

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2025

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2024

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk VII) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Stand van zaken aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
2. Doelen en kengetallen
3. Financiële risico's en onzekerheden
4. Strategische Evaluatie Agenda
5. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

1. Stand van zaken aanbevelingen Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft in de Staat van de rijksverantwoording 2023 de coördinerende rol van de Minister van BZK onder de aandacht gebracht met de aanbeveling om «*sterkere agendering, regie en voortgang te bewerkstelligen op inkoop, IT-beheer en verduurzaming van de rijksbedrijfsvoering, inclusief rapportering hierover*» (Staat van de rijksverantwoording 2023).

Versterking van de rijksbrede coördinerende rol van de Minister van BZK is een terugkerende aanbeveling uit onze onderzoeken. Hieronder geven we voor het IT-beheer en algoritmes aan in hoeverre de Minister invulling heeft gegeven aan deze en andere aanbevelingen die we al eerder hebben gedaan.

De coördinerende rol (kaderstellend en toezichhoudend) van de Minister van BZK is vastgelegd in het Besluit CIO-stelsel. Uit dit besluit volgt dat voor de bedrijfsvoering van het rijk de Minister van BZK de taak heeft om eisen te stellen waaraan het IT-beheer minimaal moet voldoen (kaderstellende rol). Daarnaast kan de Minister van BZK, in haar toezichhoudende rol, nagaan of het IT-beheer aan de gestelde normen voldoet.

Al sinds het verantwoordingsonderzoek 2018 benadrukken we het belang van de kaderstellende en toezichhoudende rol voor het IT-beheer van de Minister. Deze rol is in 2021 in het Besluit CIO-stelsel vastgelegd, maar er is nog onvoldoende opvolging gegeven aan eerdere aanbevelingen voor het verbeteren van de kaderstelling en het rijksbreed toezicht op IT-beheer. Zo concludeerden wij in het Verantwoordingsonderzoek 2023 dat er nog geen eenduidige kwaliteitseisen zijn gesteld, de invulling van de kaders te langzaam gaat en de geplande verbeteracties voor het toezicht IT-beheer in 2023 zijn uitgesteld.

In januari 2021 constateerden wij dat het zicht op algoritmes beperkt was en publiceerden daarbij ook ons toetsingskader voor algoritmes. Wij deden de volgende aanbeveling: «*Vertaal het toetsingskader naar een normenkader met hanteerbare kwaliteitseisen van algoritmes*» (Verantwoordingsonderzoek BZK, 2021b). De Staatssecretaris heeft opvolging gegeven aan deze aanbeveling en is aan de slag gegaan met de ontwikkeling van een normenkader. In juli 2023 is een eerste versie van het algoritmekader gepubliceerd: het Implementatiekader «Verantwoorde inzet van algoritmen». Uit de door de Minister verstrekte informatie blijkt echter dat het normenkader nog niet gereed is. Daarnaast moet het kader nog worden aangepast op basis van de AI-verordening (Artificial Intelligence). Bij uitvoerende organisaties is grote behoefte aan eenduidige richtlijnen.

2. Doelen en kengetallen

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 deden we de aanbeveling om bij een nieuw regeerakkoord de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zodanig vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren. De door de Tweede Kamer aangenomen motie-Van der Lee (29 mei 2024, Kamerstuk 36 560, nr. 5) laat zien dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft. We verwachten dat de Minister de doelen duidelijk en vindbaar in haar begroting formuleert.

Bij elke begroting wordt ook een factsheet Brede Welvaart van het CBS gepubliceerd (dit keer nog gebaseerd op de «oude» indeling van de ministeries). Deze factsheet bevat een selectie van de indicatoren passend bij de betreffende begroting. Wij hebben in de ontwerpbegroting geen verwijzing naar doelen omtrent brede welvaart gevonden.

De ontwerpbegroting bevat zoals voorgeschreven per begrotingsartikel doelstellingen van het beleid van de Minister en in de ontwerpbegroting zijn per artikelonderdeel ook doelstellingen opgenomen. Ook de beleidsagenda in de begroting bevat prioriteiten en/of doelstellingen. We stellen vast dat de doelstellingen die het Ministerie van BZK per begrotingsartikel heeft geformuleerd niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn en niet zijn onderbouwd met kengetallen. De voortgang op de beleidsdoelstellingen is daarom niet goed navolgbaar voor de Tweede Kamer. Wij wijzen u in dit verband op de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting over beleidsartikel 1 (Openbaar Bestuur en Democratie). De belangrijkste conclusie van deze beleidsdoorlichting is dat er in beperkte mate zicht is op de doeltreffendheid en doelmatigheid van veel van de beleidsinspan-

ningen. De auteurs doen aanbevelingen om een helder overzicht te maken van samenhangende beleidsdoelen en daarop ingezette instrumenten, beleidstheorieën te expliciteren, beleid evalueerbaar te maken en ook daadwerkelijk te evalueren (Kamerstukken II 2024/25 30 985, nr. 65).

In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) zijn doelen voor rijksbrede bedrijfsvoering en (departementale) kengetallen opgenomen over zaken als personeel, IT-projecten en verduurzaming. De Minister stelt deze rapportage op vanuit haar coördinerende rol voor het functioneren van de rijksdienst in het kader van artikel 7 (Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid). De rijksbrede doelen bedrijfsvoering uit het JBR zijn niet terug te vinden in de ontwerpbegroting BZK. Dat maakt het voor u, als Kamer, minder inzichtelijk om de Minister op deze rijksbrede doelen te bevragen.

3. Financiële risico's en onzekerheden

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 stelden we vast dat de Tweede Kamer regelmatig verrast wordt door berichten over uitgaven, inkomsten of resultaten die in de praktijk substantieel anders uitpakken dan was verwacht. We deden de aanbeveling om risico's pro-actiever in beeld te brengen en om aandacht te vragen voor de kwaliteit van ramingen. In deze begroting vinden wij die aandacht voor financiële risico's en onzekerheden niet expliciet terug. Zo is in het Hoofdlijnenakkoord (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 37) het voornemen opgenomen om specifieke uitkeringen vanaf 2026 af te schaffen en de middelen na aftrek van 10% efficiencykorting aan het gemeentefonds toe te voegen. Wij wijzen u erop dat dit betekent dat het aan gemeenten is om te bepalen hoe en waaraan zij de middelen besteden en zij hierbij mogelijk andere afwegingen maken. De Minister vereist als gevolg hiervan dus niet meer dat publiek geld aan een bepaald doel wordt besteed en controleert hierop ook niet meer. U, als Tweede Kamer, heeft dus ook geen enkele zekerheid meer hierover. Het stellen van voorwaarden, zoals bij de specifieke uitkeringen, is bij het gemeentefonds immers niet mogelijk, omdat dit vrij besteedbare middelen zijn. Wij verwijzen in dit kader naar ons Verantwoordingsonderzoek 2018 waarin we de aanbeveling deden om bestaande bekostigingsvormen overeenkomstig wet- en regelgeving toe te passen met het oog op het stellen van voorwaarden.

4. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De Minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan haar begroting ten grondslag ligt. Zo kan een Minister beleid op een onderbouwde manier inrichten en bijsturen en zich goed verantwoorden over behaalde resultaten. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland op de belangrijke beleidsthema's van het departement. Eén keer per 4 tot 7 jaar vindt er per beleidsthema een periodieke rapportage plaats die – als het goed is – een compleet beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid per thema. Alle (terugkerende) uitgaven van de Minister worden zo op deze wijze afgedekt met evaluaties. De Algemene Rekenkamer heeft bij het doornemen van de SEA van het Ministerie van BZK op 2 aspecten gelet:

