

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2019

35 000 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2019

35 000 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2019

Nr. 8

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2018

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, hoofdstuk VII)(Kamerstuk 35 000 VII, nr. 1) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. Ook gaan wij in deze brief kort in op de ontwerpbegrotingen van het gemeentefonds (B)(Kamerstuk 35 000 B, nr. 1) en het provinciefonds (C) Kamerstuk 35 000 C, nr. 1). Het begrotingshoofdstuk XVIII van voorheen Wonen en Rijksdienst is voor 2019 geïntegreerd in begrotingshoofdstuk VII.

De ontwerpbegroting van het Ministerie van BZK omvat € 5,5 miljard aan uitgaven, € 5,3 miljard aan verplichtingen en € 679,4 miljoen aan ontvangsten. De Minister van BZK is ook beleidsmatig verantwoordelijk voor een aantal zogenoemde fiscale faciliteiten zoals de hypotheekrenteaftrek. Het totaal van deze fiscale faciliteiten is begroot voor circa € 11 miljard. De huurtoeslag is begroot voor € 4,1 miljard (deze is onderdeel van de eerdergenoemde € 5,5 miljard aan uitgaven), zoals te lezen in de ontwerpbegroting.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In de ontwerpbegroting worden onder andere de plannen uit het regeerakkoord en de uitkomsten van de voorjaarsbesluitvorming verwerkt.

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

1. Zicht op resultaat extra geld kabinet-Rutte III voor BZK – verduurzaming woningmarkt
2. Informatiebeveiliging en ICT
3. Wijziging begrotingsstructuur BZK

4. Vastgoed
5. Financiële verhoudingen – gemeentefonds/provinciefonds

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

1. Zicht op resultaat extra geld kabinet-Rutte III voor BZK – verduurzaming woningmarkt (VII, 2.1, 2.2, beleidsartikel 3 en 4)

In het regeerakkoord zijn omvangrijke intensiveringen in de vorm van extra uitgaven aangekondigd (bijna € 9 miljard in 2019) (Kamerstuk 34 700, nr. 34). Ook is in het regeerakkoord gemeld dat de plannen voor extra uitgaven, voor zover nodig, nader worden uitgewerkt en onderbouwd. Pas als deze plannen voldoende doelmatig, concreet en evalueerbaar zijn, wordt het geld aan de begroting toegevoegd. Tot die tijd staat het geld op een zogenoemde aanvullende post. De Miljoenennota 2019 (bijlage 16) geeft de actuele stand van die post weer (Kamerstuk 35 000, nr. 2). Over het proces van toekenning van de extra uitgaven en de navolgbaarheid hiervan in de begroting 2019 hebben wij op 26 september 2018 het rapport «*Zicht op extra geld kabinet-Rutte III; Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen*» uitgebracht (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 63).

Hierna gaan wij in op de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven in de ontwerpbegroting 2019. Per begrotingshoofdstuk hebben wij een of meerdere intensiveringen geselecteerd. Voor het Ministerie van BZK betreft dit de intensivering voor de energietransitie: het verduurzamen van de woningmarkt.

In het regeerakkoord staat de ambitie om aan het eind van de kabinetsperiode (in 2021) circa 50.000 nieuwbouwwoningen per jaar aardgasvrij op te leveren en daarnaast voor het eind van de kabinetsperiode 30.000 tot 50.000 bestaande woningen per jaar gasvrij te maken. Hier werd in 2018 € 95 miljoen voor gereserveerd. Daarnaast werd een korting op de verhuurderheffing afgesproken die oploopt tot structureel € 100 miljoen per jaar, beginnend met € 25 miljoen in 2019.

Het bedrag van € 95 miljoen voor het verduurzamen (aardgasvrij maken) van woningen vinden wij niet terug in de ontwerpbegroting BZK 2019. Er wordt wel een bedrag van € 95 miljoen genoemd in de ontwerpbegroting voor verduurzaming, maar dit is het bedrag voor 2018.¹

Naast de maatregelen voor verduurzaming die voortvloeien uit het regeerakkoord kondigt de Minister van BZK in deze ontwerpbegroting een belastingverlichtende maatregel aan van € 100 miljoen structureel door tariefsverlaging van de verhuurderheffing. Deze verlaging is specifiek bedoeld voor de bouwopgave die de Minister van BZK heeft aangekondigd in de Nationale woonagenda 2018–2021.² Beide maatregelen voor de verhuurderheffing worden opgenomen in het pakket Belastingplan 2019. Ook voor deze belastingverlichtende maatregelen dienen doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid helder gemaakt te worden.³

¹ *Rijksbegroting 2019, VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Kamerstuk 35 000 VII, nr. 2, p. 166.

² Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer betreffende de Nationale woonagenda 2018–2021, Kamerstuk 32 847, nr. 365.

³ Comptabiliteitswet 2016, Kamerstuk 34 426, nr. 2, art. 3.1, p. 14.

Logischerwijs volgt hieruit dat duidelijk moet zijn met welke indicatoren de voortgang hiervan bewaakt kan worden.

Met betrekking tot de energietransitie wijzen wij het parlement verder op ons onderzoek uit 2016 naar het energielabel voor koopwoningen.⁴ In dat onderzoek bevalen wij de Minister van BZK aan om nader te kijken naar de effectiviteit van dit energielabel. Deze aanbeveling is opgevolgd en nader onderzoek wees uit dat het label effectief is.⁵ Ook bevalen wij aan om maatregelen te treffen om de betrouwbaarheid van het energielabel te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld door meer dan tien toetspunten te kiezen en door het aantal te bewijzen maatregelen te verhogen (minder vrijstellingen). De Minister gaf aan dat de meer ingrijpende maatregelen zoals wij die aanbevalen niet gewenst zijn, omdat dit hogere administratieve lasten en ontwikkelingskosten met zich meebrengt. Wij gaven aan dat de afweging tussen die lasten en de betrouwbaarheid van het energielabel een zaak is tussen Minister en parlement. Gegeven het feit dat de energietransitie, waaronder het verduurzamen van woningen, een steeds relevanter thema wordt, brengen wij deze aanbeveling opnieuw onder de aandacht.

2. Informatiebeveiliging en ICT (VII, 2.1, beleidsartikel 2, beleidsartikel 6.2)

Informatiebeveiliging

In de ontwerpbegroting 2019 schaaft de Minister van BZK de onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging die de laatste jaren door de Algemene Rekenkamer rijksbreed zijn aangewezen onder haar beleidsprioriteiten. In de ontwerpbegroting kondigt de Minister aan dit najaar met een brief te komen voor een nadere uitwerking van het versterken van de centrale rol voor het Ministerie van BZK en voor de Chief Information Officer Rijk. In afwachting van deze brief wijzen wij u nog op enkele zaken.

In ons Verantwoordingsonderzoek 2016 was de situatie die we aantroffen voor wat betreft de sturing op informatiebeveiliging niet goed. Het hoge aantal onvolkomenheden dat daar het gevolg van was leidde ertoe dat Uw Kamer een motie aannam die de regering verzoekt «zich maximaal in te spannen om voor eind 2017 de onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging weg te werken».⁶ In ons Verantwoordingsonderzoek 2017 constateerden we wederom dat een groot aantal ministeries hun informatiebeveiliging (nog) niet voldoende op orde heeft.⁷ 10 van de 14 onderzochte ministeries (en de Staten Generaal) en onderdelen van ministeries ontvingen een onvolkomenheid. Bij de Rijksdienst Caribisch Nederland was de situatie van dien aard dat we dat aanmerkten als een ernstige onvolkomenheid.⁸

⁴ Algemene Rekenkamer (2016), *Ergielabel voor koopwoningen, behorend bij het Rapport resultaten Verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Wonen en Rijksdienst (XVIII)*, Kamerstuk 34 475 XVIII, nr. 2.

⁵ Kantar Public (2017), *Onderzoek effect energielabel voor woningen*, bijlage bij kamerstuk 30 196, nr. 563.

⁶ Motie Aukje de Vries c.s. over het voor eind 2017 wegwerken van onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging – Financieel jaarverslag van het Rijk 2016, Kamerstuk 34 725, nr. 5.

⁷ Algemene Rekenkamer (2018), *Rapport resultaten Verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Ministerie van Wonen & Rijksdienst (XVIII)*, Kamerstuk 34 950 XVIII, nr. 2, p. 28.

⁸ In de brief van de Algemene Rekenkamer (2018) *aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2019 Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)* wordt hier uitgebreider op ingegaan (Kamerstuk 35 000 IV, nr. 10).

Daar waar we over 2017 hadden verwacht vooruitgang aan te treffen zagen we stilstand ten aanzien van de informatiebeveiliging. Dit is zorgelijk omdat het belang van informatiebeveiliging toeneemt door voortgaande digitalisering van de overheid enerzijds en de bijbehorende dreigingen anderzijds. Stilstand is dan achteruitgang. Hoewel informatiebeveiliging de verantwoordelijkheid is van vakministers, heeft de Minister van BZK een kaderstellende taak op het gebied van de informatiebeveiliging bij het Rijk. In ons Verantwoordingsonderzoek 2017 hebben we de Minister aanbevolen haar rol nader te bezien. Het belang van informatiebeveiliging rechtvaardigt meer specifieke bevoegdheden voor de Minister van BZK, analoog aan de rol die de Minister van Financiën op het gebied van financiën heeft. Eerder gaf de Minister in een brief aan Uw Kamer al aan de ruimte daarvoor ook te zien.⁹ Concreet bevelen we de Minister in het Verantwoordingsonderzoek 2017 aan om meer instrumenten ter hand te nemen om risico's bij informatiebeveiliging in te dammen; een duidelijke plancyclus, het inrichten van minimum beheersmaatregelen en het voorafgaand plannen en regelen van toetsing en toezicht. Wij verwachten dat de Minister van BZK in de toegezegde brief in zal gaan op onze aanbevelingen.

ICT/digitale overheid

In de ontwerpbegroting 2019 schaaft de Minister net als informatiebeveiliging ook de ontwikkeling van de digitale overheid onder haar beleidsprioriteiten. Zoals vermeld in het Verantwoordingsonderzoek 2017 (en ook in het advies van de Raad van State op de wet Digitale overheid) is bij de ontwikkeling van die digitale overheid verdere standaardisatie en harmonisatie van groot belang.^{10, 11} De recente bundeling van de verantwoordelijkheid bij de Minister van BZK voor de digitale overheid voor burgers en bedrijven is daarbij een stap vooruit.

Verder verwijzen wij ook naar het Verantwoordingsonderzoek 2017 voor wat betreft het thema digitale communicatie met burgers.¹² Wij concludeerden dat deze communicatie beter kan en beter moet. Doorontwikkeling van de Berichtenbox voor burgers -door o.a. standaardisatie van het gebruik door overheidsdienstaanbieders en focus op het gebruikersperspectief- is daarvoor nodig.

In de ontwerpbegroting staat daarnaast dat er een Nationale Data Agenda komt waarin staat wat de overheid in haar geheel gaat doen om (nog) beter om te gaan met basisregistraties, persoonsgegevens, open data en big data. In dat verband wijzen wij op ons lopende onderzoek naar de basisregistraties.

3. Wijziging begrotingsstructuur BZK (VII, Leeswijzer 1, Bijlage 7)

De structuur van de begrotingsartikelen van de ontwerpbegroting van BZK (VII) is gewijzigd. Dit heeft de Minister van BZK in haar brief van 6 juli

⁹ *Vergelijking bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Minister van BZK rond het thema ICT en die van de Minister van Financiën rond de rijksfinanciën*. Kamerstuk 26 643, nr. 485.

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2018), *Rapport resultaten Verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, Kamerstuk 34 950 VII, nr. 2, p. 30.

¹¹ Raad van State (2018), *Algemene regels inzake het elektronisch verkeer in het publieke domein en inzake de generieke digitale infrastructuur (Wet digitale overheid)*, advies afdeling advisering Raad van State en nader rapport, Kamerstuk 34 972, nr. 4.

¹² Algemene Rekenkamer (2018), *Rapport resultaten Verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (XII)*, Kamerstuk 34 950 VII, nr. 2, p. 5.

2018 aan uw Kamer gemeld.¹³ Deze wijziging is enerzijds ingegeven door herverkavelingen van ministeries rondom bijvoorbeeld de Omgevingswet. Anderzijds komt de wijziging voort uit adviezen die volgden uit beleidsdoorlichtingen. In de nieuwe structuur zijn de begrotingsartikelen in lijn met de (gereorganiseerde) organisatiestructuur bij het Ministerie van BZK.

Het goed kunnen volgen van de overheidsuitgaven vinden wij van groot belang. Wij zien naar aanleiding van deze wijzigingen in de begrotingsstructuur geen risico's voor de democratische controleerbaarheid van de ontwerpbegroting van de Minister van BZK en daarmee ook niet voor onze controlerende taak. Daarnaast geeft de verdiepingsbijlage bij de ontwerpbegroting inzicht in de wijzigingen ten opzichte van de begrotingen uit eerdere jaren waardoor meerjarige vergelijkingen mogelijk blijven.

4. Vastgoed (VII, 2.1, beleidsartikel 9 en Rijksvastgoedbedrijf artikel 5.7)

In de ontwerpbegroting 2019 gaat de Minister bij het onderdeel *Beleidsprioriteiten* in op het realiseren van maatschappelijke opgaven door middel van het inzetten van Rijksvastgoed. Met het Regionaal Ontwikkelprogramma wordt gewerkt aan optimaal financieel en maatschappelijk rendement, aldus de Minister. Ook geeft de Minister aan dat de eisen aan het Rijksvastgoed de afgelopen jaren flink zijn toegenomen en dat dit de komende jaren niet minder zal worden.

In dat verband wijzen wij u op ons Verantwoordingsonderzoek 2017¹⁴, waarin wij hebben geconstateerd dat er onvoldoende zicht is op het totale volume en de totale waarde van al het Rijksvastgoed. Inzicht in deze bezittingen inclusief de bijbehorende exploitatielasten is van belang voor het maken en beargumenteren van financiële en maatschappelijke afwegingen en hiermee voor het optimaliseren van het rendement.

In de ontwerpbegroting kondigt de Minister verder aan in 2019 te starten met de uitvoering van de geactualiseerde masterplannen voor de kantoorhuisvesting voor het Rijk. Wij wijzen uw Kamer in dit kader op ons Verantwoordingsonderzoek 2017, waarin wij stellen dat het parlement geïnformeerd moet worden over de financiële en maatschappelijke gevolgen van de herijkte huisvestingsplannen.¹⁵ De bestaande huisvestingsplannen bieden die informatie nog onvoldoende.

5. Financiële verhoudingen – gemeentefonds/provinciefonds (VII, 2.1, beleidsartikel 1) (B) (C)

De ontwerpbegroting van het gemeentefonds omvat € 30,1 miljard aan uitgaven, € 30,1 miljard aan verplichtingen en € 30,1 miljard aan ontvangsten. De ontwerpbegroting van het provinciefonds omvat € 2,4 miljard aan uitgaven, € 2,4 miljard aan verplichtingen en € 2,4 miljard aan ontvangsten.

In de ontwerpbegrotingen van het gemeentefonds (B) en het provinciefonds (C) wordt de heroverweging van de financiële verhoudingen onder de beleidsprioriteiten van het Ministerie van BZK geschaard. Al jaren

¹³ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over de nieuwe begrotingsstructuur van hoofdstuk IV en hoofdstuk VII, Kamerstuk 34 775 IV, nr. 46.

¹⁴ Algemene Rekenkamer (2018), *Rapport resultaten Verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Ministerie van Wonen & Rijksdienst (XVIII)*, Kamerstuk 34 950 XVIII, nr. 2, p. 30–33.

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2018), *Rapport resultaten Verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Ministerie van Wonen & Rijksdienst (XVIII)*, 34 950 XVIII, nr. 2, p. 39–41.

klinkt er uit verschillende hoeken een pleidooi om dat stelsel van financiële verhoudingen te moderniseren.¹⁶ Dit is nodig om te kunnen voldoen aan de huidige eisen die de veranderde bestuurlijke verhoudingen, het verbrede takenpakket van decentrale overheden en de maatschappelijke context waarin deze overheden functioneren, stellen aan het stelsel.

In het kader van de integratie-uitkering sociaal domein, die in 2019 ten dele zal worden overgeheveld naar de algemene uitkering,¹⁷ wezen wij in ons Verantwoordingsonderzoek 2017 op het groeiende belang om voor de verdeling van deze uitkering een goed werkend model te hanteren dat aansluit bij de huidige situatie.¹⁸ In dit kader willen wij u verder attenderen op ons recent uitgebrachte advies «*Wegwijs in het sociaal domein*».¹⁹ Op verzoek van de Minister van BZK hebben wij op 13 september 2018 advies uitgebracht over de informatievoorziening sociaal domein. Wij onderzochten of de Tweede Kamer de informatie van de regering ontvangt die ze op grond van wetten en toezeggingen mag verwachten. In dit advies doen wij aanbevelingen aan de Minister van BZK en aan de Tweede Kamer over een verbetering van deze informatievoorziening. Concreet bevelen wij aan de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden goed in acht te nemen en bij de heroverweging van het stelsel van financiële verhoudingen ook goed te kijken naar een toekomstbestendige informatievoorziening rondom benodigde financiële middelen voor gemeenten. Onderdeel van ons advies is een digitaal instrument om de weg te vinden in de informatiestromen: de «*Wegwijzer sociaal domein*». Deze is te vinden op www.rekenkamer.nl/wegwijzersociaaldomein.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons Verantwoordingsonderzoek over 2018 op 15 mei 2019 verwachten wij de volgende onderzoeken te publiceren die het beleidsterrein van het Ministerie van BZK raken:

- *Revolverende fondsen*. In dit onderzoek gaan wij na hoeveel revolverende fondsen er op rijksniveau zijn, hoeveel publiek geld erin is ondergebracht en of deze fondsen werken zoals bedoeld.
- *Vervolgonderzoek Basisregistraties*. Dit is een vervolg op het onderzoek uit 2014 naar de vraag in hoeverre het stelsel van basisregistraties bijdraagt aan een goede en efficiënte overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven.
- *Cybersecurity sector waterkering- en beheer*. Dit is het eerste deel in een reeks van onderzoek naar de cybersecurity van vitale sectoren.
- *Quick scan MBO Vastgoed*. In deze quick scan gaan wij na wat de MBO-sector (drie onderzochte ROC's), de Onderwijsinspectie en OCW sinds 2015 hebben ondernomen om nieuwe problemen met vastgoed te voorkomen.

¹⁶ Zie Raad voor de Financiële Verhoudingen, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*, november 2011, Den Haag en Raad voor de Financiële Verhoudingen, *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*, januari 2017, Den Haag.

¹⁷ Concreet betreft het de IUSD Wmo, met uitzondering van Beschermd wonen, de IUSD Jeugd, met uitzondering van Voogdij 18+, het onderdeel Re-integratie klassiek van de IUSD Participatie en de volledige IU Wmo (huishoudelijke hulp). De «algemene uitkering en de aanvullende uitkeringen»-post stijgt voornamelijk hierdoor van € 16,5 miljard in 2018 naar € 24,9 miljard in 2019. Bron: *Rijksbegroting 2019, B Gemeentefonds*, 35 000 B, nr. 1, p. 5, p. 16.

¹⁸ Algemene Rekenkamer (2018), *Rapport resultaten Verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Gemeentefonds (B)*, 34 950 B, nr. 2, p. 11.

¹⁹ Algemene Rekenkamer (2018), *Wegwijs in het Sociaal Domein*, 34 447, nr. 40.

Wij hopen u hiermee naar tevredenheid geïnformeerd te hebben.

Algemene Rekenkamer

A.P. (Arno) Visser,
president

C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris