

36600 XXII Vaststelling van de begrotingsstaat van het
Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke
Ordening (XXII) 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 XXII) van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO).

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. Aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

1. Stand van zaken aanbevelingen Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer brengt de volgende aanbeveling uit eerder onderzoek onder uw aandacht:

Aanpak woningtekort, 23-06-2022: 'Als besloten wordt de WBI [woningbouwimpuls] voort te zetten, moet de minister voor VRO zorgen voor een wezenlijk andere vormgeving van de WBI om tot een doeltreffende en doelmatige besteding van publiek geld te komen.'¹

Op basis van ons onderzoek hadden we twijfel over de vraag of de woningbouwimpuls een doeltreffend en doelmatig instrument was. We bevalen de minister aan om:

- de middelen gericht in te zetten door ze te concentreren op regio's met de grootste tekorten,

¹ Algemene Rekenkamer (2022). *Aanpak woningtekort*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 32847, nr. 920. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 6.

- verdringingseffecten zo veel mogelijk te voorkomen zodat het subsidiëren van het ene woningbouwproject niet ten koste gaat van andere, en
- het op lange termijn garanderen van de betaalbaarheid van de te bouwen woningen.

De minister voor VRO besloot om het beleid inzake de woningbouwimpuls in 2023 door te zetten. Het probleem dat de Algemene Rekenkamer signaleerde, namelijk de twijfels over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de woningbouwimpuls, is nog niet weggenomen. Door het voornemen van het kabinet-Schoof om de komende jaren wederom fors te investeren in het ontwikkelen van nieuwe woningbouwlocaties blijven onze aanbevelingen onverminderd relevant.

Daarnaast wijzen wij u op de reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op ons onderzoek naar Regio Deals in het verantwoordingsonderzoek 2023 BZK.² Hierin concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de minister van BZK geen zicht heeft op of het extra geld dat wordt verstrekt voor Regio Deals bijdraagt aan het verminderen van achterstanden van kwetsbare regio's en het oplossen van maatschappelijke problemen in de regio's. De minister liet 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. Wij merkten 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. De aankondiging in het Hoofdlijnenakkoord dat de Regio Deals worden uitgebouwd tot een structurele investeringsagenda maakt inzicht in resultaten des te belangrijker.

2. Doelen en kengetallen

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 (mei 2024) 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.³ De door de Tweede Kamer aangenomen motie-Van der Lee (29 mei 2024) laat zien

² Algemene Rekenkamer (2024). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36560-VII-2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

³ Algemene Rekenkamer (2024). *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 26560, nr. 3, vergaderjaar 2023-2024.

dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft (Kamerstuk 36 560, nr. 5). 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 bevat een selectie van de indicatoren passend bij de betreffende begroting. Wij hebben in de ontwerpbegroting geen verwijzing naar doelen brede welvaart gevonden. Een van de door het CBS opgenomen indicatoren (aardgasvrije woningen als percentage van het totaal woningen) komt overeen met een kernindicator die in de ontwerpbegroting van VRO is opgenomen voor het beleidsdoel om meer woningen aardgasvrij te maken. De link met de doelen brede welvaart wordt daarbij echter niet gelegd.

De ontwerpbegroting bevat zoals voorgeschreven per begrotingsartikel doelstellingen van het beleid van de minister en in de ontwerpbegroting zijn bij sommige artikelonderdelen ook doelstellingen opgenomen. Ook de beleidsagenda in de begroting bevat prioriteiten en/of doelstellingen. Wij wijzen de Tweede Kamer ter illustratie op een voorbeeld van een duidelijk omschreven doelstelling en kengetal in de begroting en op een voorbeeld met een niet duidelijk omschreven doelstelling.

We stellen vast dat voor Woningmarkt in artikel 1 voor een deel van het onderliggende beleid concrete doelen zijn opgenomen in de begroting. Het gaat om de doelen van de 6 beleidsprogramma's van de Nationale Woon- en Bouwagenda. Dat zijn er 15 in totaal. Deze doelen hebben betrekking op beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van het woningaanbod in Nederland. Bijvoorbeeld: 'Toewerken naar de realisatie van 100.000 woningen per jaar'. Deze doelstelling is meetbaar en daardoor navolgbaar voor de Tweede Kamer. Per doel is daartoe bovendien een kernindicator opgenomen in de begroting, en de stand per 2022 en 2023 (voor zover data beschikbaar). Dit alles is op overzichtelijke wijze gepresenteerd in tabellen.

De minister van VRO is vanuit haar regierol in de ruimtelijke ordening samen met de sectorale vakministers verantwoordelijk voor het beleid voor de leefomgeving. We stellen vast dat voor Ruimtelijke Ordening en Omgevingswet in artikel 3 geen doelstellingen zijn opgenomen die specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd, en dat is opvallend met name in het kader van woningbouw, klimaat, stikstof en waterveiligheid.

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.⁴ In deze begroting vinden wij die aandacht voor financiële risico's niet expliciet terug.

De minister heeft concrete doelen voor woningbouw in de ontwerpbegroting opgenomen, zoals de doelstelling om toe te werken naar de realisatie van 100.000 woningen per jaar. De minister stelt de komende jaren in totaal €5 mld. beschikbaar voor het bereiken van de doelen inzake woningbouw. Daarbij is het ook belangrijk om risico's en onzekerheden voor het behalen van de beoogde resultaten expliciet in beeld te brengen. Als het gaat om het verhogen van het aantal te bouwen woningen bestaat er risico op het niet behalen van de doelen, als gevolg van onzekerheden. Voorbeelden hiervan zijn de stikstofproblematiek, de beschikbaarheid van voldoende bouwgrond, netcongestie en de personeelskrapte in de bouwsector en bij gemeenten. Wij zouden aandacht in de begroting voor deze risico's passend vinden.

4. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan zijn/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 VRO 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 (sub)thema's (en daarmee alle beleidsartikelen) op hoog niveau zijn afgedekt met een beleidsdoorlichting of periodieke evaluatie. Bij dergelijke synthetiserende evaluaties wordt gebruik gemaakt van evaluaties op lager niveau, bijvoorbeeld evaluaties van financiële

⁴ Algemene Rekenkamer (2024). *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 26560, nr. 3, vergaderjaar 2023-2024.

instrumenten. De minister maakt in de uitwerking van de SEA (bijlage 6) niet inzichtelijk in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties zijn afgedekt, en of er witte vlekken zijn. Daartoe is er geen formele verplichting, maar zo heeft de Kamer niet een duidelijk beeld van de afdekking van de financiële middelen met evaluaties en welke evaluatieopgave er voor de komende periode nog ligt. In de uitwerking van de SEA staan bovendien verschillende typen evaluaties, monitorings- en andere onderzoeken door elkaar, 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. Evaluaties in de SEA die wij van bijzonder belang achten

Gelet op het oplopende woningtekort dat veel burgers raakt en de prioriteit die het kabinet-Schoof geeft aan dit onderwerp, vinden we het recent afgeronde interdepartementaal beleidsonderzoek instrumentarium Woningbouw en Grond uit de SEA van bijzonder belang voor de Tweede Kamer.⁵

⁵ Interdepartementale werkgroep Woningbouw en Grond (2024). *Op grond kun je bouwen. IBO woningbouw en grond*. Bijlage bij Kamerstuk 32847, nr. 1198. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

5. Aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer brengt 3 aankomende onderzoeken onder uw aandacht naar onderwerpen die vallen onder het nieuw opgerichte ministerie van VRO. Deze 3 onderzoeken worden uitgevoerd in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2024:

- Wonen (en zorg) voor ouderen (verantwoordingsonderzoek BZK 2024). Er is een oplopend woningtekort voor ouderen. De minister van VRO heeft de opgave om tot 2030 290.000 woningen voor ouderen te realiseren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om nultredenwoningen en geclusterde woonvormen, zoals hofjeswoningen en serviceflats. We onderzoeken in hoeverre het aannemelijk is dat de inzet van de minister bijdraagt aan het realiseren van de 290.000 woningen voor ouderen in 2030.
- Totstandkoming informatie Renovatie Binnenhof (verantwoordingsonderzoek BZK 2024). Voor de renovatie van het Binnenhof hield de voormalig minister van BZK rekening met een bedrag van ongeveer €2 miljard. Aanvankelijk betrof het budget €475 miljoen. We onderzoeken de totstandkoming van de informatie over de stijging van het budget.
- Bouw betaalbare woningen op Bonaire (verantwoordingsonderzoek KR en BES-fonds 2024). Op Bonaire is een groot tekort aan betaalbare woningen. Sinds 2019 heeft de minister afspraken gemaakt over de bouw van betaalbare woningen op het eiland. We onderzoeken in hoeverre het aannemelijk is dat het beleid tot de beoogde resultaten leidt.

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