- a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek
De SEA is er op gericht om de beleidsthema's en de daarbij behorende uitgaven met onderzoek af te dekken. Uit de SEA blijkt dat alle beleidsartikelen, met uitzondering van artikel 14 (Slavernijverleden: fonds en herdenkingscomité), op dat hoge niveau zijn afgedekt met een beleidsdoorlichting of periodieke evaluatie. De uitwerking van de SEA (bijlage 6 bij de ontwerpbegroting) geeft echter geen eenduidig inzicht of begrotingsmiddelen op lager niveau, bijvoorbeeld inzet van

instrumenten of subsidies, zijn afgedekt en of er witte vlekken zijn. Dit laatste is overigens geen formele verplichting. In de uitwerking van de SEA staan verschillende typen evaluaties, monitorinstrumenten en andere onderzoeken vermeld, waarbij uit de toelichting soms lastig valt op te maken op welke wijze het onderzoek inzicht beoogt te geven in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

- b. Geplande evaluaties in de SEA die wij van bijzonder belang achten. Gelet op ons onderzoek Staat van de Rijksverantwoording 2023, is de beleidsdoorlichting artikel 7, (Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid), uit de SEA van bijzonder belang voor de Tweede Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken. Wij vragen al jaren aandacht voor het verbeteren van de coördinerende rol van de Minister van BZK op het terrein van de rijksbrede bedrijfsvoering. Dit is een belangrijk speerpunt in de geplande beleidsdoorlichting (brief regering, 26 juli 2023, Kamerstuk 30 985, nr. 62).

5. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

Wij brengen de volgende zaken onder uw aandacht, te weten 2 recent gepubliceerde onderzoeken en 2 aankomende onderzoeken naar onderwerpen die raken aan de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK:

- De Algemene Rekenkamer publiceerde op 5 juni 2024 het rapport «Productiviteit in perspectief» (Kamerstuk 31 490, nr. 342) met uitkomsten van de eerste fase van een op uw verzoek uitgevoerd onderzoek naar de productiviteitsontwikkeling bij een selectie van uitvoeringsorganisaties. Dit onderzoek heeft raakvlakken met de verantwoordelijkheden van de Minister van BZK op het gebied van dienstverlening en overheidsorganisaties. In dit kader verwijzen wij naar de Staat van de Uitvoering 2024 die de Minister onlangs aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.
- De Algemene Rekenkamer publiceerde op 10 september 2024 het rapport «Integriteitsbeleid als basis (bijlage bij Kamerstuk 28 844, nr. 276). Een onderzoek naar integriteitsbeleid op kerndepartementen». We concluderen dat er een basisstructuur voor een goed integriteitsbeleid op de kerndepartementen aanwezig is, maar ook dat het op een aantal specifieke punten nog niet voldoende is. We bevelen de Minister van BZK aan om actiever invulling te geven aan de coördinerende rol op dit gebied. Wij bevelen de individuele Ministers aan om de structuurmaatregelen van het integriteitsbeleid verder op orde te brengen, en ervoor te zorgen dat integriteit in de haarvaten van de cultuur op ministeries terecht komt.
- Focusonderzoek Artificiële Intelligentie (AI) door de (rijks)overheid (15 oktober 2024). Het doel van dit onderzoek is inzicht te bieden in het gebruik van AI door de Rijksoverheid en daarmee verbonden organisaties. Het gaat hierbij om het inzicht dat deze organisaties zelf hebben in het gebruik van AI-systemen en de risico's en kansen die daarbij horen.
- Het Rijk in de Cloud (15 januari 2025). Wij voeren dit onderzoek rijksbreed uit bij alle ministeries om te zien in hoeverre zij risico's beheersen bij het gebruik van «public cloud»-dienstverlening. Daarnaast onderzoeken wij de rijksbrede rol van het Ministerie van BZK en de toepasbaarheid van de vigerende cloudkaders.

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

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris