we in kaart welke steunmaatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor welk begroot bedrag, 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. Voor hoofdstuk VII gaat het om 0.1 miljard euro die in het kader van de economische recessie is gereserveerd om door te bouwen tijdens de crisis. Dit heeft relatief weinig impact op de begroting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is beleidsmatig verantwoordelijk voor 11 fiscale regelingen die volgens de Miljoenennota

2022 (Kamerstuk 35 925, nrs. 1 en 2) tot een begrote belastingderving leiden van in totaal € 10,5 miljard. Veruit de grootste fiscale regeling is daarbinnen de hypotheekrenteaftrek (€ 8,8 miljard). Fiscale regelingen vormen geen onderdeel van de begroting van een ministerie omdat het geen uitgaven zijn, maar leiden wel tot minder belastingontvangsten. Dit is zichtbaar via de Miljoenennota.

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

- Aandacht voor uitvoering publieke taakuitvoering AIVD
- Coördinerende verantwoordelijkheid IT
- Hersteloperatie Groningen
- Onderzoek meerjarenramingen en informatiewaarde begrotingen

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

Aandacht voor uitvoering van publieke taakuitvoering AIVD (beleidsprioriteiten en beleidsartikel 2)

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de taakuitvoering van de AIVD, die de nationale veiligheid beschermt door dreigingen, (internationale) politieke ontwikkelingen en risico's te analyseren.¹ Op 22 april 2021 publiceerden we het rapport *Slagkracht AIVD en MIVD (Kamerstuk 29 924, nr. 210)*. Op verzoek van de Ministers van BZK en van Defensie deden we onderzoek naar de mogelijke effecten van de implementatie van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) op de operationele slagkracht van de AIVD en MIVD.

Uit ons onderzoek blijkt dat er bij de voorbereiding en uitvoering van de Wiv 2017 te weinig oog was voor de uitvoering van de wet door beide diensten. Snelheid ging boven inhoud. Er was onvoldoende oog voor de financiële consequenties en effecten op de regeldruk en gevolgen voor de bedrijfsvoering van de diensten waren niet in kaart gebracht. Ook was er te weinig budget ter beschikking gesteld om de Wiv 2017 te implementeren. We hebben vastgesteld dat nieuwe waarborgen ter bescherming van de privacy van burgers – in ruil voor nieuwe bevoegdheden voor de diensten – extra activiteiten en daarmee extra capaciteit vragen. Daardoor resteert minder tijd voor onderzoek doen in het belang van de nationale veiligheid. Operationele slagkracht en toekomstbestendigheid van de AIVD en MIVD staan hierdoor onder druk.

De door ons vastgestelde disbalans tussen (politieke) ambities enerzijds en de beschikbare tijd, mensen en middelen anderzijds komt helaas vaker voor bij de uitvoering van publieke taken. De AIVD en MIVD zijn daarin niet anders dan andere uitvoeringsorganisaties. We bevelen de Ministers van BZK en van Defensie aan om bij nieuwe en/of gewijzigde wet- en regelgeving tijdig een uitvoeringstoets of vergelijkbare toets uit te voeren. Dit is door de beide Ministers toegezegd.

Bij brief van 5 juli 2021 hebben de beide Ministers aangegeven dat gewerkt wordt aan een analyse van de aanbevelingen van de Commissie Jones-Bos die de werking van de Wiv 2017 heeft geëvalueerd. Hierbij wordt ook ons rapport *Slagkracht AIVD en MIVD* betrokken. Toegezegd is dat in het najaar een zogeheten hoofdlijnennotitie verschijnt waarover

¹ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 2, p 50

met uw Kamer van gedachten wordt gewisseld. De uitkomsten van dit debat worden betrokken in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wiv 2017.²

Wij zien in dit traject een belangrijke taak voor u als medewetgever en vragen alertheid op de uitvoerbaarheid van nieuwe en/of gewijzigde wet- en regelgeving. Wij bevelen u aan de uitvoeringstoets die door de betrokken Ministers is toegezegd zorgvuldig te beoordelen. De regering en het parlement kunnen zich dan gezamenlijk vergewissen van de kwaliteit van publieke taakuitvoering wanneer er taken bijkomen af anders ingevuld worden.

Coördinerende verantwoordelijkheid IT (beleidsprioriteiten en artikel 6)

De Minister van BZK heeft coördinerende verantwoordelijkheden die verder reiken dan alleen het eigen departement: bijvoorbeeld op het gebied van bedrijfsvoering bij departementen en het stelsel van basisregistraties. Het valt ons op dat de Minister deze verantwoordelijkheid niet altijd voldoende invult. Hieronder geven we enkele in het oog springende voorbeelden op het vlak van IT-beleid.

Stelsel van basisregistraties

De gegevens in het stelsel van basisregistraties zijn de basis voor overheidsbeslissingen over bijvoorbeeld eigendom, belasting of vergun- ningsverlening; beslissingen die burgers en bedrijven direct raken. In 2019 bevalen we in ons rapport *Grip op gegevens* (Kamerstuk 29 362, nr. 281) de Minister van BZK aan om te zorgen voor een centrale aansturing voor het bepalen en monitoren van gezamenlijke mijlpalen op het gebied van basisregistraties.³ Daarbij merkten we op dat de Minister van BZK geen doorzettingsmacht heeft en (dus) via de ministerraad moet sturen. In de ontwerpbegroting lezen we dat is afgesproken dat departementen, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden hun verbeteracties onderling op elkaar afstemmen.⁴ We vragen ons af of dit voor verbetering gaat zorgen ten opzichte van de eerder door ons geconstateerde tekortko- mingen. We deden immers de aanbeveling over een centraal aanspreekpunt omdat problemen eerder niet door onderlinge afstemming werden opgelost.

Gebrek aan inzicht bij IT-beheer en informatiebeveiliging

Ook op het gebied van informatiebeheer heeft de Minister van BZK een rijksbreed coördinerende verantwoordelijkheid. Sinds 1 januari van dit jaar geldt het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021. Het besluit schrijft voor welke informatiebeheerrollen er bij organisaties binnen de rijksdienst moeten zijn en maakt de rolverdeling tussen de Minister van BZK en andere Ministers concreet. Daarmee krijgt de Minister van BZK een kader om zijn coördinerende verantwoordelijkheid in te vullen. CIO Rijk stuurt namens de Minister van BZK op samenhang, (de naleving van) gezamenlijke kaders en verbetering van IT-beheer bij de departe- menten. In onze Verantwoordingsonderzoeken hebben we dit de afgelopen 3 jaar als onvolkomenheid beoordeeld. Afgelopen jaar

² Brief van 5 juli 2021 van de Ministers van BZK en van Defensie betreffende vervolgstappen tot wijziging Wiv 2017 (Tweede Kamer, Kamerstuk 34 588, nr. 90).

³ Algemene Rekenkamer (2019), *Grip op gegevens* Den Haag: eigen beheer. In dit rapport noemen we 5 onderwerpen: inzage van gegevens, correctie van gegevens, hergebruik van gegevens, transparantie/openbaarheid in verhouding tot de privacy en gegevensbescherming, kwaliteitsmanagement.

⁴ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 2, p 21

concludeerden we dat de Minister van BZK nog onvoldoende invulling geeft aan het verbeteren en aanvullen van bestaande kaders en de naleving daarvan.

We merkten op dat bijsturen op het IT-beheer niet goed mogelijk is omdat het de CIO Rijk ontbreekt aan inzicht in de kwaliteit van het IT-beheer bij de verschillende ministeries. Dit sluit aan bij de bevindingen uit ons rapport *Aandacht voor algoritmes* dat in januari verscheen⁵, waarin we vaststelden dat de ontwikkeling van algoritmes vaak bottom-up plaatsvindt, vanuit de praktijk van de uitvoering. De ambtelijke leiding en de CIO van het Ministerie van hebben daardoor weinig inzicht in dit proces.

Ten aanzien van informatiebeveiliging stelden we in het afgelopen Verantwoordingsonderzoek vast dat bij meerdere departementen nog niet op orde is: bij 5 van de 11 onderzochte departementen beoordeelden we dit als onvolkomenheid.⁶ Wij zien hierbij risico's gelet op digitale dreigingen zoals ransomware en geopolitieke spionage en beïnvloeding. Wel is vooruitgang te zien: meerdere departementen hebben flinke stappen gezet en sommige departementen zijn nu structureel op orde. De komende jaren blijft daarom aandacht nodig om informatiebeheer rijksbreed op orde te brengen en te houden; ook hier ligt coördinerende rijksbrede verantwoordelijkheid bij de Minister van BZK.

Hersteloperatie Groningen (VII, artikel 10)

Met betrekking tot de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied in Groningen hebben de Ministers van EZK en BZK verantwoordelijkheden in drie pijlers verdeeld. De Minister van EZK is onder andere verantwoordelijk voor de pijler «afhandeling van schades» via het Instituut Mijnbouw-schade. De Minister van BZK is verantwoordelijk voor de pijlers «versterking» en «toekomstperspectief» binnen het Nationaal Programma Groningen, én voor de uitwerking en uitrol van de bestuurlijke afspraken uit november 2020.

In het afgelopen verantwoordingsonderzoek wezen wij op de disproportionele verhouding tussen apparaatskosten enerzijds en daadwerkelijke versterkingskosten en schadevergoedingen anderzijds.⁷ De Minister van BZK schatte de gemiddelde kosten voor het beoordelen van een woning in op ongeveer € 50.000. Deze hoge kosten hangen samen met het feit dat het Rijk de kosten voor versterking en schadeafhandeling op de NAM verhaalt en daarvoor op adresniveau moet kunnen verantwoorden dat de werkzaamheden direct gelinkt zijn aan de aardbevingen. Onderaan de streep draagt de Staat desondanks 73% van deze kosten.⁸ We bevelen de Ministers van EZK en BZK aan te overwegen om te zoeken naar een doelmatigere wijze van financiering en verantwoording, zoals een afkoopregeling met de NAM.⁹ Dan hoeven kosten niet meer op adresniveau verantwoord te worden.

Onderzoek meerjarenramingen en informatiewaarde begrotingen

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* (Kamerstuk 31 865, nr. 192) van 22 juni 2021 concluderen wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms

⁵ Algemene Rekenkamer (2021), *Aandacht voor algoritmes*, Den Haag: Kamerstuk 26 643, nr. 737

⁶ Algemene Rekenkamer (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Kamerstuk 35 830 VII, nr.2, 75–79

⁷ Algemene Rekenkamer (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Kamerstuk 35 830 VII, nr.2. 55–59

⁸ De kosten die de NAM draagt, leiden tot lagere afdrachten aan de Staat als aandeelhouder. Dit heeft tot gevolg dat de Staat ongeveer 73% van de kosten voor zijn rekening neemt. Zie: Staat, Shell en ExxonMobil (2018). *Akkoord op Hoofdpijnen*. Bijlage bij Kamerstuk 33 529 XIII, nr. 493.

⁹ Algemene Rekenkamer (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Kamerstuk 35 830 (VII), nr.2.

onjuist en gedateerd zijn. Het parlement krijgt daardoor onvoldoende zicht op hoeveel geld er nodig is om het afgesproken beleid uit te voeren. Wij concluderen op basis van de door ons onderzochte casussen dat het parlement informatie mist om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Ook heeft het parlement te weinig zicht op eventuele begrotingsruimte. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met het kabinet het debat aan te gaan over de ruimte voor een andere besteding van middelen. Daarom hebben wij naar aanleiding van ons onderzoek een interactief hulpmiddel ontwikkeld voor de toetsing van begrotingen door uw Kamer. Zie hiervoor onze website.

Opmvolging aanbevelingen

Op 7 oktober publiceert de Algemene Rekenkamer de Voortgangsmeter aanbevelingen. Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen (590) die wij in de periode 2015–2020 hebben gedaan in ons doelmatigheidsonderzoek en in onze beleidskasussen in het verantwoordingsonderzoek. Ministeries hebben aangegeven welke maatregelen zij naar aanleiding van onze aanbevelingen hebben genomen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in deze periode 17 onderzoeken gehad. Dit leidde tot 76 aanbevelingen waarvan op 59% een toezegging is gedaan. Dit percentage is ongeveer gelijk aan rijksbrede gemiddelde van 62%. Op 31 aanbevelingen is geen toezegging gedaan. Overigens betekent dit niet dat de aanbevelingen in de praktijk niet worden opgevolgd, maar dat kunnen wij (nog) niet vaststellen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2021 op 18 mei 2022 verwachten we op het terrein van de Minister van BZK een rijksbreed onderzoek te publiceren naar zicht op de financiële informatie over rijksbezittingen. Daarnaast verwachten we nog de volgende onderzoeken te publiceren:

- Aanpak woningtekort (Q2 2022)
- Vervolgonderzoek algoritmes (Q2 2022)

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