



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

Rapport bij het jaarverslag

2020





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

Verstrekkende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland. Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.

Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 2020.

Verantwoordingsonderzoek 2019

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

Inhoud

	Vooraf	3
1	Onze conclusies	6
2	Feiten en cijfers	10
3	Financiële informatie	12
	3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	12
4	Bedrijfsvoering	17
	4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	17
	4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering	19
	4.3 Onvolkomenheden	20
	4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	38
	4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	56
5	Beleidsresultaten	57
	5.1 Beleidscasus Programma Aardgasvrije Wijken	57
	5.2 Sturing op continuïteit en vernieuwing van ICT, rijksbreed IT-beheer en informatiebeveiliging	65
	5.3 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	76
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	77
	6.1 Reactie minister van BZK	77
	6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	80
	Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZK 2019	82
	Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek	85
	Bijlage 3 – Literatuur	87
	Bijlage 4 – Eindnoten	92

1 Onze conclusies

Bestuurlijke boodschap aan de minister van BZK: handel rolvast en zorgvuldig

Verschillen in zeggenschap per beleidsdomein

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor uiteenlopende beleidsdomeinen, waarbij de zeggenschap per taak verschilt. Zo zijn verantwoordelijkheden voor de inrichting van de fysieke omgeving verdeeld over de minister en provincies en gemeenten. Voor de woningmarkt dragen ook nog de woningcorporaties medeverantwoordelijkheid. Voor een ordentelijke rijksbrede bedrijfsvoering op het gebied van ICT en informatiebeveiliging is de minister van BZK verantwoordelijk als 'eerste onder haar gelijken'. Een laatste voorbeeld van het steeds wisselende karakter en de reikwijdte van de verantwoordelijkheid komt naar voren bij de agentschappen. Daar is de minister van BZK direct verantwoordelijk voor, met een dubbelrol van eigenaar én opdrachtgever voor de agentschappen die sharedserviceorganisaties (SSO's) zijn.

Invulling verantwoordelijkheden niet adequaat

We constateren in ons onderzoek dat de minister van BZK niet altijd handelt overeenkomstig de ordening van taken en bevoegdheden, en de verantwoordelijkheden die hieruit voortkomen.

Aan de ene kant komt het voor dat de minister van BZK zeggenschap claimt die zij formeel niet heeft. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij de verschillende decentralisatie-uitkeringen, waaronder die voor de aardgasvrije wijken. Bij deze decentralisatie-uitkeringen wordt aan de Tweede Kamer de indruk gewekt dat het Rijk zeggenschap heeft over de inzet van deze middelen door provincies en gemeenten, terwijl decentralisatie-uitkeringen beleids- en bestedingsvrij zijn en de minister hooguit van beïnvloeding, aanjagen of faciliteren zou kunnen spreken.

Aan de andere kant zien we dat de minister haar bevoegdheden in sommige domeinen niet ten volle benut. Dit geldt bijvoorbeeld voor het onderwerp rijksbrede bedrijfsvoering; er is meer coördinatie nodig voor een adequate rijksbrede informatiebeveiliging. Ook heeft de rijksdienst belang bij meer heldere kaders voor adequaat IT-beheer.

Vervolgens constateren we dat er nog veel problemen zijn in de bedrijfsvoering bij verschillende agentschappen waar de minister van BZK direct verantwoordelijk voor is. Veel onvolkomenheden hebben hier betrekking op; 2 bij de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR) en 2 bij het Shared Service Centre-ICT (SSC-ICT), naast onvolkomenheden bij P-Direkt en de Rijkdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG).

Rolvastheid bij SSO's/agentschappen

In het verantwoordingsonderzoek BZK over 2018 (Algemene Rekenkamer, 2019b) riepen we de vraag op of de vorm SSO nog wel toekomst heeft. Deze vraag blijft relevant omdat de feitelijke sturing die van de minister van BZK uitgaat, tekortschiet om de doelen van het SSO-concept te realiseren. Voor SSO's als UBR en SSC-ICT geldt dat niet alleen de minister van BZK verantwoordelijk is, maar ook andere ministers. Deze ministers hebben vaak een opdrachtgevende rol, bijvoorbeeld voor inkoop en inhuur via UBR en het beheren van informatiesystemen door SSC-ICT, en geven respectievelijk opdrachten die onrechtmatig zijn of overvragen bijvoorbeeld SSC-ICT voor maatwerksystemen. De agentschappen dienen rolvast te zijn en grenzen te bewaken door bijvoorbeeld inkoopregels correct toe te passen conform wet- en regelgeving.

Toezicht op het Kadaster

Het toezicht door de minister van BZK op het zelfstandig bestuursorgaan Kadaster merken we aan als aandachtspunt. Bij de bekostiging van het Kadaster constateren we namelijk dat het eigen vermogen afgebouwd diende te worden, maar dat ondertussen tarieven verhoogd werden. Ook vond er 'kruissubsidiëring' plaats: geld van burgers en bedrijven voor tariefgefinancierde taken, zoals de verwerking van hypotheekstukken, werd ingezet voor budgetgefinancierde taken, zoals het beheer van de Waardering onroerende zaken (WOZ)-voorziening.

De basis op orde

De hiervoor beschreven uiteenlopende taken en rollen zijn op zichzelf geen excuus voor de tekortkomingen in de bedrijfsvoering. Juist wanneer een ministerie wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan taken, die stuk voor stuk vragen om rolvariatie, mag worden verwacht dat de basis op orde is. Het gebrek aan samenhang tussen de domeinen waarin het ministerie handelt en de rolvariatie die van de minister van BZK wordt verlangd op grond van de bestuurlijke inrichting, stellen hoge eisen aan inzicht in de eigen sturings- (on)mogelijkheden. We constateren dat ook het kerndepartement zelf op verschillende punten niet 'in control' is. We zien bijvoorbeeld verscheidene tolerantiegrensoverschrijdingen (een teveel aan onrechtmatigheden en onzekerheden op begrotingsartikelen). Ook beoordelen we dit jaar het voorschottenbeheer als een onvolkomenheid en zien we nieuwe aandachtspunten voor het beheer van verplichtingen en inkoop.

Zorgvuldigheid en rolvastheid

We merken een patroon op voor de in dit rapport beschreven zaken: veel onvolkomenheden en aandachtspunten die wij constateren, zijn te herleiden tot onzorgvuldigheid dan wel tot een gebrek aan inzicht in de reikwijdte en het karakter van de eigen bevoegdheden.

We bevelen de minister dan ook aan de bedrijfsvoering en de aansturing van agentschappen met meer zorgvuldigheid in te richten en vervolgens rolvast te handelen. Voor de beleidsdomeinen waarin de minister verantwoordelijkheden deelt met andere overheden en/of maatschappelijke geledingen bevelen wij aan zelfbewust en rolvast te handelen, overeenkomstig de ordening die per domein weliswaar wisselt, maar tegelijk een gegeven is.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van BZK en de financiële omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is, maar de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid van de verantwoordingsstaat uitgaven en ontvangsten is overschreden. Het gaat daarbij voornamelijk om fouten en onzekerheden in de uitbetaalde huurtoeslagen. Ook is de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen overschreden. De oorzaak hiervoor ligt met name in de onzekerheid over de volledigheid van de opbrengsten Basisregistratie Personen (BRP) bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG).
- Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is, met uitzondering van het feit dat de tolerantiegrens van artikel 3 (Woningmarkt) en de tolerantiegrens van artikel 6 (Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving) zijn overschreden. Voor de artikelen 3 en 6 is de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten overschreden. De tolerantiegrens van artikel 3 wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De overschrijding van de tolerantiegrens van artikel 6 wordt veroorzaakt door betalingen van het ministerie aan agentschappen waarvoor geen goede onderbouwing is; reden waarom de betalingen nog niet hadden mogen plaatsvinden.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK. In 2019 zijn er 10 onvolkomenheden geconstateerd. Dat zijn meer onvolkomenheden dan de 9 onvolkomenheden in 2018. Er is 1 nieuwe onvolkomenheid bijgekomen die betrekking heeft op het voorschottenbeheer. Het totaalbeeld van de bedrijfsvoering is verslechterd ten opzichte van de bedrijfsvoering in 2018. In dit hoofdstuk staan naast de onvolkomenheden ook de belangrijke risico's en aandachtspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering.

- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar het Programma Aardgasvrije Wijken en onze onderzoeken naar de rijksbrede ICT (CIO-Rijk). Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 11 mei 2020 ontvingen van de minister van BZK. De minister van BZK herkent en onderschrijft de meeste van onze conclusies en neemt de bijbehorende aanbevelingen over. In ons nawoord wijzen we erop dat dit een grote opgave betekent, gelet op de 10 onvolkomenheden.

2 Feiten en cijfers

De minister van BZK is verantwoordelijk voor een breed en gevarieerd takenpakket. De minister is onder meer verantwoordelijk voor het openbaar bestuur, de nationale veiligheid, de woningmarkt, de energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit, de ruimtelijke ordening en Omgevingswet, de rijksdienst, de bedrijfsvoering van het Rijk en het rijksvastgoed. Het Ministerie van BZK werkt voor de taakuitvoering veel samen met andere ministeries, provincies en gemeenten, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. In § 4.1 gaan we dieper in op de verschillende relaties van de minister van BZK. De minister van BZK is daarnaast verantwoordelijk voor de begrotingshoofdstukken IIa Staten-Generaal, IIb Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten, IV Koninkrijksrelaties & BES-fonds, B gemeentefonds en C provinciefonds. Dit rapport spitst zich enkel toe op begrotingshoofdstuk VII (BZK).

De minister van BZK stuurt de volgende agentschappen aan: Logius, P-Direkt, Uitvoeringsorganisaties Bedrijfsvoering Rijk (UBR), FM Haaglanden, Shared Service Center-ICT (SSC-ICT), Rijksvastgoedbedrijf (RVB), de Dienst van de Huurcommissie en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Daarnaast is de minister van BZK toezichthouder op zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), het Kadaster, Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP), Huis voor Klokkeluiders (HvK) en Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland.

De uitgaven van het Ministerie van BZK voor het begrotingshoofdstuk VII beslaan 2,1% van de totale rijksuitgaven over 2019. Voor begrotingshoofdstuk VII heeft het Ministerie van BZK in 2019 uitgaven gedaan voor € 5.617 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 5.633 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 753 miljoen. Veruit het grootste gedeelte van de uitgaven bestond met € 3.997 miljoen uit uitgaven voor de huurtoeslag (zie tabel 1).

Tabel 1 Ministerie van BZK (VII) in cijfers in miljoenen € en fte's in aantallen (2017 inclusief voormalig WenR (XVIII))¹

	2017	2018	2019
Verplichtingen	5.211	6.007	5.633
Uitgaven	5.147	5.951	5.617
Ontvangsten	933	1.343	753
Fte's	9.180	9.823	10.431

De ontvangsten in 2019 zijn € 590 miljoen (44%) lager ten opzichte van de ontvangsten in 2018. Met name op artikel 3 Woningmarkt zijn er minder ontvangsten dan in 2018. De ontvangsten op artikel 3 zijn voornamelijk terugvorderingen van de huurtoeslag.

Het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van BZK (VII) in 2019 zijn inkomensoverdrachten, zijnde de huurtoeslag



Figuur 1 Uitgaven Ministerie van BZK in 2019 voor begrotingshoofdstuk VII

De toerekening van de begrotingsartikelen uit figuur 1 naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK.

Wij maken in ons onderzoek gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar bestuurlijk oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van het coronavirus op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de ADR in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.

Geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020, met uitzondering van fouten en onzekerheden in:

- de rechtmatigheid van de verantwoordingsstaat uitgaven en ontvangsten;
- de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agent-schappen.

Daarnaast hebben we onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden in:

- de rechtmatigheid van de uitgaven in de verantwoordingsstaat voor een bedrag van € 120,5 miljoen;
- de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen voor een bedrag van € 48,7 miljoen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van BZK (begrotingshoofdstuk VII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten is overschreden. Het gaat daarbij voornamelijk om fouten en onzekerheden in de uitbetaalde huurtoeslagen vanwege het ontbreken van de juiste huurgegevens, objectgegevens, bewonerssamenstelling en uitbetaling op onjuist rekeningnummer. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 62,3 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 58,2 miljoen. Deze meest waarschijnlijke fout en onzekerheid overschrijden de tolerantie niet.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is overschreden. De onzekerheden zijn met name het gevolg van de onzekerheid over de volledigheid van de opbrengsten Basisregistratie Personen (BRP) bij het agentschap Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (zie § 4.3.7 van dit rapport). Het totaal van de verantwoorde baten in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is € 2,4 miljard. De fouten en onzekerheden van € 48,7 miljoen overschrijden de tolerantiegrens van € 47,4 miljoen.

De huurtoeslag wordt intensiever gecontroleerd dan de andere toeslagen

Vorig jaar hebben wij gerapporteerd dat er door het gebruik van verschillende rapporteringstoleranties sprake is van een pervers effect dat ertoe leidt dat de huurtoeslag intensiever wordt gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer dan de andere toeslagen en er daardoor bovendien eerder sprake is van een overschrijding van de tolerantiegrens waarover wij moeten rapporteren (Algemene Rekenkamer, 2019b).

Naar aanleiding van deze passage heeft de Tweede Kamer vragen gesteld over de toleranties. Wij hebben op 4 juni 2019 deze vragen per brief beantwoord (Algemene Rekenkamer, 2019d). Wij hebben onder andere aanbevolen dat de minister van Financiën met de voor

de toeslagen beleidsverantwoordelijke ministers afspreekt om voor alle toeslagen dezelfde tolerantiegrenzen te hanteren en deze afspraak op te nemen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Wij hebben kennisgenomen van de schriftelijke afstemming (januari 2020) die op initiatief van het Ministerie van BZK met het Ministerie van Financiën heeft plaatsgevonden. Het Ministerie van Financiën verwijst daarin naar het vastgestelde stelsel van tolerantiegrenzen en stelt dat de uitvoering in overeenstemming met dit stelsel plaatsvindt. Aanvullende afspraken zijn volgens het Ministerie van Financiën niet nodig.

In ons verantwoordingsonderzoek Financiën 2019 (Algemene Rekenkamer, 2020b) doen wij opnieuw een beroep op de minister van Financiën en geven we aan het initiatief te nemen om samen de effecten van het huidige stelsel van rapporteringstoleranties nader te evalueren. Daarbij willen we nagaan of een aanpassing (nadere begrenzing) van de rapporteringstolerantie op artikelniveau een oplossing kan bieden.

De uitvoering van de huurtoeslag vindt plaats door de Belastingdienst. Bij de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst is sprake van een inherente onzekerheid over de juistheid en rechtmatigheid van de toeslaguitgaven in verband met de afhankelijkheid van door belanghebbenden verstrekte informatie aan de Belastingdienst. Zie hiervoor verder het rapport bij het Jaarverslag over 2019 van het Ministerie van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2020b).

Vorbehoud slotwetmutaties – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK is opgenomen omvat in totaal € 98,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 2, 4 en 11. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 6,4 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 4 en 5. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 3 en 6. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven die de artikelgrens overschrijden.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 3

Woningmarkt

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 3 is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 61,4 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 12,4 miljoen. Deze meest waarschijnlijke fout en onzekerheid overschrijden de tolerantie niet.

Wij merken op dat het Ministerie van BZK in de bedrijfsvoeringsparagraaf geen overschrijding van de artikeltolerantie van artikel 3 Woningmarkt rapporteert. Dit is in overeenstemming met de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020. In de Rijksbegrotingsvoorschriften staat een rapporteringstolerantie op artikelniveau van 5%. Vanwege de omvang van artikel 3, hanteren wij echter voor ons oordeel op artikelniveau de kwantitatieve tolerantie die geldt op totaalniveau van de verantwoording. Zoals aangegeven in § 3.1.1 gaan wij dit jaar met het Ministerie van Financiën in overleg om de Rijksbegrotingsvoorschriften hierop aan te laten sluiten.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 6

Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 6 is overschreden. Het gaat om een onzekerheid van € 43,6 miljoen. Deze wordt veroorzaakt doordat het ministerie betalingen heeft gedaan aan agentschappen waarvoor geen goede onderbouwing aanwezig is en daarom nog niet hadden mogen plaatsvinden.

Dit heeft ook geleid tot een onvolkomenheid in het voorschottenbeheer agentschappen, zoals toegelicht in § 4.3.10 van dit rapport.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

4 Bedrijfsvoering

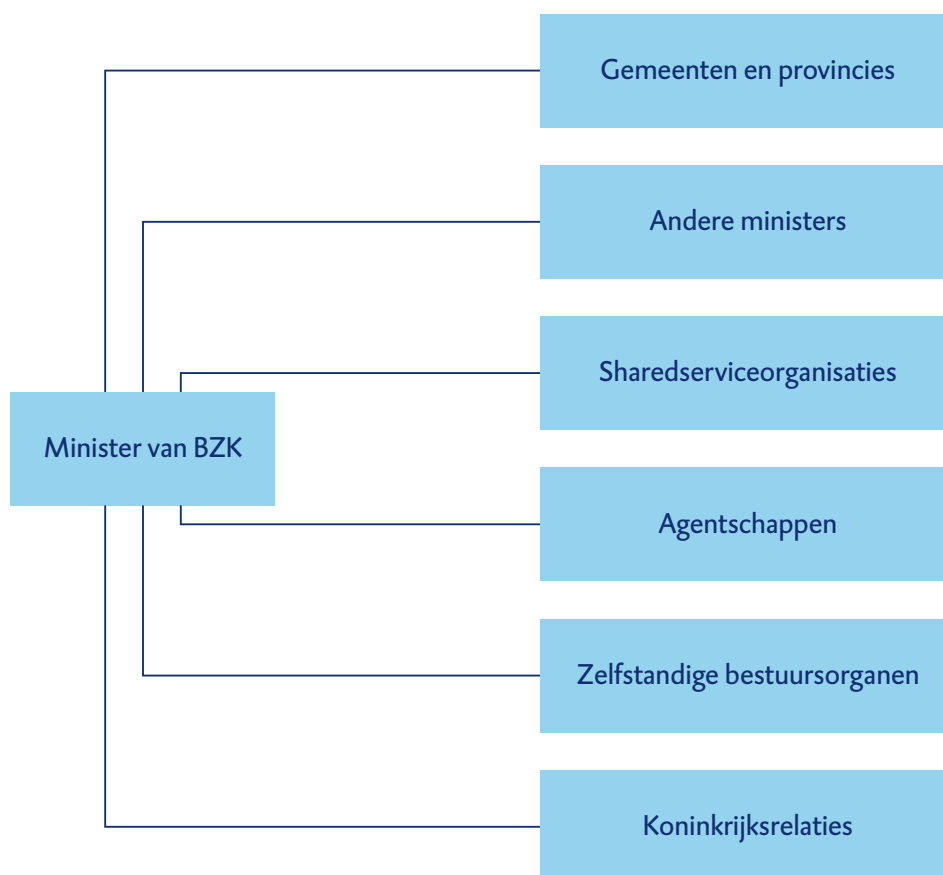
In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van BZK in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

4.1.1 Het takenpakket van het Ministerie van BZK

De minister van BZK is verantwoordelijk voor een breed en gevarieerd takenpakket, van openbaar bestuur tot wonen en van de nationale veiligheid tot de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. Veel van deze taken hebben een voorwaardenscheppend karakter: het mogelijk maken dat andere partijen hun werk goed kunnen doen. De werkzaamheden betreffen veelal coördineren, regisseren en vooral faciliteren. Het Ministerie van BZK werkt voor de invulling en uitvoering van de taken veel samen met andere partijen; deze zijn opgenomen in figuur 2.

De verschillende relaties van de minister van BZK met andere partijen



Figuur 2 De verschillende relaties van de minister van BZK met andere partijen

De minister van BZK vervult verschillende rollen ten aanzien van de in figuur 2 genoemde partijen. Binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft de minister van BZK ten aanzien van gemeenten en provincies onder andere de rol van toezichthouder, samenwerkingspartner en kadersteller voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Ook ondersteunt de minister van BZK decentrale overheden met kennis en geld ten behoeve van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Ten aanzien van de andere ministeries geldt dat de minister van BZK geen hiërarchische positie heeft, maar wel een coördinerende en soms ook een ‘eerste onder haar gelijken’-rol vervult waar het gaat om de rijksbrede bedrijfsvoering, onder andere voor IT-kaders. Voor de SSO’s, bijvoorbeeld P-Direkt, geldt dat alle ministeries opdrachtgever zijn, maar de minister van BZK is zowel eigenaar als opdrachtgever. Voor de agentschappen, bijvoorbeeld het Rijksvastgoedbedrijf, geldt dat de minister deze direct aanstuurt en hier ook ministerieel voor verantwoordelijk is. Voor de zelfstandig bestuursorganen (zbo’s), zoals het Kadaster, geldt dat de minister vooral een faciliterende en een toezicht houdende rol heeft. Tot slot is de minister van BZK verantwoordelijk voor het taakveld Koninkrijksrelaties en voor de relaties met de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Hiervoor verwijzen we naar ons rapport bij het *Jaarverslag 2019 Begrotingshoofdstuk IV* (Koninkrijksrelaties en BES-fonds) (Algemene Rekenkamer, 2020d).

De veelheid aan taken, rollen en samenwerkingspartners van de minister van BZK zien we ook terug in het grote aantal van 10 onvolkomenheden en 7 aandachtspunten die wij hebben toegekend aan de minister van BZK. Het merendeel van deze onvolkomenheden en aandachtspunten heeft namelijk betrekking op SSO's, overige agentschappen en zbo's.

4.1.2 Ontwikkelingen in het jaar 2019

In 2019 vonden 2 ontwikkelingen plaats die invloed hadden op het takenpakket van de minister van BZK.

Ten eerste is in oktober 2019 het Nationaal Programma Groningen (NPG), een toekomstplan voor deze regio die getroffen is door aardbevingen als gevolg van gaswinning, overgegaan van de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) naar de minister van BZK.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de uitvoering van maatregelen, waarbij expertise van het Ministerie van BZK op het gebied van burgerparticipatie, bestuurskracht, bouwen, wonen en ruimtelijke ordening goed van pas komt. De minister van EZK blijft verantwoordelijk voor de economische ontwikkeling en de energietransitie en de veiligheid in verband met de gaswinning.

Ten tweede moest de toenmalig minister van BZK in het najaar van 2019 om gezondheidsredenen tijdelijk terugtreden. Vanaf november zijn de meeste van haar taken waargenomen door een tijdelijke minister van BZK. Enkele taken, zoals die voor de onderwerpen wonen, ruimtelijke ontwikkeling en de Omgevingswet, zijn waargenomen door de minister voor Milieu en Wonen. De minister van Defensie nam de aansturing van Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) voor haar rekening.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK voldeden in 2019 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 10 onvolkomenheden.

Tabel 2 Onvolkomenheden bij Ministerie van BZK (VII)

Onderwerp	2017	2018	2019
Inkoopbeheer UBR Inhuurdesk	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
IT-beheer P-Direkt-systemen	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Totstandkoming jaarverslagen	Onvolkomenheid		
Inkoopbeheer UBR HIS		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
SSC-ICT beveiliging IT-componenten		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
SSC-ICT-gebruikersbeheer		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Informatiebeveiliging kerndepartement		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Volledigheid opbrengsten RvIG		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Toepassing instrument decentralisatie-uitkering		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Rijksbreed IT-beheer		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Voorschottenbeheer Agentschappen			Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Inkoopbeheer UBR | Inhuurdesk

Sinds het verantwoordingsonderzoek 2016 beoordelen wij het inkoopbeheer bij de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR)|Inhuurdesk van het Ministerie van BZK als een onvolkomenheid. De afgelopen jaren heeft de UBR|Inhuurdesk diverse verbeteringen in het inkoopbeheer doorgevoerd, in lijn met onze aanbevelingen. Zo bevalen wij in ons verantwoordingsonderzoek 2018 (Algemene Rekenkamer, 2019b) aan om het tegenlezen, dat in de tweede helft van 2018 al was aangescherpt, goed en continu uit te blijven voeren. Ook bevalen wij aan om van de verbijzonderde interne controle een continu proces te maken, zodat tijdig aangestuurd kan worden op verbeteringen.

Wij stellen vast dat UBR | Inhuurdesk in 2019 de verbijzonderde interne controles periodiek op de toereikende wijze heeft uitgevoerd. Bevindingen uit de verbijzonderde interne controles worden gebruikt om het inkoopproces verder te verbeteren bij zowel UBR|Inhuurdesk als haar opdrachtgevers. Ook het tegenlezen heeft in 2019 plaatsgevonden. Het aantal bevindingen bij de UBR|Inhuurdesk is daardoor sterk afgenomen. Dit is in lijn met wat de minister van BZK rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van haar jaarverslag over 2019 (BZK, 2020).

Wij concluderen dat er opvolging is gegeven aan onze aanbevelingen en dat de UBR|Inhuurdesk proactief is met het verbeteren van het beheer en daarmee zo veel als mogelijk streeft naar rechtmatige inhuur. Wij constateren echter dat er ondanks deze opvolging nog steeds relatief veel onrechtmatig is ingehuurd in 2019. Dit is voor ons de reden dat de onvolkomenheid bij UBR|Inhuurdesk nog niet geheel opgelost is. De verwachting is dat het percentage onrechtmatigheden zal dalen en de onvolkomenheid in 2020 volledig opgelost wordt wanneer de ingevoerde beheersmaatregelen scherp worden uitgevoerd.

Wij merken hierbij nog op dat het merendeel van de nog aanwezige afwijkingen ontstaan vóórdat de aanvraag bij de opdrachtnemer UBR|Inhuurdesk in behandeling wordt genomen. De aanvragen voor gunningen uit de hand, vanuit opdrachtgever Rijkswaterstaat, veroorzaken het merendeel van de nog aanwezige afwijkingen in het inkoopbeheer. Dit gebeurt ondanks dat de UBR|Inhuurdesk communiceert met opdrachtgevers over de juiste wijze van inkoopbeheer om afwijkende inhuurverzoeken te voorkomen. Wij vragen in ons rapport bij het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Algemene Rekenkamer, 2020e) daarom aandacht voor rechtmatige inhuur door Rijkswaterstaat. Voor een visuele weergave van dit probleem verwijzen we naar figuur 3 in § 4.3.2, over UBR|HIS.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan de ingevoerde beheersmaatregelen, zoals tegenlezen en verbijzonderde interne controle, scherp uit te voeren, zodat het percentage onrechtmatige inhuurdossiers zal dalen en wij de onvolkomenheid over 2020 kunnen opheffen.

4.3.2 Inkoopbeheer UBR|HIS

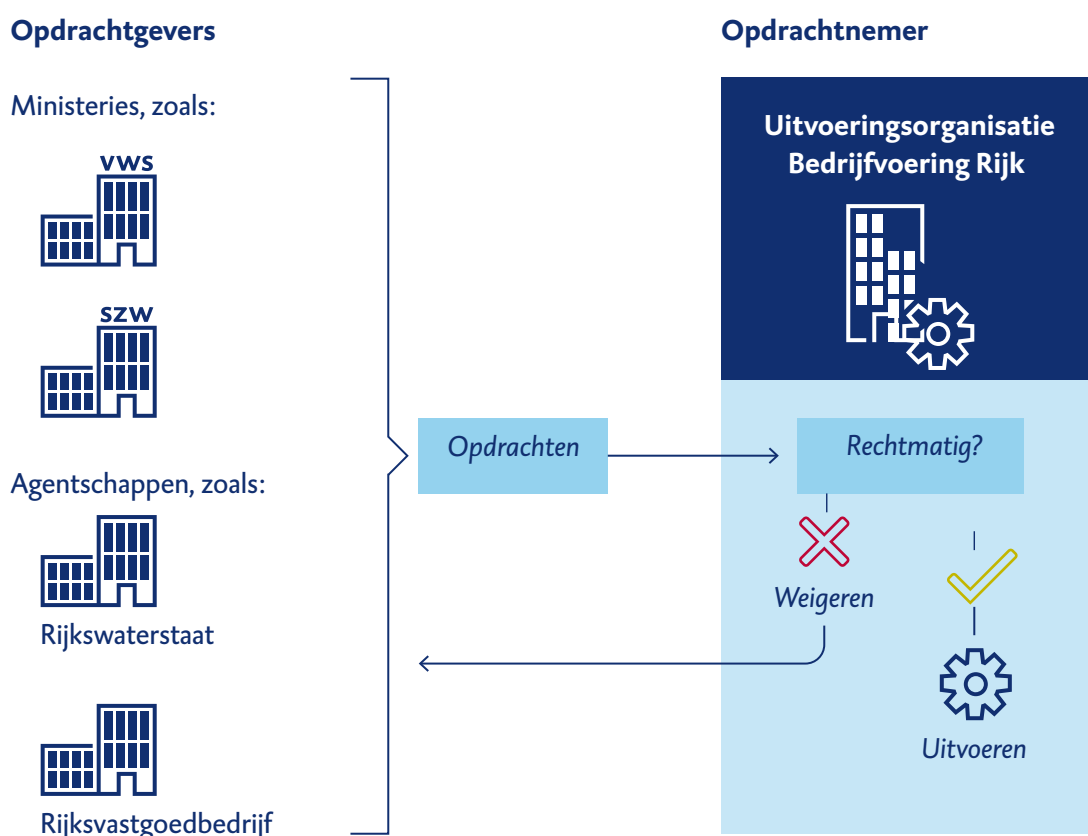
De UBR Haagse Inkoop Samenwerking (UBR|HIS) van het Ministerie van BZK adviseert over aanbestedingstrajecten en inkoopvraagstukken van het Rijk en voert deze uit als opdrachtnemer. Daarnaast verzorgt HIS als opdrachtnemers het contractbeheer en contractmanagement voor diverse ministeries als opdrachtgevers.

In de afgelopen jaren hebben wij tekortkomingen bij de UBR|HIS geconstateerd. In het verantwoordingsonderzoek 2016 (Algemene Rekenkamer, 2017b) kenden wij UBR|HIS een onvolkomenheid toe, die in het verantwoordingsonderzoek 2017 (Algemene Rekenkamer, 2018) werd opgeheven. Ondanks het feit dat in 2017 verbeteringen zijn ingezet, zijn bij een groot aantal dossiers uit 2018 onrechtmatigheden geconstateerd door ons en door de ADR. Ook was het gebruikers- en wijzigingsbeheer niet op orde. Deze bevindingen leidden ertoe dat we in ons verantwoordingsonderzoek over 2018 opnieuw een onvolkomenheid toekenden aan UBR|HIS (Algemene Rekenkamer, 2019b).

Wij constateren dat UBR|HIS in 2019 aanvullende maatregelen heeft getroffen waaronder het verscherpen van het tegenlezen² en de invoering van verbijzonderde interne controle.³

Ondanks deze maatregelen is er ook over 2019 bij een groot aantal dossiers fouten en onrechtmatigheden geconstateerd. Een preventieve maatregel als tegenlezen wordt nog niet scherp genoeg uitgevoerd door UBR|HIS, en aan de fouten die met het tegenlezen ontdekt worden, wordt nog te weinig actie verbonden door UBR|HIS. In lijn hiermee geeft de minister van BZK in haar jaarverslag over 2019 aan dat een verdere verfijning van processen binnen de HIS zal plaatsvinden.

UBR ontvangt onrechtmatige opdrachten van opdrachtgevers. UBR moet strakker de regels handhaven en deze opdrachten teruggeven. Opdrachtgevers moeten stoppen met onrechtmatige opdrachten verstrekken.



Figuur 3 De relatie van opdrachtnemer UBR met opdrachtgevers

Zoals ook in figuur 3 duidelijk wordt, zou vanuit UBR|HIS als opdrachtnemer een kritischere houding ten opzichte van opdrachtgevers en een striktere toepassing van de regelgeving veel bevindingen en onrechtmatigheden kunnen voorkomen. In 2019 zijn verkeerde keuzes gemaakt voor de te hanteren inkoopprocedure, en zijn er verkeerde leveranciers of dienstverleners gekozen. Het ontbreekt aan deugdelijke informatie in de inkoopdossiers van UBR|HIS. Wij constateren bijvoorbeeld dat het ministerie uitgaven die kenmerken hebben van een subsidie als inkoop aanbestedt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij opdrachten vanuit het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS; Algemene Rekenkamer, 2020f).

Wij constateren verder dat het gebruikers- en wijzigingsbeheer in de computersystemen van UBR in 2019 door de minister van BZK op orde is gebracht.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om:

- interne beheersmaatregelen, zoals tegenlezen, scherper uit te voeren en aan de fouten die het tegenlezen aan het licht brengt actie te verbinden. Pas daarbij de wet- en regelgeving stringent toe;
- als opdrachtnemer kritisch en resoluut tegen opdrachtgevers op te treden, als er door hen verzoeken worden gedaan die niet passen binnen de wet- en regelgeving;
- een centrale registratie bij te houden van die opdrachten waarbij opdrachtgevers gebruik maken van managementbesluiten of waivers om wet- en regelgeving niet toe te passen. Hierover zou dan melding gemaakt moeten worden in de viermaandsrapportages aan de directie Financieel Economische Zaken van het ministerie van BZK.

4.3.3 IT-beheer P-Direkt-systemen

P-Direkt is een sharedserviceorganisatie van het Ministerie van BZK, die verantwoordelijk is voor de personeelsadministratie en de salarisverwerking van ongeveer 130.000 ambtenaren. SSC-ICT beheert de 2 belangrijkste systemen waar P-Direkt gebruik van maakt: een systeem voor de personeelsadministratie en een systeem voor de salarisverwerking. In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 beoordeelden wij, evenals over 2017, het IT-beheer van beide P-Direkt-systemen als onvolkomenheid (Algemene Rekenkamer, 2019b). Wij spraken hiermee zowel P-Direkt als SSC-ICT aan. Wij beoordeelden het IT-beheer als een onvolkomenheid omdat er risico's waren voor de vertrouwelijkheid en kwaliteit van de personeelsgegevens van ambtenaren die in de systemen worden vastgelegd en omdat er risico's waren voor de juistheid van salarisbetalingen.

SSC-ICT en P-Direkt hebben verbetermaatregelen getroffen, maar deze hebben in 2019 nog niet geleid tot een volledige oplossing van in 2018 geconstateerde tekortkomingen. Wij vinden dat er dus nog geen sprake is van een beheerst proces, en dat komt doordat de implementatie en de doorwerking van de verbetermaatregelen tijd en capaciteit kosten.

Bij SSC-ICT is in 2019 nog geen sprake van effectief gebruikersbeheer⁴ en van effectieve beveiliging van IT-componenten.⁵ Voor SSC-ICT is deze constatering vergelijkbaar met de onvolkomenheden die wij in ook in 2019 zien bij het gebruikersbeheer en beveiliging van componenten (zie § 4.3.4 en § 4.3.5).

De SSC-ICT-organisatie is in transitie, waarbij naar langetermijnoplossingen wordt toegewerkt. Het op korte termijn oplossen van de door ons geconstateerde concrete tekortkomingen heeft echter nadrukkelijk ook aandacht nodig van SSC-ICT. Hier past een generieke

aanpak, zodat niet alleen de tekortkomingen voor de P-Direkt-systemen worden opgelost, maar de processen voor alle systemen die SSC-ICT in beheer heeft effectief verlopen.

Bij P-Direkt bleek in 2019 nog geen sprake te zijn van effectief productiebeheer⁶ bij het P-Direkt Salarissysteem Den Haag (PDS-DH), van effectief beheer van wijzigingen in de software⁷ en van effectief beheer van autorisaties voor gebruikers. Gezien de verbetermaatregelen die P-Direkt in 2019 heeft getroffen, verwachten wij dat dit in 2020 opgelost kan zijn. Ook de minister van BZK geeft dit aan in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK (BZK, 2020).

We stellen vast dat er bij de 2 P-Direkt-systemen nog risico's bestaan voor wat betreft de vertrouwelijkheid en de betrouwbaarheid van gegevens van 130.000 ambtenaren. Ook bestaan er risico's voor wat betreft de juistheid van de salarisbetalingen. Daarom blijft de onvolkomenheid voor het IT-beheer van de 2 P-Direkt-systemen over 2019 gehandhaafd. Overigens zijn dit nadrukkelijk risico's; over 2019 hebben wij geen gevallen aangetroffen van daadwerkelijke incidenten.

Aanbevelingen

We zijn positief over de in 2019 gestarte verbetermaatregelen en bevelen de minister van BZK aan om deze in 2020 te voltooien en zorg te dragen voor correcte navolging van de aangescherpte procedures. SSC-ICT zal de beveiliging van de IT-infrastructuur waarop P-Direkt draait verder moeten verbeteren. Dit geldt met name voor het controleren op en het monitoren van kwetsbaarheden. Tevens zal SSC-ICT het gebruikersbeheer op orde moeten brengen. Dit geldt met name voor de naleving van procedures voor de toegangsrechten voor gebruikers. P-Direkt zal het productiebeheer bij PDS-DH moeten verbeteren. Bij het gebruikersbeheer en het wijzigingenbeheer zal P-Direkt met name de correcte naleving van procedures moeten waarborgen.

4.3.4 SSC-ICT beveiliging IT-componenten

Het IT-beheer bij SSC-ICT is nog niet op orde. Dit geldt met name voor de beveiliging van componenten en het gebruikersbeheer. Dit betekent dat de betrouwbaarheid en de continuïteit van de IT-dienstverlening door SSC-ICT aan 7 ministeries niet gegarandeerd kunnen worden. Ook bestaat in theorie het risico dat niet-bevoegden vertrouwelijke gegevens kunnen inzien of wijzigen, al hebben we niet geconstateerd dat dit daadwerkelijk is gebeurd.

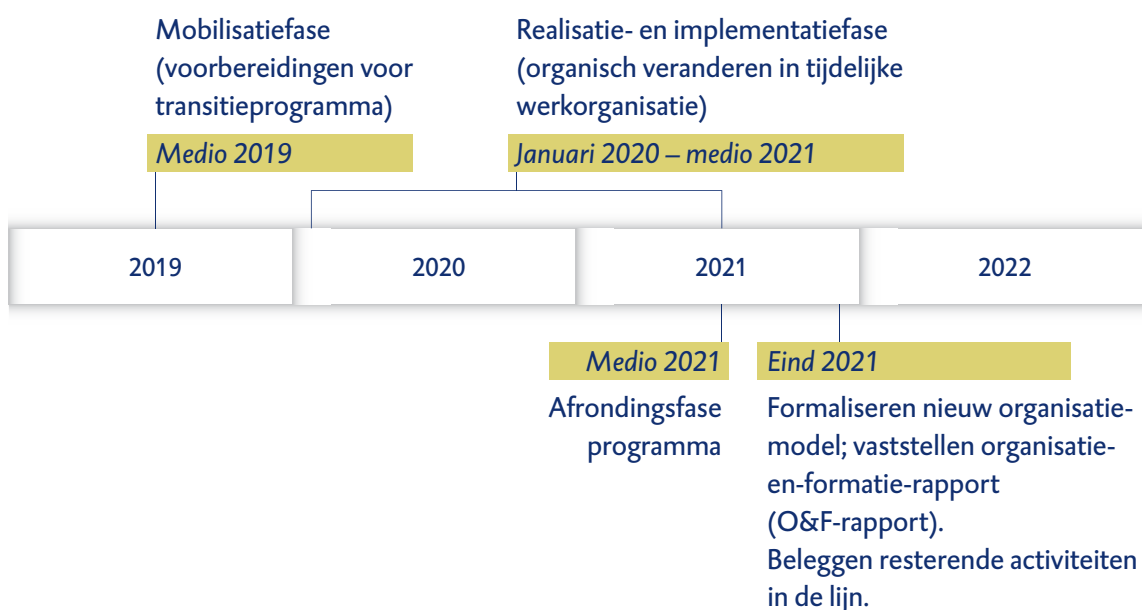
SSC-ICT is een sharedserviceorganisatie (SSO) die in 2019 verantwoordelijk was voor het IT-beheer van 7 ministeries. Zo'n 40.000 ambtenaren werken via de IT-omgeving van SSC-ICT, die daarvoor veilig, betrouwbaar en continu beschikbaar moet zijn. SSC-ICT is opgericht om schaalvoordelen te realiseren en kosten te besparen. Na de oprichting heeft

SSC-ICT een-op-een IT-systemen van departementen overgenomen, waarbij de applicaties en IT-beheerprocessen niet eerst gestandaardiseerd zijn. Over het jaar 2017 merkten we op dat het IT-beheer van SSC-ICT aandacht nodig had (Algemene Rekenkamer, 2018). Onze aanbevelingen waren om de systemen waarvoor SSC-ICT verantwoordelijk is te standaardiseren om te voldoen aan generieke beveiligingseisen, en om verantwoording af te leggen aan afnemers over het geleverde IT-beheer door middel van assurancerapporten. We constateerden over het jaar 2018 dat SSC-ICT weinig voortgang had geboekt. 2 onderdelen van het IT-beheer beoordeelden we als dusdanig risicovol, dat we die als onvolkomenheden aanmerkten: de beveiliging van componenten en het gebruikersbeheer (Algemene Rekenkamer, 2019b).

Transitieplan moet tot verbeteringen leiden

Er bestonden al langer tekortkomingen in de kwaliteit van de dienstverlening door SSC-ICT. In de periode 2018-2019 heeft SSC-ICT daarom door een extern onderzoeksbureau een onderzoek laten uitvoeren om de situatie te analyseren en te beoordelen op welke wijze de SSC-ICT-organisatie en haar dienstverlening toekomstbestendig kunnen worden. 'Toekomstbestendig' betekent dat SSC-ICT in de behoefte van de departementen kan voorzien door efficiënte en betrouwbare standaarddiensten te leveren, en daarnaast, in afstemming met de afnemers, maatwerkdiensten tegen reële kosten. Om dit te bereiken, zijn sinds medio 2019 voorbereidingen getroffen om veranderingen door te voeren en daarmee een transitie te bewerkstelligen. Deze veranderingen zijn op 1 januari 2020, met als eerste stap de omvorming van de SSC-ICT-organisatiestructuur in een tijdelijke werkor- ganisatie, in gang gezet. De uitvoering vindt plaats via een programma dat is opgesplitst in 5 sporen: sturing, organisatie, dienstverlening, security en techniek. In het spoor security zijn maatregelen opgenomen op basis van de onvolkomenheden die wij hebben geconsta- teerd. Het programma hanteert een aanpak in cycli ('sprints') van 4 weken om de visie en de ambities te realiseren. Elke 4 weken worden werkpakketten gerealiseerd, waarna de voorgaande 4 weken worden geëvalueerd en een nieuwe cyclus wordt gepland. De planning is dat deze realisatie- en implementatiefase, als onderdeel van de transitie, zo'n anderhalf jaar duurt (BZK, 2019e). Wij vinden het positief dat SSC-ICT deze actie heeft ondernomen en verwachten dat de ingeslagen weg tot verbeteringen zal leiden in 2021. Wij beoordelen het transitieplan als robuust en realistisch. Wij zullen de realisatie van het transitieplan voor SSC-ICT de komende jaren blijven volgen.

Het transitieplan van SSC-ICT kent verschillende fasen tot eind 2021



Figuur 4 Het transitieplan van SSC-ICT

Over het jaar 2019 hebben we onderzocht in hoeverre de beveiliging van componenten en het gebruikersbeheer verbeterd zijn.

Beveiliging van componenten bevat nog tekortkomingen

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben wij de minister van BZK aanbevolen om:

- de beveiliging van componenten generiek te verbeteren door het voorschrijven van beveiligingsstandaarden per IT-component;
- zorg te dragen voor een volledig inzicht in de IT-componenten van SSC-ICT;
- toe te blijven zien op de toepassing van de beheersmaatregelen bij de beveiliging van componenten.

In 2019 heeft SSC-ICT voortgang gerealiseerd in relatie tot onze aanbevelingen, maar voor een deel van de systemen voldoet de beveiliging van componenten nog niet aan de daaraan gestelde eisen. Een hypothetisch risico is dat kwaadwillenden de kwetsbaarheden in de systemen kunnen misbruiken.

SSC-ICT houdt de bevindingen uit audits en de opvolging daarvan bij en werkt aan het verbeteren van de informatie aan afnemers hier over. De verwachting is dat vanuit de tijdelijke werkorganisatie gedurende de transitie meer verbeteringen worden doorgevoerd in de beveiliging van componenten. Dit sluit aan bij wat de minister van BZK meldt in haar jaarverslag over 2019 in de bedrijfsvoeringsparagraaf (BZK, 2020).

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om de beveiliging van componenten bij SSC-ICT verder te verbeteren volgens het transitieplan vanuit de per 1 januari 2020 opgezette tijdelijke werkorganisatie. Streef daarbij naar concrete resultaten, waarbij de tekortkomingen vanuit een gestructureerde eenduidige aanpak over de systemen heen opgelost worden.

4.3.5 SSC-ICT-gebruikersbeheer

In ons rapport bij het jaarverslag over 2018 deden wij de minister van BZK de aanbeveling om het gebruikersbeheer te verbeteren door het opstellen van een generiek autorisatiebeheerproces inclusief autorisatie- en functiescheidingsmatrices. Daarnaast bevalen we de minister van BZK aan om het gebruikersbeheer te verbeteren door toezicht te houden op het toekennen van bijzondere rechten en op de implementatie van de beheersmaatregelen (Algemene Rekenkamer, 2019b).

We constateren dat, net als bij de beveiliging van IT-componenten (zie de vorige paragraaf), ook hier werk is verzet, maar er in 2019 toch nog tekortkomingen zijn, zoals ontbrekende autorisatiematrices en de aanwezigheid van beheeraccounts met te ruime rechten. Dit heeft als risico dat ongeautoriseerden toegang hebben tot de systemen en gegevens daar in misbruiken of wijzigen. Ook deze tekortkomingen neemt SSC-ICT mee in de transitieaanpak. Wij benadrukken het belang van een integrale aanpak van het gebruikersbeheer, zodat de verbeteringen voor alle systemen gerealiseerd worden.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om het gebruikersbeheer bij SSC-ICT te optimaliseren volgens het transitieplan vanuit de per 1 januari 2020 opgezette tijdelijke werkorganisatie. Streef daarbij naar concrete resultaten, waarbij de tekortkomingen vanuit een gestructureerde, eenduidige aanpak over de systemen heen opgelost worden.

4.3.6 Informatiebeveiliging kerndepartement BZK

Informatiebeveiliging: beleid opgesteld, centrale sturing kerndepartement nog te verbeteren

Digitale en fysieke dreigingen zoals sabotage, verstoring, diefstal en lekken van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie hebben in potentie een grote impact op de burger, de rijksoverheid en het bedrijfsleven. Juist in tijden van crisis, zoals bij de coronacrisis, is het van belang dat informatie goed beveiligd is omdat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de meeste werkzaamheden digitaal moeten plaatsvinden. Denk aan thuiswerken, videobellen en telefonisch overleg. Er zijn aanwijzingen dat cybercriminelen zich hier massaal op storten en het aantal valse mails over het coronavirus fors is toegenomen. Zo worden uit naam van de World Health Organization valse e-mails verstuurd met schadelijke, gevaarlijke malware. Ook de aanvallen op Citrix en de aanval met gijzelsoftware bij de Universiteit van Maastricht eind 2019 tonen aan dat beschikbaarheid van de digitale

voorzieningen van groot belang zijn. De impact die het gebrek aan een goede informatiebeveiliging kan hebben is de reden dat de Algemene Rekenkamer hier al jaren onderzoek naar doet.

We constateren rijksbreed dat ongeveer de helft van de onderzochte organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van governance, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. Wij zien in het totaalbeeld rijksbreed dat er veel inspanningen zijn geleverd en het aantal geeft aan dat er zichtbaar een stap voorwaarts is gemaakt. We stellen vast dat er sprake is van een reëel risico in de keten van overheidsorganisaties bij het uitwisselen van informatie. Er zijn onderling sterke afhankelijkheden tussen ministeries bij het uitwisselen van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel. Het is van belang dat onderlinge relaties, verschillen en afhankelijkheden tussen de schakels in de keten voor ieder ministerie helder zijn. Het is nu onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verschillende ketens van informatiesystemen die departementoverstijgend zijn.

Context Ministerie van BZK

De minister van BZK ziet toe op het werk van dienstonderdelen zoals de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), Shared Service Center-ICT (SSC-ICT), de salaris- en personeelsadministratie P-Direkt en de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de Chief Information Security Officer (CISO) bij het kerndepartement en de CISO's van deze dienstonderdelen. Daarnaast is de minister van BZK verantwoordelijk voor de rijksbrede informatiebeveiliging waarbij de CIO Rijk een belangrijke rol speelt. Hierover rapporteren wij in § 5.2.3.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018

Bij het Ministerie van BZK is in 2019 is een actueel informatiebeveiligingsbeleid vastgesteld. Ook is er een centraal incidentmanagementproces opgesteld dat na een pilot bij een aantal dienstonderdelen geïmplementeerd zal worden bij het hele ministerie inclusief alle decentrale dienstonderdelen, zoals hierboven beschreven.

In het verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden wij dat het Ministerie van BZK bij 3 van de 4 aandachtsgebieden (governance, inrichting van de organisatie en incidentmanagement) niet voldeed aan de geldende wet- en regelgeving (BIR⁸ 2012) (Algemene Rekenkamer, 2019b). Wij hebben toen aanbevolen om op centraal niveau (het kerndepartement) een incidentmanagementproces en een proces voor de status van verbeterplannen in te richten, inclusief het periodiek rapporteren hierover aan de ambtelijke top. Daarnaast vroegen wij de minister om zorg te dragen voor een actueel en vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid. Ten slotte deden we de aanbeveling om afspraken over taken en verantwoordelijkheden voor het behalen van informatiebeveiligingsdoelstellingen helder vast te leggen.

Beeld over 2019

Wij constateren in 2019 bij het Ministerie van BZK met name risico's op het gebied van risicomanagement en incidentmanagement. Er is te weinig sturing en monitoring vanuit het centrale niveau richting de decentrale dienstonderdelen. Er wordt te weinig ondersteuning geboden door de minister van BZK op het terrein van informatiebeveiliging aan organisaties die dat nodig hebben. Dit speelt bijvoorbeeld bij de RCN, die in ons rapport bij het *Jaarverslag 2019 Koninkrijksrelaties en BES-fonds* aan de orde komt (Algemene Rekenkamer, 2020d) en waar wij de informatiebeveiliging als een onvolkomenheid beoordelen.

De belangrijkste risico's bij het Ministerie van BZK worden opgenomen in de 'In Control-verklaring' van het kerndepartement.⁹ Deze biedt de basis voor monitoring op de informatiebeveiliging door de CIO. Op het gebied van risicomanagement wordt vanuit het kerndepartement te weinig sturing gegeven aan het decentrale niveau voor wat betreft het op verantwoorde wijze accepteren van risico's bij het beveiligen van de informatie. Hierdoor ontstaat het risico van onjuiste beveiliging van informatie en informatiesystemen. Voor wat betreft het incidentmanagement constateren wij dat er bij het ministerie geen centraal proces (vanuit het kerndepartement) is, maar dat dit informeel en decentraal is georganiseerd. Hetzelfde geldt voor de escalatiemogelijkheden. De minister van BZK loopt daarmee het risico dat het ontbreekt aan een consistente en doeltreffende opvolging van gemelde informatiebeveiligingsincidenten, met inbegrip van communicatie over beveiligingsgebeurtenissen en zwakke plekken in de beveiliging.

Conclusie en aanbevelingen

Wij constateren dat de minister van BZK in 2019 stappen heeft gezet om de aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2018 op te volgen. Wij constateren echter dat over 2019 op 3 van de 4 aandachtsgebieden nog steeds risico's bestaan: governance, risico- en incidentmanagement. Ondanks de stappen die zijn gezet beoordelen wij daarom de informatiebeveiliging op het Ministerie van BZK opnieuw als een onvolkomenheid.

Wij doen aanvullend op het verantwoordingsonderzoek 2018 de volgende aanbevelingen aan de minister van BZK:

- Geef in de praktijk invulling aan naleving van het opgestelde informatiebeveiligingsbeleid. Zorg dat de vastgelegde afspraken over taken en verantwoordelijkheden voor het behalen van informatiebeveiligingsdoelstellingen in de praktijk worden nagekomen.
- Zorg naast de inrichting van risicomanagement ook voor de monitoring en aansturing vanuit centraal niveau (vanuit het kerndepartement) richting de decentrale dienstonderdelen, zodat bewaakt wordt dat op decentraal niveau risico's in de informatiebeveiliging voldoende worden beheerst en op verantwoorde wijze worden geaccepteerd.

4.3.7 Volledigheid opbrengsten van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)

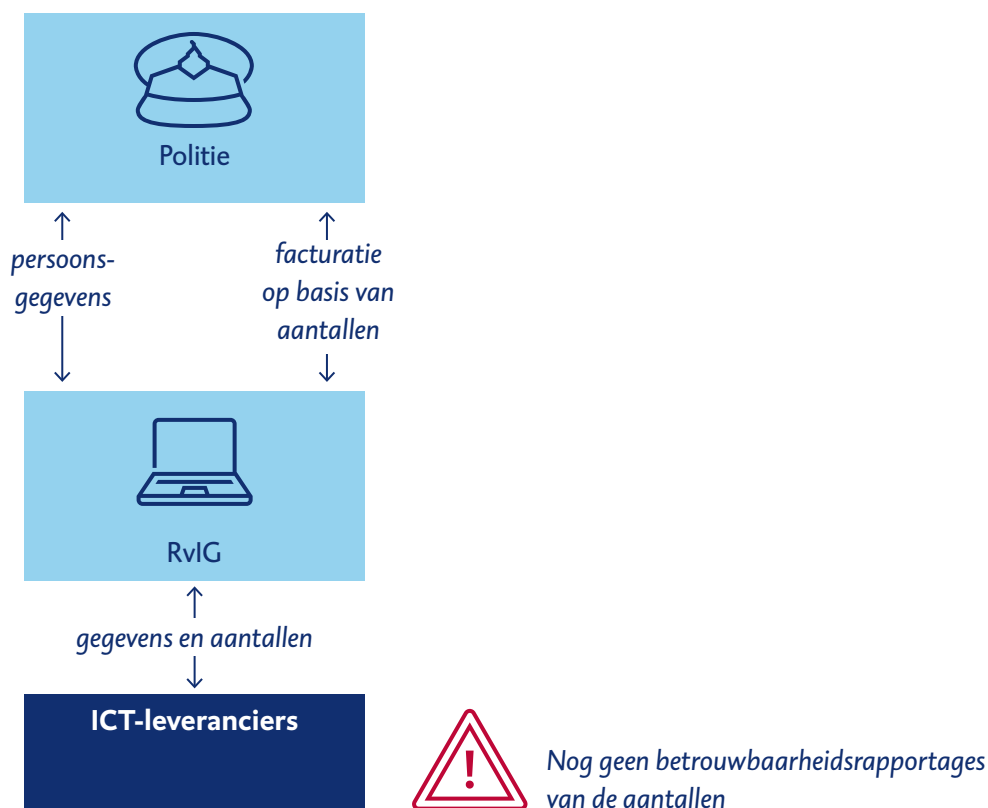
De RvIG is een agentschap van het Ministerie van BZK en beheert de Basisregistratie Personen (BRP) en de Persoonsinformatievoorziening. Het agentschap is verantwoordelijk voor de technische systemen en voor de opslag en uitwisseling van persoonsgegevens. Organisaties zoals de politie, gemeenten en provincies maken gebruik van de diensten van de RvIG. Zo kan de politie bijvoorbeeld de adresgegevens van iemand opvragen. De politie is dan afnemer van 'berichten' van de RvIG. De politie ontvangt een factuur voor het aantal berichten dat zij afneemt. Het systeem van de RvIG verwerkt circa 10.000 berichten per uur.

In het verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden wij dat de RvIG de betrouwbaarheid van het aantal uitgewisselde BRP-berichten niet kon aantonen (Algemene Rekenkamer, 2019b). Wij beoordelen het beheer van de opbrengsten van de RvIG als onvolkomenheid voor de minister van BZK. De betreffende opbrengstenstroom BRP verklaarden wij als onzeker.

Het proces dat leidt tot de registratie van het aantal berichten is uitbesteed aan 2 partijen, namelijk de Dienst ICT Uitvoering (DICTU) en een private partij. Als uitbestedende organisatie blijft de RvIG verantwoordelijk voor de uitbestede processen. De RvIG moet daarom afspraken maken met DICTU en de private partij over het afleggen van verantwoording over het functioneren van de uitbestede processen. In de afspraken tussen de RvIG en de 2 partijen dient een normenkader opgenomen te zijn met elementen van de interne beheersing bij die partijen die relevant zijn voor de telling van het aantal berichten. De private partij en DICTU zullen vervolgens jaarlijks onderzoek moeten laten uitvoeren naar de opzet, het bestaan en de werking van de beheersingsmaatregelen vastgelegd in het normenkader. De uitkomsten van het onderzoek worden vastgelegd in een assurancerapportage die verstrekt wordt aan de RvIG.

Omdat ook over 2019 de betrouwbaarheid van het aantal uitgewisselde berichten niet kan worden aangetoond door de RvIG, handhaven wij de onvolkomenheid. Daarnaast verklaren wij, evenals over 2018, de hiermee verband houdende opbrengstenstroom BRP als onzeker. In 2019 heeft de RvIG echter goede stappen gezet gericht op uitbreiding van de assurancerapportage van de private partij, zodat de betrouwbaarheid van het aantal uitgewisselde berichten hieruit kan worden afgeleid. Ook voor het DICTU-gedeelte zijn inmiddels acties in gang gezet door de RvIG om expliciet het deel van de tellers mee te nemen in de jaarlijks te vragen assurancerapportage. In figuur 5 wordt de problematiek visueel gemaakt.

RvIG heeft nog geen betrouwbaarheidsrapportages van ICT-leveranciers over de aantallen geleverde persoonsgegevensberichten



Figuur 5 RvIG mist betrouwbaarheidsrapportages van de aantallen

De omvang van het onzekere bedrag in 2019 is € 36,6 miljoen. Dat is ruim 36% van de totale omzet van € 101 miljoen van de RvIG over 2019.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om de acties die in 2019 in gang zijn gezet door RvIG en die gericht zijn op het aantoonbaar maken van de betrouwbaarheid van het aantal uitgewisselde berichten voort te zetten. Dit betekent een uitbreiding van het normenkader voor de private partij, zodat ook die elementen in de geautomatiseerde gegevensverwerking worden opgenomen die relevant zijn voor het tellen van het aantal berichten. Dit normenkader moet dan gebruikt worden door de auditor van de marktpartij bij uitvoering van het assuranceonderzoek.

Ook zal voor het DICTU-gedeelte een normenkader moeten worden opgesteld dat rekening houdt met de daar aanwezige geautomatiseerde gegevensverwerking. Hier zal eveneens jaarlijks assuranceonderzoek moeten plaatsvinden om dit normenkader te toetsen.

Tot slot bevelen wij de minister van BZK aan om de interne jaarrekening van de RvIG te laten voorzien van een controleverklaring van een accountant zodra de assurancerapportages zoals hiervoor uiteengezet uitgebreid zijn.

4.3.8 Toepassing van het instrument decentralisatie-uitkering

In het verantwoordingsonderzoek over 2018 beoordeelden wij de opzet en werking van het beheer van het instrument decentralisatie-uitkering als een onvolkomenheid bij het Ministerie van BZK (Algemene Rekenkamer, 2019b). De hoofdreden hiervoor was dat er diverse decentralisatie-uitkeringen bestonden die op gespannen voet staan met de beleids- en bestedingsvrijheid die een dergelijke uitkering kenmerkt. We concludeerden dat het instrument decentralisatie-uitkering meerdere malen onjuist was toegepast; dat wil zeggen niet conform Financiële-verhoudingswet.

De middelen uit het gemeente- en provinciefonds zijn beleids- en bestedingsvrij. Dit betekent dat gemeenten en provincies zelf bepalen waarvoor ze de verkregen middelen inzetten. Het college van Burgemeester en Wethouders dan wel Gedeputeerde Staten zijn daarover verantwoording verschuldigd aan respectievelijk de gemeenteraad en de Provinciale Staten, niet aan het Rijk. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 2008 is de beleids- en bestedingsvrijheid bij de decentralisatie-uitkeringen expliciet benoemd:

'In tegenstelling tot specifieke uitkeringen is er bij decentralisatie- en integratie-uitkeringen sprake van beleids- en bestedingsvrijheid' (FvW, 2008).

Als het Rijk voorwaarden aan een uitkering stelt, is op basis van artikel 15a lid 1 FvW sprake van een specifieke uitkering en ontstaan verantwoordingsvereisten jegens het Rijk:

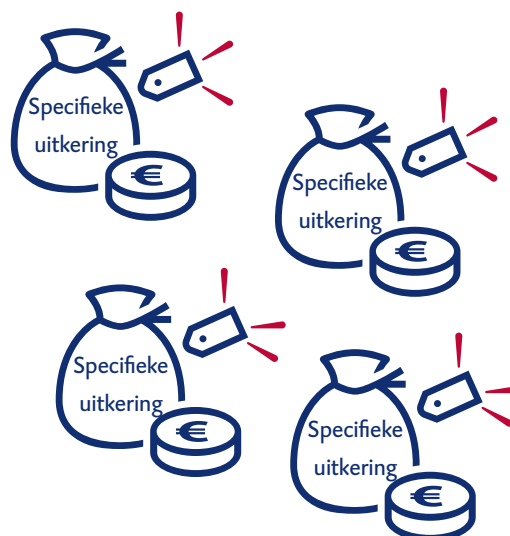
'Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering.'

Geld uit het provincie- en gemeentefonds is vrij besteedbaar, ongeacht het type uitkering. Specifieke uitkeringen zijn niet vrij besteedbaar.

Fondsen
vrij besteedbaar



Specifieke uitkeringen
niet vrij besteedbaar



Figuur 6 Onderscheid tussen fondsen en specifieke uitkeringen

We constateerden in het verantwoordingsonderzoek over 2018 dat bij een groot aantal decentralisatie-uitkeringen door het Rijk beperkingen werden gesteld aan de beleids- en bestedingsvrijheid van de ontvangende decentrale overheden. Dit leidde ertoe dat we bij het provinciefonds een bedrag van € 121,4 miljoen als onrechtmatig beoordeelden. Bij het gemeentefonds betrof dit een bedrag van € 431,7 miljoen.¹⁰

We schreven in het verantwoordingsonderzoek over 2018 onder andere over de eerste tranche regiodeals:

'In de huidige praktijk is geen sprake van een adequate toepassing van het huidige instrumentarium door het Rijk; er is geen sprake van een specifieke uitkering, noch van een decentralisatie-uitkering. Het ontbreekt aan een verantwoordingsarrangement dat een specifieke uitkering kenmerkt en tegelijkertijd worden er voorwaarden gesteld die niet passen bij een decentralisatie-uitkering. Aan het parlement wordt de indruk gewekt dat medeoverheden gebonden zijn aan bepaalde prestatieafspraken, terwijl daar gegeven de gekozen uitkeringsvorm materieel gesproken geen sprake van kan zijn. Naast het feit dat het stellen van voorwaarden niet conform de Financiële-verhoudingswet is, is het feitelijk ook niet na te gaan voor het Rijk of aan de voorwaarden wordt voldaan'.

We benadrukten hierbij dat wij oordeelden over de (on)juiste toepassing van het instrument decentralisatie-uitkering door het Rijk. Het al dan niet meewerken aan deze afspraken door gemeenten en provincies was en is geen onderwerp van ons onderzoek of beoordelingskader. We bevelen de minister van BZK aan om bestaande bekostigingsvormen overeenkomstig wet- en regelgeving toe te passen. Dit betekent ofwel voorwaarden stellen en deze ook

naleven of handhaven bij een uitkeringsvorm die dat voorschrijft, ofwel geen voorwaarden stellen bij een decentralisatie-uitkering.

De minister van BZK is, samen met medefondsbeheerder de minister van Financiën, na de publicatie van onze bevindingen in 2019 voortvarend aan de slag gegaan met onze aanbevelingen. Hiervoor zijn meerdere initiatieven ontplooid. Zo zijn beoordelingsloketten ingericht waarmee vele uitkeringen een herbeoordeling ondergingen. De minister rapporteert hier ook over in haar jaarverslag over 2019 (BZK, 2020). Ook is door de fondsbeheerders geïnvesteerd in kennis over uitkeringstechniek bij de ministeries die veelvuldig samenwerken met decentrale overheden en daarbij ook middelen overdragen.

Het is eind 2019 staande praktijk geworden dat op het moment dat een vakminister middelen wil overdragen aan gemeenten of provincies met een decentralisatie-uitkering, de fondsbeheerders beoordelen in hoeverre een juiste toepassing van een decentralisatie-uitkering wordt voorgesteld. De (her)beoordelingen hebben er bijvoorbeeld toe geleid dat diverse (geplande) decentralisatie-uitkeringen zijn omgezet in een specifieke uitkering, waarbij van rijkswege voorwaarden stellen wél correct is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de middelen voor regiodeal Rotterdam-Zuid (vorig jaar onrechtmatig) en de aanstaande derde tranche regiodeals. In enkele gevallen leidde herbeoordeling tot aanpassing van convenanten en meermaals leidde herbeoordeling tot kanttekeningen bij bepaalde afspraken.

Toch zien wij ook in 2019 nog veel onrechtmatigheden en onzekerheden. Wij hebben veruit het grootste gedeelte van het financiële volume van de decentralisatie-uitkeringen binnen beide fondsen onderzocht. Bij het gemeentefonds beoordelen wij op basis van de door ons onderzochte selectie¹¹ een bedrag van € 504 miljoen als onrechtmatig¹² en een bedrag van € 33,5 miljoen als onzeker.¹³ Bij het provinciefonds beoordelen wij op basis van de door ons onderzochte selectie¹⁴ een bedrag van €195 miljoen als onrechtmatig¹⁵ en een bedrag van €95,5 miljoen als onzeker.¹⁶ De hoogte van deze onrechtmatigheden en onzekerheden leidt ertoe dat wij het beheer ook dit jaar als onvolkomenheid beoordelen, ondanks de grote inspanningen van de fondsbeheerders om gehoor te geven aan onze aanbevelingen van vorig jaar.¹⁷

Het feit dat er nog altijd veel onrechtmatigheden en onzekerheden bestaan is deels te verklaren door de beperkte tijd tussen de publicatie van onze bevindingen over 2018 in mei 2019 en het einde van 2019. De fondsbeheerders hebben in de tweede helft van 2019 nog niet alle uitkeringen kunnen herbeoordelen. Daarnaast namen wij waar dat afspraken wel werden aangepast, maar niet in die mate dat dit resulteerde in rechtmatigheid. Afspraken waren dan al zo ver gevorderd dat in redelijkheid geen wezenlijke veranderingen meer konden plaatsvinden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de tweede tranche regiodeals.

Een ander deel van de onrechtmatigheden is te wijten aan het feit dat wet- en regelgeving bij de beoordeling nog niet strikt genoeg wordt nageleefd. Het voornaamste voorbeeld daarvan is het feit dat in meerdere gevallen het selectieproces om in aanmerking te komen voor een decentralisatie-uitkering de beleids- en bestedingsvrijheid al vóór het verkrijgen van de middelen inperkt. De keuze voor een decentralisatie-uitkering is voor de hand liggend op het moment dat de reguliere verdeling van algemene middelen leidt tot een niet-optimale inzet van publiek geld. Het ligt dan ook in de rede voor de verdeling van deze middelen zo dicht mogelijk te blijven bij de verdeelsystematiek en –grondslagen van de algemene uitkering. Dit betekent een zo objectief mogelijke verdeling; de verdeling mag een vrije beleidsvorming en besteding door de ontvangende overheid niet in de weg staan. Het indienen van projectvoorstellen met daarin verwachte concrete resultaten, het organiseren van ‘beauty contests’ en/of het hanteren van criteria als het aansluiten bij beleidsintenties van het Rijk, zoals bij de decentralisatie-uitkering aardgasvrije wijken en de regiodeals uit de eerste en tweede tranche regiodeals, past hier niet bij.

De fondsbeheerders hebben getracht diverse onrechtmatige uitkeringen te repareren, maar dat resulteerde in de meeste gevallen niet in het daadwerkelijk aanpassen van afspraken. Diverse malen hebben de fondsbeheerders alleen in circulaire of in brieven aan decentrale overheden aangegeven geen beroep te zullen doen op afspraken in convenanten of bestuurlijke afspraken. Wij zien in dat de circulaire en briefwisselingen een gebruikelijk communicatiemiddel zijn voor het Rijk richting decentrale overheden, maar dit zijn eenzijdige communicatiekanalen van het Rijk naar de decentrale overheden en geen beleidsinstrumenten. De convenanten zelf zijn daarbij niet aangepast. Het op plek x zeggen dat de afspraken op plek y anders geïnterpreteerd moeten worden, zorgt voor niet-eenduidige communicatie vanuit het Rijk. Daarnaast druist het eenzijdig herroepen van afspraken/ voorwaarden in tegen het door het Rijk benoemde gemeenschappelijke karakter van de convenanten/ bestuurlijke afspraken.

Tot slot worden diverse onzekerheden veroorzaakt door het feit dat de documentatie rondom diverse decentralisatie-uitkeringen, die nog niet (her)beoordeeld zijn, niet of in zeer beperkte mate aanwezig is bij de fondsbeheerders. Dit zorgt ervoor dat er bij verschillende decentralisatie-uitkeringen onzekerheid bestaat over het beleids- en bestedingsvrije karakter.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om, in samenwerking met de minister van Financiën als medefondsbeheerder, bij het beoordelen van bestaande én nieuwe decentralisatie-uitkeringen naar het hele proces van een voorgestelde decentralisatie-uitkering te kijken. Dat betekent dat niet alleen afspraken in convenanten moeten worden beoordeeld, maar ook de voorwaarden die worden gesteld aan het verkrijgen van een

decentralisatie-uitkering. Daarnaast bevelen wij de minister aan om, als geconstateerd is dat afspraken niet passen bij een decentralisatie-uitkering, de bestaande afspraken of convenanten aan te passen en hierover ook actief te communiceren aan het parlement.

We bevelen verder aan om door te gaan met het investeren in de kennis over uitkerings-techniek en de financiële verhouding tussen het Rijk en decentrale overheden bij de ministers die het aangaat. Ook zij hebben een verantwoordelijkheid bij de juiste toepassing van het instrument decentralisatie-uitkering.

De ADR heeft dit jaar ook onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van decentralisatie-uitkeringen en hanteerde daarbij lange tijd dezelfde normen als waarop wij ons oordeel baseren. We constateren echter dat de ADR in maart 2020 is teruggekomen op deze beoordelingswijze en bij gevolg in zijn beoordeling een andere weging toepast die niet aansluit op de wet- en regelgeving. Het oordeel van de ADR verschilt met name op 2 onderdelen van ons oordeel. Dit betreft de rechtmatigheid van het stellen van voorwaarden in het selectieproces bij het verkrijgen van een decentralisatie-uitkering en de rechtmatigheid van het eenzijdig repareren van beleids- en bestedingsvrijheid via een circulaire. Hierdoor wijkt de omvang van de door ons geconstateerde fouten en onzekerheden af van die van de ADR. Een stringente toepassing van de wet- en regelgeving door de ADR zou een extra waarborg bieden bij het voorkomen van onrechtmatige decentralisatie-uitkeringen. Dat is ook het uitgangspunt van het Nederlands controlebestel. Voor nadere informatie over onder andere deze kwestie verwijzen wij naar het rapport bij het *Jaarverslag 2019* Ministerie van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2020b).

We schreven vorig jaar dat het traject ‘Heroverweging financiële verhoudingen’ gebruikt kon worden om desgewenst uitkeringsvormen te ontwikkelen die tegemoet komen aan de actuele bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen. Op dit moment worden wetswijzigingen voorbereid, onder andere ten behoeve van een nieuwe uitkeringsvorm die tegemoet moet komen aan wat nodig is in het geval van wat de minister ‘samenbestuur’ noemt. In 2020 is de Algemene Rekenkamer gevraagd advies te geven over dit wetsvoorstel. Dit doen wij mede op grond van de Comptabiliteitswet.

4.3.9 Rijksbreed IT-beheer

Gezien de ernst van de risico's die verbonden zijn met inadequaat IT-beheer, de problemen die worden geconstateerd bij uitvoeringsorganisaties als SSC-ICT en de geringe voortgang die geboekt is op de aanbevelingen van vorig jaar, beoordelen wij het rijksbrede IT-beheer opnieuw als een onvolkomenheid. Vanwege het rijksbrede karakter beschrijven wij deze onvolkomenheid in samenhang met rijksbrede sturing op ICT en rijksbrede informatiebeveiliging in § 5.2.2.

4.3.10 Voorschottenbeheer agentschappen

Zoals vermeld in § 3.1.3 is de tolerantie voor begrotingsartikel 6 overschreden als gevolg van onzekerheden in de bijdragen aan agentschappen. Het Ministerie van BZK heeft 8 agentschappen. Bij 3 van de 8 (RvIG, Logius en UBR) hebben in totaal voor € 43 miljoen betalingen plaatsgevonden die nog niet plaats hadden mogen vinden. Het ministerie mag maar in beperkte mate voorschotten uitbetalen aan agentschappen. In regelgeving is vastgelegd dat de hoogte van de toegestane voorschotten bepaald wordt door de behoefte aan financiering van het agentschap.¹⁸ Dit betekent dat er met de agentschappen heldere afspraken moeten worden gemaakt over de financiering. De minister van BZK zal deze voorwaarden moeten bewaken en mag pas geld overmaken als aan de voorwaarden is voldaan.

In 2019 waren de voorschotbetalingen aan 3 agentschappen hoger dan toegestaan. De monitoring door het ministerie op de afgesproken begroting en werkzaamheden (die aan de bijdrage ten grondslag liggen) vindt onvoldoende plaats. Gezien het aantal betrokken agentschappen en de omvang van de overschrijding van de artikeltolerantie, beoordelen wij het beheer van voorschotten aan de agentschappen als een onvolkomenheid.

De minister van BZK moet ervoor zorgen dat afspraken met agentschappen zodanig zijn vormgegeven dat duidelijk is dat de bijdragen volgens de regels worden verstrekt. Agentschappen moeten begrotingen indienen die gedetailleerd genoeg zijn en hun liquiditeitsbehoeften onderbouwen. Tegelijkertijd zal de minister van BZK moeten bewaken dat de afspraken en voorwaarden waaronder bijdragen worden verstrekt, worden nageleefd. Ook zal zij erop moeten toezien dat er geen voorschotbetalingen plaatsvinden bij onderrealisaties van projecten die door de agentschappen worden uitgevoerd. Met deze maatregelen moet worden voorkomen dat begrotingsgeld wordt uitgekeerd waarvoor de grondslag ontbreekt.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om de afspraken met de agentschappen op het niveau van bijdragen in kaart te brengen en waar nodig aan te passen en te communiceren met de agentschappen.

Daarnaast bevelen wij de minister aan om de wijze waarop monitoring op het niveau van bijdragen plaatsvindt, te beoordelen en de frequentie en diepgang waar nodig uit te breiden. Tot slot verwachten wij dat er periodieke managementinformatie beschikbaar is over de bijdragen, de voorwaarden waaronder deze verstrekt worden en de naleving van de voorwaarden, want dat was in 2019 niet het geval.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

4.4.1 Aandachtspunt – rijksbreed ICT-onderzoek: grip op veroudering van ICT-systemen bij het Ministerie van BZK

Een toekomstbestendig ICT-landschap is een randvoorwaarde voor uitvoering van rijksbeleid

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben we aandacht gevraagd voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het ICT-landschap van het Rijk en de kosten en de risico's daarvan. We stelden vast dat de totale ICT-uitgaven (in 2017) € 2,7 miljard bedroegen (in 2018 € 3,1 miljard). Van dit bedrag gaat ongeveer 25% naar grote ICT-projecten; de overige 75% van de bestedingen gaat naar onderhoud en vernieuwing van bestaande ICT bij het Rijk (Algemene Rekenkamer, 2019a).

In het verantwoordingsonderzoek over 2019 hebben we ons verder verdiept in het bestaande ICT-landschap van het Rijk. We hebben bij 11 ministeries onderzocht hoe onderhoud en vernieuwing van de bestaande ICT-systemen is geregeld. Het is voor ministeries niet voldoende om ervoor te zorgen dat ICT-systemen, zoals een klantportaal of een systeem waarin inspectieresultaten worden vastgelegd, op korte termijn hun werk doen zonder al te veel incidenten. Het gaat er ook om dat zeker wordt gesteld dat deze ICT-systemen in de toekomst op een goede manier blijven werken. Het planmatig onderhoud van het ICT-landschap dat moet zorgen voor een duurzaam en toekomstbestendig ICT landschap, wordt lifecycle management genoemd.

De departementale chief information officer (CIO) vervult daarbij op ieder ministerie een sleutelrol. De CIO is binnen het ministerie het aanspreekpunt voor de politieke en ambtelijke leiding op ICT-gebied. De CIO moet gevraagd en ongevraagd adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van beleid waar dit raakt aan ICT en omgekeerd. Dat betekent dat de CIO inzicht moet hebben in het ICT-landschap en kan adviseren over de levensduur van applicaties.¹⁹ Daarvoor is het nodig dat een proces voor lifecycle management van applicaties is ingericht dat bestaat uit 5 stappen: inzicht, plannen maken, plannen uitvoeren, meten van resultaten en evalueren (zie figuur 7).

Lifecycle management bestaat uit 5 stappen die samen ervoor zorgen dat de risico's van veroudering van het ICT-landschap worden beheerst, zodat de taken en processen van het ministerie duurzaam worden ondersteund door de ICT-systemen



Figuur 7 De 5 stappen van lifecycle management

De CIO hoeft lifecycle management niet zelf te organiseren of uit te voeren, maar moet wel sturen op de invulling en uitvoering ervan in het gehele ministerie.

Een toekomstbestendig ICT-landschap begint met inzicht

Wij hebben onze oordeelsvorming in dit verantwoordingsonderzoek over 2019 gebaseerd op de eerste stap van de 5 stappen: de CIO moet inzicht hebben in het bestaande ICT-landschap van het ministerie, in de status van applicaties en de daaraan verbonden risico's en in de financiële aspecten.

Dit inzicht is de basis voor onderhouds- en vernieuwingsplannen waarmee de continuïteit van de bestaande ICT-systemen en daarmee de dienstverlening van het Rijk wordt gewaarborgd. Verder is inzicht in het huidige ICT-landschap nodig om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren en tijdig te kunnen bepalen of beleidswensen van het parlement uitvoerbaar zijn. Inzicht in het ICT-landschap helpt ook om bijvoorbeeld te kunnen achterhalen welke (versie van) software de organisatie gebruikt, zodat in het geval van een incident adequaat gereageerd kan worden. Dat heeft bijvoorbeeld gespeeld bij het recente Citrix-incident. Inzicht in het bestaande landschap, de applicaties en de systemen helpt dan bij het nemen van de juiste maatregelen om risico's te beperken en herstelacties uit te voeren. Kortom, inzicht is het fundament voor een toekomstbestendig ICT-landschap en een randvoorwaarde voor de uitvoering van Rijksbeleid.

Wij constateren dat vrijwel alle in ons onderzoek betrokken ministeries bezig zijn met het inrichten van de eerste 2 stappen van lifecycle management. Wij zien echter wel grote verschillen per ministerie in de mate waarin de CIO over inzicht in het ICT-landschap beschikt (eerste stap).

Lifecycle management: inzicht in ICT-landschap heeft aandacht nodig

Het Ministerie van BZK heeft op centraal niveau risicovolle applicaties en systemen in beeld gebracht met een risicokaart. De risicokaart bevat ook applicaties en systemen van de verschillende agentschappen. De risicokaart is gebaseerd op een document van het CIO-office waarin meer dan 100 processen met bijbehorende systemen en applicaties staan met een aanzienlijk tot hoog te beschermen belang. Dit overzicht van applicaties, dat tot stand komt binnen het informatiebeveiligingsbeleid, biedt de CIO op centraal niveau inzicht in belangrijke applicaties en bijbehorende risico's voor het primaire proces. Het geeft de CIO aanknopingspunten om te sturen op bestaande ICT.

Dit inzicht is echter beperkt. Er is op centraal niveau geen inzicht in de levenscyclus van applicaties. Ook is bijvoorbeeld geen proces ingericht om de CIO van BZK er formeel van op de hoogte te brengen dat een applicatie niet langer ondersteund wordt door de leverancier. Op centraal niveau is er bovendien geen inzicht in de financiële aspecten van het ICT-landschap van het Ministerie van BZK als geheel.

Het feit dat de CIO van BZK maar beperkt inzicht heeft in het applicatielandschap van het ministerie, merken wij aan als aandachtspunt. Het gebrek aan inzicht op centraal niveau leidt tot het risico dat het beleid en plannen niet afgestemd worden op wat nodig is in het landschap. Onderhoud, vernieuwing en vervanging kunnen niet tijdig worden gepland. En de uitvoerbaarheid van beleid is niet vast te stellen, omdat niet bekend is wat de benodigde applicaties nog kunnen, hoe lang ze nog meegaan en wat er voor nodig is om de

uitvoering te garanderen. Het verbeteren van het inzicht op centraal niveau is nodig om stappen te kunnen zetten in het hele proces van het lifecycle management. Zo is er bij het ministerie nu alleen nog een jaarplan op het gebied van informatiebeveiliging en privacy, en is er nog geen i-strategie waarin het bijvoorbeeld gaat over de strategische inzet van ICT om als ministerie wendbaar te blijven. Ook is er geen integraal onderhoudsplan voor de applicaties en systemen en zijn er ook geen centrale kaders op dit gebied.

Het Ministerie van BZK erkent dat er centraal onvoldoende richtlijnen zijn om te borgen dat lifecycle management binnen het ministerie op een juiste manier plaatsvindt en met voldoende inhoudelijke kwaliteit. Ook is het ministerie zich ervan bewust dat er mechanismen ontbreken om op centraal niveau op eenvoudige wijze voldoende informatie over het functioneren van lifecycle management te hebben. Het Ministerie van BZK is sinds begin 2020 bezig met het aanpassen van het CIO-stelsel en het opstellen van een centraal kader voor lifecycle management.

Conclusie en aanbevelingen

De CIO heeft inzicht in risicovolle applicaties voor het primaire proces die er binnen de verschillende onderdelen van het ministerie bestaan. Dit inzicht is echter beperkt en dat merken wij daarom aan als een aandachtspunt.

We bevelen de minister van BZK aan om op centraal niveau inzicht te verkrijgen in de levenscyclus en financiële aspecten van applicaties. Zonder dit inzicht kan niet voldoende gestuurd worden op continuïteit van primaire processen en het onderhouden van het landschap. We bevelen de minister verder aan de huidige voorstellen voor het veranderen van het CIO-stelsel en het opstellen van een centraal kader voor lifecycle management op korte termijn concreet vorm te geven.

4.4.2 Aandachtspunt – Bekostiging Kadaster

In 2019 hebben we de bekostiging van het Kadaster onderzocht. Aanleiding voor dit onderzoek waren de negatieve bedrijfsresultaten van de afgelopen 3 jaren. Daarnaast lieten de meerjarenprognoses van het Kadaster zien dat de financiële resultaten ook voor de komende jaren negatief zouden zijn. In dit onderzoek hebben we onderzocht of de bekostiging van het Kadaster – gelet op ontwikkelingen, risico's en getroffen maatregelen – op de langere termijn naar verwachting kostendekkend is.

Het Kadaster is een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) en een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Het valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Het Kadaster is op grond van onder andere de Kadasterwet en de Organisatiewet Kadaster belast met verschillende wettelijke taken. Op grond van de Kaderwet ZBO en de Organisatiewet Kadaster houdt de minister van BZK toezicht op de taakuitoefening en

bedrijfsvoering door het Kadaster. Hieronder vallen onder andere het kostendekkend uitvoeren van de taken van het Kadaster en het voorkomen van kruissubsidie. Van 'kruissubsidie' is sprake als bepaalde kosten van het Kadaster worden gedekt uit een geldstroom die op grond van wet- en regelgeving voor een andere uitgavencategorie bedoeld is. De minister van BZK moet onder meer de door het Kadaster voorgestelde tarieven goedkeuren, daarbij rekening houdend met de verwachte omzet. Ook stelt de minister het rijksbudget vast voor de taken die het Kadaster uitvoert voor het Ministerie van BZK.

De taken van het Kadaster zijn verdeeld over 4 zogenoemde 'strategische eenheden' die op verschillende wijzen worden gefinancierd:

- tarieven voor inwinning en registratie (bijvoorbeeld de verwerking van hypotheekstukken);
- tarieven voor informatieverstrekking en advies (bijvoorbeeld de ligging van kabels en leidingen);
- budgetgefinancierde taken (zoals het beheer van de landelijke voorziening WOZ);
- inkomsten uit nevenactiviteiten (zoals internationale advieswerkzaamheden).

Het Kadaster wordt voor circa 85% bekostigd uit tarieven voor dienstverlening, voor circa 15% uit de rijksbudgetten voor het uitvoeren van wettelijke taken die door ministeries bij wet zijn opgedragen aan het Kadaster en voor circa 1% uit de nevenactiviteiten. De meerjarige inkomsten van de 4 strategische eenheden mogen niet hoger zijn dan de meerjarige uitgaven, ze dienen ten hoogste kostendekkend te zijn over een periode van 3 jaar.²⁰ Ook mogen de financiële stromen niet vermengd worden, er is een verbod op kruissubsidiëring.

Het Kadaster stelt jaarlijks de hoogte van de tarieven voor aan de minister van BZK. Deze tarieven zijn ook gebaseerd op een ramingsmodel dat een voorspelling geeft voor het toekomstig aantal inschrijvingen voor hypotheek en akten. Daarmee wordt een schatting van de omzet voor de komende jaren gemaakt.

Onze bevindingen over 2019

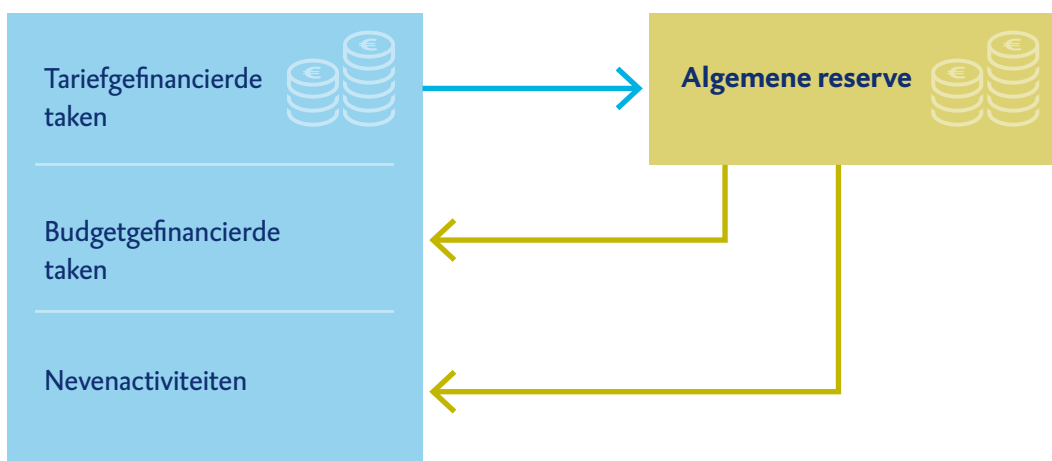
We constateren dat de financiële toekomst van het Kadaster minder negatief is dan uit de meerjarenprognoses volgt. Het eigen vermogen van het Kadaster ligt momenteel boven de afgesproken grens en moet dus worden afgebouwd. Bij een te hoog eigen vermogen kan het Kadaster kiezen om extra te investeren (wat op de korte termijn effect heeft op het eigen vermogen) óf waar nodig tariefaanpassingen door te voeren. Het Kadaster koos er voor om extra activiteiten uit te voeren voor het Ministerie van BZK zonder dat hier extra budget tegenover stond, om zo het eigen vermogen af te bouwen. Tegelijkertijd heeft het Kadaster in 2019 de tarieven verhoogd (Kadaster, 2019).

Verder stellen we vast dat niet alle strategische eenheden kostendekkend zijn geweest in de afgelopen jaren. Daarnaast is er sprake geweest van kruissubsidiëring van tariefgefinancierde taken naar nevenactiviteiten, en van het bekostigen van budgetgefinancierde taken met inkomsten uit de tarieven. In feite hebben burgers en bedrijven – zo bezien – te veel betaald middels tarieven. De minister van BZK heeft het toezicht op de kostendekkendheid en de kruissubsidiëring in dat opzicht te beperkt ingevuld. In eerder onderzoek naar het Kadaster hebben wij soortgelijke conclusies getrokken (Algemene Rekenkamer, 1994). We lichten dit nader toe:

1. *Negatieve financiële meerjarenprognose wordt deels verklaard uit prognose-systematiek*
De meerjarenprognose van het Kadaster schetst een negatiever beeld dan de werkelijke financiële situatie. Dit komt doordat in de meerjarenprognose de kosten en baten voor het eerste jaar wel worden geïndexeerd, maar voor opvolgende jaren niet.²¹
Het Kadaster kiest ervoor de opbrengsten niet te indexeren, vanwege het feit dat de minister jaarlijks de tarieven moet vaststellen. Daarnaast kent het ramingsmodel, dat het Kadaster gebruikt om een groot deel van de omzet te ramen, diverse beperkingen. Een goede functionele beschrijving van het ramingsmodel van de beperkingen ontbreekt, terwijl het model toch een belangrijke basis vormt voor de meerjarenprognose.
2. *Negatieve bedrijfsresultaten zijn deels beoogd vanwege te hoog eigen vermogen*
Het eigen vermogen is vanaf 2015 steeds hoger dan het normvermogen dat in de Organisatiewet is vastgelegd en met BZK is afgesproken. Als het eigen vermogen hoger is dan het normvermogen, moet het Kadaster het vermogen afbouwen. Het Kadaster heeft voor de mogelijkheid gekozen om extra activiteiten en IT-projecten te starten om het vermogen af te bouwen. Een deel van de extra werkzaamheden bestaat uit projecten die voor het Ministerie van BZK worden uitgevoerd zonder dat deze door dit ministerie bekostigd worden. Wat ons bevreemdt, is dat bij de afbouw van het te hoge eigen vermogen er niet voor is gekozen om de tarieven te verlagen, maar (recentelijk nog) te verhogen.²²
3. *Negatieve bedrijfsresultaten zijn ook veroorzaakt door inhuurkosten*
Het Kadaster heeft ervoor gekozen een deel van de werkzaamheden uit te besteden. De kosten hiervoor bedragen jaarlijks circa 25-30% van de uitgaven van het Kadaster (2015-2018). De relatief hoge inhuurkosten zijn enerzijds het gevolg van een keuze om voor het inmeten van percelen externen in te huren. Anderzijds zijn de hoge inhuurkosten het gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt, zeker wat betreft het aanbod van IT-personeel. Een belangrijk deel van deze uitbestede werkzaamheden is echter wel nodig voor de werking van het primaire proces.
4. *De minister geeft beperkt invulling aan haar verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat het Kadaster zijn taken kostendekkend uitvoert en dat geen kruissubsidiëring voorkomt.*
Wij stellen vast dat in de periode 2015-2018 de tariefgefinancierde inkomsten van het

Kadaster de uitgaven overstegen met een bedrag van € 104,1 miljoen en daarmee hoger waren dan kostendekkend. Tegelijk wilde het Kadaster in de periode 2017-2020 € 35,6 miljoen meer besteden aan budgetgefinancierde activiteiten dan het bekostigd kreeg.²³ De bijdrage was hier dus (beoogd) lager dan kostendekkend. Daarnaast stellen wij vast dat het Kadaster in de periode 2011-2019 ten minste € 9,9 miljoen uit andere geldstromen heeft gebruikt om de nevenactiviteiten te bekostigen.²⁴ Dit geldt als kruissubsidiëring, en dit is verboden in de Organisatiewet Kadaster. Figuur 8 schetst hoe geld voor tariefgefinancierde taken via de reserve terecht komt bij budgetgefinancierde taken en nevenactiviteiten.

De algemene reserve die opgebouwd wordt door met name tariefgefinancierde taken wordt vooral besteed aan budgetgefinancierde taken en nevenactiviteiten



Figuur 8 De algemene reserve in relatie tot de taken van het Kadaster

Aanbevelingen

Wat het financieel toezicht betreft zou de minister onder andere aandacht moeten hebben voor de kostendekkendheid van de strategische eenheden en het verbod op kruissubsidiëring.²⁵ Wij bevelen de minister van BZK daarom aan om – in overleg met het Kadaster – het toezicht op een aantal punten te verbeteren:

- Vraag het Kadaster om helder te zijn over de precieze besteding van het surplus van het normvermogen. Het Kadaster kan ervoor kiezen om óf de tarieven niet te verhogen óf om extra te investeren.
- Vraag het Kadaster om heldere informatie over de aannames in het prognosemodel dat nu een onnodig negatief beeld schetst.
- Zorg ervoor dat het Kadaster voldoende budget krijgt voor het uitvoeren van budgetgefinancierde taken.
- Neem in het controleprotocol voor externe accountants op dat zij ook moeten letten op kruissubsidiëring en de kostendekkendheid van de strategische eenheden.

- Treed in overleg met het Kadaster om na te gaan of het financieel nuttig en noodzakelijk is om personeel in te huren voor het uitvoeren van (kern)taken die onderdeel zijn van het primaire proces van het Kadaster.

4.4.3 Aandachtspunt – Vastgoedregistraties Rijksvastgoedbedrijf (RVB)

De rijksvastgoedportefeuille en het RVB

Het Rijk beschikt over een omvangrijke en diverse vastgoedportefeuille. Deze varieert van rijkskantoren, gerechtsgebouwen, ambassades en gevangenissen tot kazernes en oefenterreinen. Het precieze volume van dit rijksvastgoed wordt niet jaarlijks centraal geregistreerd en de waarde van alle deelportefeuilles van het rijksvastgoed wordt niet jaarlijks bepaald, aldus ons verantwoordingsonderzoek 2017 (Algemene Rekenkamer, 2018). In 2019 is dat nog steeds niet het geval.

Het RVB is een agentschap van het Ministerie van BZK en draagt zorg voor de huisvesting van het Rijk zoals kantoren en rechtbanken. Rijksvastgoed dat niet langer nodig is voor de taakuitvoering door het Rijk wordt via het RVB verkocht aan partijen buiten het Rijk. De verkoop van overtollig rijksvastgoed is een exclusieve bevoegdheid van het RVB op grond van de Regeling beheer onroerende zaken Rijk (2017). Een uitzondering hierop vormt de verkoop van vastgoed in het buitenland, zoals ambassades, daar is het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevoegd. Voor alle verkooptransacties geldt op grond van deze regeling de eis dat er sprake moet zijn van een marktconforme verkoopprijs.

Vastgoedregistraties en frauderisico

Vastgoedregistraties bij het RVB omvatten de basisinformatie over gronden en gebouwen en de daarmee samenhangende nieuwbouw en onderhoudsprojecten, huurtransacties en aan- en verkooptransacties. Deze informatie dient betrouwbaar en toereikend te zijn voor sturing en verantwoording. In eerder onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2017, 2019) hebben wij geconstateerd dat vastgoedinformatie voor sturing en verantwoording óf ontbreekt óf in heel verschillende administraties is opgenomen, waardoor een integraal beeld ontbreekt en belemmeringen (kunnen) ontstaan voor zowel sturing als verantwoording. Daar zijn in 2019 ook nog verbeteringen nodig. Daarnaast zorgen specifieke kenmerken van vastgoed(sector), zoals gebrek aan transparantie, subjectiviteit van waarderingen en ingewikkelde structuur van sommige transacties, voor een verhoogd risico op fraude.

De combinatie van deze kwetsbaarheid voor fraude en de geconstateerde tekortkomingen bij vastgoedregistraties in onze eerdere onderzoeken, vormde de aanleiding voor dit onderzoek. We zijn nagegaan welke risico's op fraude bij verkoop van rijksvastgoed in 2019 bestaan, en met welke maatregelen deze risico's door het RVB worden beheerst.

Verkoop: in opzet voldoende maatregelen om frauderisico's te beperken, maar dit kan beter

Het RVB onderkent diverse frauderisico's bij verkoop: belangenverstremgeling, de beïnvloeding van taxaties, de selectieprocedures en andere keuzeprocessen die leiden tot gunning. Verder wil het RVB het lekken van vertrouwelijke (commerciële) informatie naar partijen die er voordeel uit kunnen verkrijgen voorkomen. Ook wil het RVB voorkomen dat het RVB ongewild criminele activiteiten met (voormalig) rijksvastgoed faciliteert.

Om deze risico's te beheersen, heeft het RVB maatregelen getroffen. Verkoopprocedures moeten ervoor zorgen dat de verkoop zoveel mogelijk openbaar, transparant en marktconform verloopt. We concluderen dat bij verkoopprocedures in opzet voldoende maatregelen aanwezig zijn om gangbare risico's te beheersen, maar ook dat dit op een aantal punten nog beter kan. In figuur 9 is dit weergegeven. We zullen deze figuur hierna toelichten.

Extra relevante aspecten bij beheersing frauderisico voor onderhandse verkoop aan overheidspartijen ten opzichte van openbare verkoop zijn 'geen openbare prijsvorming' en 'invloed van belangen andere overheidspartijen'



Figuur 9 Relevante aspecten bij beheersing frauderisico bij 2 verkoopprocedures

Het RVB kent verschillende verkoopprocedures en deze kennen verschillende mogelijkheden om fraude te voorkomen. Op grond van de Regeling beheer onroerende zaken Rijk moet het RVB overtollig rijksvastgoed in Nederland:

- Allereerst ter verkoop aanbieden aan zelfstandige bestuursorganen (zbo's) of andere overheden (reallocatie op grond van artikel 9 van de hiervoor genoemde Regeling) en pas daarna ter openbare verkoop aanbieden aan andere partijen op de vastgoedmarkt. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat publiek vastgoed bij voorrang beschikbaar blijft voor publieke doelen. Bij een-op-een onderhandse verkoop van rijksvastgoed aan

andere publieke partijen vindt prijsvorming aan de hand van een taxatierapport plaats. Ook voor al deze verkooptransacties geldt dat er sprake moet zijn van een marktconforme prijs;

- Als het rijksvastgoed niet wordt gekocht door zbo's of andere overheden, heeft het RVB 3 mogelijke verkoopwijzen, namelijk: verkoop bij openbare inschrijving, via een makelaar of bij notariële veiling. De eerste mogelijkheid wordt toegepast bij courant vastgoed en herontwikkeling. In andere gevallen wordt gebruikgemaakt van de lokale of specifieke kennis van een makelaar. Verkoop via notariële veiling komt niet vaak voor.

Bij een verkooptransactie aan een marktpartij met een waarde boven de € 2,5 miljoen wordt een zogenoemde 'Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur' (Bibob)-toets uitgevoerd door het RVB. Dat gebeurt ook bij transacties waarbij indicaties zijn. Een Bibob-toets is een toets om na te gaan of de overheid niet onbedoeld criminele activiteiten faciliteert.²⁶ Als er sprake is van een zogenoemde 'ABC-constructie' – waarbij het Rijk (A) aan een gemeente (B) verkoopt en de gemeente het vastgoed doorverkoopt aan een derde (C) – wordt de Bibob-toets niet door het RVB, maar door de gemeente uitgevoerd. De verantwoordelijkheid van het RVB is dan beperkt tot de eerste fase van het proces.

Taxatieproces

De sectie Taxaties & Verhuurexperts (T&V) van het RVB is verantwoordelijk voor het uitvoeren van professionele taxaties en intern waardeadvies bij verkoop. Alle taxateurs die werkzaam zijn bij het RVB, zijn ingeschreven bij het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT) en moeten voldoen aan de beroepsregels die het NRVT aan zijn leden stelt. De sectie T&V maakt onderdeel uit de directie Transacties & Projecten. Daarmee is de sectie T&V als eenheid die taxaties uitvoert, niet onafhankelijk gepositioneerd binnen het RVB. Het grootste deel van alle taxatieopdrachten wordt uitgevoerd door de sectie T&V. Het kan zijn dat een taxatieverzoek wordt afgewezen bij capaciteitstekort of bij gebrek aan specifieke expertise. De projectleider van de verkooptransactie dient de opdracht extern uit te zetten met behulp van de inkoopafdeling van het RVB. De sectie T&V is niet betrokken bij het uitzetten van de taxatieopdracht bij een externe taxateur noch bij de beoordeling van de uitgevoerde taxatie.

Mogelijkheden tot data-analyse

Tijdens ons onderzoek bleek het lastig voor het RVB om informatie over gerealiseerde en lopende verkopen met 'één druk op de knop' te verzamelen. Dit betreft dan bijvoorbeeld informatie over vastgoedinformatie, wijze van verkoop, selectiefase, wijze van bieding, biedingen, bieders, notaris, gegevens koper, verantwoordelijke medewerkers van het RVB, boekwaarde, taxatiewaarde, verkoopprijs, status van verkoop en specifieke data in het

verkoopproces. Het RVB geeft aan dat deze gegevens niet zodanig worden geregistreerd in het ICT-systeem SAP, dat automatisch rapportages gegenereerd kunnen worden. In 2020 komt een nieuw systeem beschikbaar dat extra mogelijkheden moet bieden voor informatieverzameling over verkopen.

Verkooptransacties: 2 grote verkooptransacties in 2019 nader onderzocht

Ter illustratie van het verkoopproces bij het RVB hebben we 2 verkooptransacties van de in totaal 441 in 2019 geselecteerd. Deze 2 verkooptransacties hebben we nader onderzocht om een beeld te krijgen van de werking in de praktijk. We hebben gekozen voor de grootste verkoop in 2019 via openbare verkoop (verkoop van het Pesthuiscomplex in Leiden) en voor de op een na grootste openbare verkoop in 2019 via reallocatie: een onderhandse verkoop aan een gemeente (verkoop van de haven van Breskens).

De eerste verkoopcasus betreft een verkoop via openbare inschrijving via de website *biedboek.nl*. Op deze website ontvangen alle gegadigden gelijke informatie om een bieding te doen. De gemeente heeft ruimtelijke plannen gerealiseerd zonder dat daarvoor het complex in eigendom is verworven via de reallocatieprocedures. Verder ligt de verkoopwaarde (€5,7 miljoen, exclusief btw) flink hoger dan de taxatiewaarde (€2,05 miljoen). Dit komt doordat door de inschrijver andere mogelijkheden worden gezien dan waar het RVB bij zijn taxatie rekening mee had gehouden.

De tweede verkoopcasus in 2019 betreft een verkoop van een haven aan een gemeente. In deze casus wordt het object op basis van de taxatiewaarde aangeboden aan de gemeente, terwijl bij een openbare inschrijving de waarde tot stand zou komen door het hoogste bod. Door het RVB zijn veel kanttekeningen geplaatst bij de externe taxaties. Deze taxaties leken onvoldoende rekening te houden met de waardeontwikkeling. Het RVB wijst zelfs op beïnvloeding door derden, met als consequentie dat het taxatiebedrag voor het RVB te laag uitvalt. Om er zeker van te zijn dat het Rijk niet een te lage verkoopprijs krijgt, wijst het RVB er in de leveringsakte van 7 oktober 2019 op dat 'het niet toegestaan is dat met op deze wijze verkregen Staatseigendommen wordt gespeculeerd'. Het RVB heeft in de leveringsakte opgenomen dat een verrekenbeding van toepassing is, als meer woningen of appartementen worden gebouwd dan waarbij met de taxatie rekening is gehouden. Een verrekenbeding is in de praktijk echter lastig uitvoerbaar, omdat als de bestemming vele jaren later gewijzigd is, er ook al financiële tegenvallers ontstaan kunnen zijn. Het verrekenen van alle plussen en minnen kan tot een lastige discussie met de andere overheid leiden.

Aanbevelingen

We merken vastgoedregistraties bij verkoop aan als een aandachtspunt en komen tot 4 aanbevelingen aan de minister van BZK voor verbetering van het taxatieproces en voor de preventie van fraude:

1. *Zorg voor een onafhankelijke positionering van de taxatieafdeling van het RVB.*
We bevelen de minister van BZK aan om de taxatieafdeling van het RVB onafhankelijk te positioneren. Een taxatieafdeling dient in een onafhankelijke directie gepositioneerd te zijn om vermenging van belangen te voorkomen. De taxatieafdeling van het RVB is nu niet onafhankelijk gepositioneerd, want deze valt onder de verantwoordelijkheid van de directeur Transacties en Projecten.
2. *Zorg voor de mogelijkheid om taxaties onafhankelijk te laten herbeoordelen.*
We bevelen de minister van BZK aan om de herbeoordeling (review) vaker toe te passen. Het uitbesteden van taxaties ontslaat het RVB niet van zijn verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de taxatiewaarde. Het RVB blijft verantwoordelijk voor de prijsstelling van een object. Om deze reden dient het RVB de externe taxaties te herbeoordelen. Het verdient zelfs aanbeveling om het gehele proces van extern taxeren door de afdeling T&V te laten uitvoeren, van het opstellen van de taxatieopdracht tot en met het herbeoordelen van het taxatierapport. Bij externe taxaties is dit proces nu in handen van de projectleider van de verkooptransactie. Dit staat haaks op de gewenste functiescheiding tussen waarderen en (des)investeren. Ook in het geval van interne taxaties mag verwacht worden dat een taxatie inhoudelijk herbeoordeeld wordt door een andere onafhankelijke taxateur en dat bijvoorbeeld een gesprek plaatsvindt over de gehanteerde referenties. De plausibiliteitscheck die nu wordt uitgevoerd, richt zich meestal alleen op het toetsen van de vereiste processtappen.
3. *Zorg voor versterking van de mogelijkheden voor informatieverzameling en data-analyse.*
We bevelen de minister van BZK aan om inzichtelijk te maken welke sturingsinformatie en gegevens voor analyse nodig zijn binnen het RVB en voor zijn klanten, en zorg te dragen voor een efficiënte beschikbaarheid hiervan. Deze gegevens kunnen ook gebruikt worden om proactief data-analyses uit te voeren in het kader van het fraudepreventiebeleid (detectieve maatregel).
4. *Zorg voor fraudepreventie bij ABC-constructies bij verkoop aan andere overheden.*
Bij onderhandse verkoop aan andere overheden gelden de 3 vorige aanbevelingen ook, maar is er verder geen openbare prijsvorming. En daarmee kan de taxatie vatbaar zijn voor discussie, omdat er meerdere toekomstige ontwikkelmogelijkheden en belangen een rol kunnen spelen. De mogelijkheid tot herbeoordeling van de taxatie is dan nog belangrijker, omdat de prijsvorming gebaseerd is op 1 taxatie, zonder dat de markt met alternatieve prijzen kan inschrijven. Daarnaast is het RVB voor fraudepreventie in belangrijke mate afhankelijk van fraudebeheersing bij de aankopende overheidspartij, zoals een gemeente. De eerder toegelichte Bibob-toets op de derde partij wordt dan niet door het RVB, maar door de gemeente uitgevoerd. Informatie-uitwisseling kan daarbij helpen. We bevelen de minister van BZK aan om ten behoeve van fraudepreventie bij ABC-constructies samen te werken met andere overheden door bijvoorbeeld indicaties voor onregelmatigheden uit te wisselen.

4.4.4 Aandachtspunt – Inkoopbeheer op een onderdeel ontoereikend

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het beheer van zijn begroting, dus ook voor het daarin vermelde inkoopbeheer. Voor dit inkoopbeheer bestaat diverse wet- en regelgeving. Wij hebben getoetst of het inkoopbeheer in 2019 volgens die wet- en regelgeving plaatsvond. Ondanks het feit dat de afgelopen jaren verbeteringen zijn doorgevoerd in het inkoopbeheer bij het Ministerie van BZK, zien wij op één onderdeel van het inkoopbeheer afwijkingen, namelijk bij spendanalyses.

Een spendanalyse is een belangrijk instrument voor een ministerie om de recht- en doelmatigheid van materiële uitgaven vast te stellen. Zo wordt bij een spendanalyse vastgesteld of meerdere afzonderlijke, maar vergelijkbare, inkopen zijn verricht die bij elkaar opgeteld de aanbestedingsgrens overschrijden. Spendanalyses moeten periodiek uitgevoerd worden om het inkoopproces continu te verbeteren. Bij het Ministerie van BZK ontbreekt het aan een integrale spendanalyse.

Wij verwachten dat ten minste jaarlijks een integrale spendanalyse wordt uitgevoerd, minimaal op het niveau van de uitgaven en/of verplichtingen per crediteur. De totale uitgaven in de spendanalyse (uitgaven en verplichtingen) moeten zichtbaar zijn aangesloten op de financiële administratie om te borgen dat alle uitgaven in de analyse zijn betrokken. Bevindingen uit de spendanalyses zouden periodiek aan de coördinerend directeur inkopen gerapporteerd moeten worden. Hoewel het Ministerie van BZK sturingsinstrumenten heeft die inzicht geven in de inkopen, ontbreekt het aan een integrale spendanalyse die alle verschillende inkopen in totaliteit inzichtelijk maakt.

Vanwege de bevinding over de spendanalyse merken wij het inkoopbeheer bij BZK als aandachtspunt aan.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan om een integrale spendanalyse uit te voeren en deze zo in te richten dat alle inkopen inzichtelijk zijn.²⁷

4.4.5 Aandachtspunt – Verplichtingenbeheer formeel vastleggen verplichtingen

Wij vragen bij de minister van BZK aandacht voor het tegengaan van informele verplichtingen; hier is sprake van als er al werkzaamheden zijn gestart voordat er een contract is afgesloten, of als er nog geen budgetruimte beschikbaar is om de verplichting in de administratie vast te leggen. Het komt bijvoorbeeld voor dat aan sharedserviceorganisaties als opdrachtnemers pas formeel een opdracht wordt verstrekt, als de activiteiten al geruime tijd zijn gestart. In 2017 vroegen we in ons verantwoordingsonderzoek BZK over 2016 al eerder aandacht voor dit onderwerp (Algemene Rekenkamer, 2017a).

Wij constateren verder dat het Ministerie van BZK in 2019 niet alle juridisch afdwingbare verplichtingen volledig en tijdig in de administratie waren vastgelegd. Bij 12% van de verplichtingen is die te laat vastgelegd. Het hiermee gemoeide verplichtingenbedrag was € 252 miljoen. Het niet volledig vastleggen van de verplichtingen heeft bij 2% ervan plaatsgevonden. Het niet-vastgelegde verplichtingenbedrag was € 4,5 miljoen. Het risico bestaat daardoor dat er geen goed zicht is op de begrotingsuitputting en dat de sturingsinformatie niet compleet is. Daarnaast bestaat voor het nieuwe begrotingsjaar het risico dat de begrote uitgaven reeds gedeeltelijk zijn verplicht.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om de huidige werkwijze en procedures voor verplichtingenbeheer zichtbaar te beoordelen en waar nodig aan te passen. Doel hiervan is het voorkomen van het ontstaan van informele verplichtingen en het voorkomen van het onvolledig vastleggen van juridisch afdwingbare verplichtingen.

4.4.6 Aandachtspunt – Beheer gemeente- en provinciefonds

In 2018 constateerden wij dat de minister van BZK voor zowel het gemeente- als het provinciefonds niet genoeg zichtbare beheersmaatregelen nam om fouten in bijvoorbeeld rekenbestanden te voorkomen (Algemene Rekenkamer, 2019b). We gaven aan dat dit kan leiden tot een onjuist bedrag van de uitkeringen vanuit de fondsen aan gemeenten of provincies. Ook gaven wij enkele andere kwetsbaarheden aan, zoals een klein team (slechts enkele fte) binnen het ministerie dat verantwoordelijk is voor het beheer van het gemeente- en provinciefonds met een omvang van jaarlijks circa € 32 miljard.

Wij stellen vast dat de minister van BZK in 2019 heeft geïnvesteerd in het inzichtelijk maken van het proces van het beheer van het gemeentefonds en de aanwezige beheersmaatregelen. Ook is in 2019 verder werk gemaakt van het vastleggen van de uitgevoerde controles op de juistheid van de bedragen in het gemeentefonds door de verantwoordelijke afdelingen, waaronder Directie Bestuur, Financiën en Regio's.

Ondanks de constatering dat verbeteringen zijn doorgevoerd in 2019, zien wij nog steeds een verhoogd risico dat fouten niet tijdig worden ontdekt en foutieve bedragen worden uitgekeerd aan gemeenten en provincies. Wij benadrukken het belang dat de gegevensverwerking aantoonbaar betrouwbaar moet plaatsvinden, ook vanwege het financieel belang van circa € 32 miljard. Te meer omdat wij ook constateren dat veel controles handmatig worden uitgevoerd en er sprake is van een relatief kleine bezetting, waardoor er geen goede functiescheiding kan worden doorgevoerd. Hierbij komt dat er geen zogenoemde 'verbijzonderde interne controle' wordt uitgevoerd.²⁸

Om deze redenen handhaven wij het aandachtspunt en doen we de volgende aanbevelingen aan de minister van BZK voor het beheer van het gemeente- en provinciefonds met een omvang van jaarlijks circa € 32 miljard.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om:

- een verbijzonderde interne controle op te zetten, die gericht is op het uitvoeren van periodieke controles en beoordelingen van de controles die het team beheer gemeente- en provinciefonds momenteel uitvoert. De verbijzonderde interne controle moet dan een uitspraak doen over de continue en effectieve werking van die controles;
- de huidige geautomatiseerde gegevensverwerking en met name de mogelijkheden voor verdere geautomatiseerde controle in kaart te brengen en de uitkomsten van deze analyses te betrekken in de huidige werkwijze, en deze werkwijze waar mogelijk te herzien;
- de huidige reeds lang bestaande applicatie en de al dan niet aanwezige geautomatiseerde controles te evalueren, ook in het licht van de herziening van de Financiële-verhoudingswet en de herijking van het gemeentefonds.

4.4.7 Aandachtspunt – Gebruikershoeveelheden Logius

Logius is een agentschap van het Ministerie van BZK en levert diensten voor de digitale overheid. Voor het gebruik van de voorzieningen als DigiD en DigiD Machtigingen brengt Logius kosten in rekening bij bijvoorbeeld gemeenten en uitvoeringsorganisaties als de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Logius maakt gebruik van externe leveranciers om de voorzieningen te kunnen aanbieden. Als uitbestedende organisatie blijft Logius verantwoordelijk voor de uitbestede processen. Hoewel Logius van de externe leveranciers assurancerapportages ontvangt over de uitbestede processen, constateren wij dat deze rapportages geen aantoonbare zekerheid geven over de betrouwbaarheid van de aantallen berichten. Dit leidt tot onzekerheid of de juiste aantallen berichten aan de afnemers, zoals gemeenten en uitvoeringsorganisaties, in rekening worden gebracht.

Bij Logius worden de totale werkelijke kosten van de voorzieningen doorberekend aan de gebruikers. De kosten van de voorzieningen zijn daarmee gelijk aan de omzet van de voorzieningen. Er is bij Logius geen sprake van een onzekerheid over de volledigheid van de opbrengsten. Wij vinden het van belang dat er zekerheid bestaat over de aantoonbare betrouwbaarheid van de gebruikershoeveelheden, omdat er anders geen zekerheid is over de verdeling van de kosten over de verschillende afnemers van Logius.

Wij constateren verder dat Logius geen centraal inzicht heeft in de assurancerapportages die het van externe leveranciers ontvangt. Dit is nodig zodat Logius inzicht heeft in welke leveranciers welke rapportages leveren, en of deze voldoende zekerheid bieden als het gaat om de betrouwbaarheid van het aantal berichten. Ook ontbreekt het aan centraal inzicht bij Logius in de reikwijdte en de opvolging van bevindingen uit deze rapportages.

Wij verwachten overigens dat dit in 2020 verbetert, omdat Logius eind 2019 is gestart met de uitwerking van een regiefunctie rondom de assuranceproducten.

Logius heeft eind 2019 de eerste stappen gezet om de betrouwbaarheid van de gebruikershoeveelheden aan te tonen, wij verwachten dan ook dat dit aandachtspunt in 2020 kan worden opgelost.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om:

- de betrouwbaarheid van de aantallen berichten afkomstig van de leveranciers aan te tonen. Dit kan door afspraken met de leveranciers te maken of afspraken aan te passen over te hanteren en te toetsen normenkaders. Deze normenkaders moeten daarbij de elementen bevatten waaruit na toetsing een uitspraak mogelijk is over de aantoonbare betrouwbaarheid van de gebruikershoeveelheden. Dit zorgt ervoor dat de betrouwbaarheid van de aan afnemers gefactureerde berichten door Logius kan worden aangetoond;
- een regiefunctie in te richten die bestaande en noodzakelijk geachte assuranceproducten voor uitbestede processen in kaart brengt. In deze assurancerapporten staat of de door de leveranciers getroffen maatregelen de betrouwbaarheid van het aantal berichten waarborgt. Belangrijk hierbij is om periodiek de uitkomsten van ontvangen rapportages te beoordelen en hier zichtbaar navolging aan te geven.

4.4.8 Defensievastgoed: aandacht nodig voor inzicht en middelen

De beschikbaarheid van vastgoed dat aan alle milieu-, gezondheid en veiligheidseisen voldoet, is voorwaardelijk voor een veilige werk- en leefomgeving voor Defensiepersoneel. Volgens het jaarverslag van de minister van Defensie staat de huidige status van het vastgoed echter op gespannen voet met deze randvoorwaarde.

Wij beoordelen de tekortkomingen in het vastgoedmanagement als een onvolkomenheid bij het Ministerie van Defensie, maar de minister van BZK heeft ook een rol bij het beheren van Defensievastgoed, omdat zij verantwoordelijk is voor het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), een agentschap van het Ministerie van BZK.

Het beheer en het onderhoud van het vastgoed van het Ministerie van Defensie worden sinds 2014 uitgevoerd door het RVB. Sindsdien is de minister van Defensie opdrachtgever van het RVB voor beheer en onderhoud. Onveranderd is dat de minister van Defensie

eigenaar is van het vastgoed. Via een convenant zijn nadere afspraken gemaakt tussen het Ministerie van Defensie en het RVB over de dienstverlening voor beheer en onderhoud.

De minister van Defensie constateerde in 2018 zelf dat de staat van het Defensievastgoed onvoldoende is, en dat haar vastgoedportefeuille toe is aan een forse modernisering. Daarnaast wijzen wij de minister van Defensie al een aantal jaren op het belang van goede processen om dit vastgoed te beheren. Onze onderzoeken over 2018 en 2019 (Algemene Rekenkamer, 2020g) wijzen uit dat er sprake is van onderhoudsachterstanden en dat vastgoedmanagementprocessen nog niet op orde zijn. Dit is te verklaren door zowel financiële keuzes uit het verleden als tekortkomingen in de processen van het vastgoedmanagement bij het Ministerie van Defensie en het RVB.

Inzicht in de staat van het onderhoud van het Defensievastgoed is niet veel verbeterd

De minister van Defensie heeft in 2019 nieuwe initiatieven genomen om het inzicht in de staat van het onderhoud van het Defensievastgoed te verbeteren. We constateren dat deze niet volledig zijn gerealiseerd. Zo heeft de minister aan het RVB gevraagd om een informatiesysteem dat een actueel inzicht biedt in de naleving van de wettelijke eisen van gebouwen, maar dit systeem is nog niet operationeel. Verder slaagt het RVB er niet in om voor alle bouwkundige inspecties aan de norm te voldoen.

Problemen in de governance niet opgelost

We constateren dat de governance tussen het Ministerie van Defensie en het RVB nauwelijks gericht is op resultaten. Veel rapportages die gewisseld worden tussen het Ministerie van Defensie en het RVB gaan over geldstromen en niet over de resultaten van de onderhoudsactiviteiten. Het budget vanuit het Ministerie van Defensie naar het RVB voor onderhoud is te laag en deels niet beschikbaar voor preventief onderhoud, omdat er budget nodig is voor het oplossen van storingen en calamiteiten. Ook constateren we dat het RVB als opdrachtnemer voor onderhoud van het vastgoed de vraag vanuit het Ministerie van Defensie niet aankan. Verder is de communicatie met het Ministerie van Defensie voor het RVB niet optimaal en voldoet de informatievoorziening door het RVB aan het Ministerie van Defensie niet aan de eisen. Het vastgoedmanagement moet op orde komen om de staat van het Defensievastgoed te kunnen verbeteren en de portefeuille te moderniseren. Dit proces vraagt om structurele aandacht en middelen. In ons rapport bij het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Defensie lichten we dit nader toe (Algemene Rekenkamer, 2020g).

4.4.9 Onderzoek bij de I&V-diensten – implementatie van de Wiv 2017

Tot het controledomein van de Algemene Rekenkamer behoren ook organisaties die taken uitvoeren op basis van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017), zoals de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en

Veiligheidsdienst (MIVD). Onderzoek van de Algemene Rekenkamer op dit terrein is van belang omdat deze zogeheten 'I&V-diensten' zich in het openbaar slechts beperkt kunnen verantwoorden over hun functioneren en presteren. Dit vanwege het vertrouwelijke karakter van hun werkzaamheden in het kader van de bescherming van de nationale veiligheid. Ons onderzoek draagt bij aan de parlementaire controle op de geheime aspecten van het overheidsbeleid rond de I&V-diensten dat wordt uitgevoerd door de Vaste Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) van de Tweede Kamer.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering van I&V-diensten

Sinds de publicatie van het ons rapport *Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD; Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015* (www.rekenkamer.nl) voeren wij elk jaar een verantwoordingsonderzoek uit bij de I&V-diensten. Over de uitkomsten van ons verantwoordingsonderzoek over 2019 bij de I&V-diensten rapporteren wij (naast dit rapport bij het jaarverslag) op een later moment dit jaar aan de CIVD.

Implementatie van de Wiv 2017

De Wiv 2017 is op 1 mei 2018 in werking getreden. Dat betekent dat de I&V-diensten vanaf die datum moeten voldoen aan de eisen die de wet stelt. De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) volgt de voortgang hiervan op de voet en rapporteert hierover in haar voortgangsrapportages aan het parlement. Inmiddels zijn 3 voortgangsrapportages verschenen, de 4e (en laatste) verschijnt in mei 2020. Met het oog op de vervroegde evaluatie van de Wiv 2017, waarvan de start in mei 2020 is beoogd, streeft de CTIVD ernaar binnen 2 jaar na de inwerkingtreding van de wet in concluderende zin te rapporteren over de onderwerpen die zijn geduid tijdens de parlementaire behandeling van de wet en aan de CTIVD voor onderzoek zijn voorgelegd.

De CTIVD constateert in haar 3e voortgangsrapportage van november 2019 dat de I&V-diensten veel werk hebben verzet, maar dat aan de noodzakelijke wettelijke waarborgen voor de rechtsbescherming van de burger meer invulling moet worden gegeven. Er is nog steeds sprake van wezenlijke risico's op onrechtmatig handelen. De belangrijkste stappen die door de I&V-diensten (voort)gezet moeten worden, zijn het omzetten van wetgeving en beleid in interne processen, concrete instructies voor medewerkers, technische systemen en adequate interne controlemechanismen. De 'techniekonafhankelijke' formulering van de Wiv 2017 maakt dat de I&V-diensten het nodige moeten doen om de wet in de praktijk tot uitvoering te brengen. Daarbij is het aanpassen van de werkwijze en technische werkomgeving van de diensten noodzakelijk. Gelet op de complexiteit van de datahuishouding en IT-infrastructuur bij de I&V-diensten is dit niet eenvoudig of snel te realiseren. Bovendien is de huidige inrichting van de werkprocessen en systemen onvoldoende toegesneden op de vereisten die de wet stelt. Het aanpassen hiervan blijkt dan veelomvattender dan aanvankelijk gedacht, aldus de CTIVD (CTIVD, 2019).

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementaal jaarverslag doet de minister verslag van de opmerkelijke zaken in de bedrijfsvoering, mede gebaseerd op een risicoanalyse. Daarbij gaat de minister (in voorkomend geval) in op de tekortkomingen of punten van aandacht in de bedrijfsvoering. Uit de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen van zowel de minister van BZK als de minister van Defensie blijkt dat de implementatie van de Wiv 2017 een grote en meerjarige inspanning van de I&V-diensten vraagt. Ook wij stellen dit vast. Hierdoor lopen de I&V-diensten het risico onvoldoende toe te komen aan andere zaken, zoals organisatieontwikkeling en innovatie.

Of de implementatie van de Wiv 2017 ten koste gaat van de operationele slagkracht van de I&V-diensten is niet bekend. De minister van Defensie (op dat moment verantwoordelijk voor de AIVD) heeft ons verzocht onderzoek uit te voeren naar de (incidentele en structurele) effecten van de Wiv 2017 op de operationele taakuitoefening van de I&V-diensten. Dit verzoek sluit aan op de voorziene wetsevaluatie van de Wiv 2017. Wij hebben positief op dit verzoek van de minister van Defensie gereageerd. Wij streven er naar dit onderzoek in 2020 uit te voeren. Hierdoor dragen we – in lijn met voorgaande onderzoeken – bij aan een bestendig beleid voor deze uitvoeringsdiensten door een onafhankelijk totaalbeeld te geven van de invoering van de waarborgen van de nieuwe wet, de vernieuwing van de werkprocessen en IT van de I&V-diensten en hun taakuitvoering. Daarmee kunnen wij ook de implementatie van de Wiv 2017 beoordelen in het perspectief van de eerdere forse bezuinigingen en intensiveringen bij de I&V-diensten.

4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van BZK. Dit jaar hebben we gekeken naar het Programma Aardgasvrije Wijken (§ 5.1) en hebben we de Rijksbrede ICT onderzocht (§ 5.2). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK in § 5.3.

5.1 Beleids casus Programma Aardgasvrije Wijken



De invulling van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) draagt in de huidige vorm onvoldoende bij aan de doelstellingen van de minister van BZK om wijken aardgasvrij te maken. We beginnen met de beschrijving van het programma (§ 5.1.1) en van de kosten (§ 5.1.2) en bespreken daarna onze bevindingen over de doeltreffendheid ervan. De minister van BZK heeft met het PAW verwachtingen gewekt die niet kunnen worden waargemaakt met de getroffen maatregelen (§ 5.1.3). De snelheid waarmee het programma is gestart, heeft niet bijgedragen aan de kwaliteit ervan (§ 5.1.4). De minister van BZK beschikt met het PAW niet over het juiste instrumentarium dat nodig is om haar aandeel in het realiseren van de doelen waar te maken (§ 5.1.5). Als laatste doen wij aanbevelingen aan de minister (§ 5.1.6).

5.1.1 PAW: opzet en werking

Het kabinet wil Nederland in 2050 aardgasvrij hebben. Deze ambitie vloeit voort uit het verdrag van Parijs, het regeerakkoord en het Klimaatakkoord, die alle tot doel hebben dat de CO₂-uitstoot wordt gereduceerd. Ook draagt dit bij aan de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (Sustainable Development Goals) die in 2015 door de Verenigde Naties zijn vastgesteld als de nieuwe mondiale duurzame ontwikkelingsagenda voor 2030, en specifiek aan doel 11: 'duurzame steden en gemeenschappen'. Daarnaast heeft het kabinet zich, vanwege de aardbevingen, voorgenomen de gaswinning in Groningen af te bouwen en op termijn te staken. Omdat de meeste Nederlandse woningen en andere gebouwen met aardgas verwarmd worden, krijgen alle inwoners van Nederland, als eigenaar of als huurder, op termijn te maken met het loskoppelen van hun woning van het aardgas. Het is belangrijk dat zij duidelijkheid hebben over het tijdsverloop, de kosten en de opbrengsten. Het

kabinet wil dan ook dat bewoners, eigenaren en andere belanghebbenden betrokken worden bij het aardgasvrij maken van woningen en gebouwen (kabinet Rutte-III, 2019).

Het PAW dient bij te dragen aan de rijksbrede inzet en is onderdeel van een breder pakket van 28 maatregelen van de minister van BZK om de gebouwde omgeving aardgasvrij te maken. Het programma bestaat uit 2 onderdelen. Het eerste onderdeel betreft de zogenoemde proeftuinen: experimenten waarin gemeenten in specifieke wijken bestaande woningen en gebouwen aardgasvrij (laten) maken. De rijksoverheid gaat ervan uit dat de investeringen hiervoor gedeeltelijk worden terugverdiend door lagere kosten voor het verwarmen van huizen. Soms zal een deel van de investering niet worden terugverdiend. Dit wordt de onrendabele top genoemd. Gemeenten die deelnemen aan het programma krijgen van de minister van BZK middelen voor de bekostiging van onder andere deze onrendabele top via een decentralisatie-uitkering.

Het tweede onderdeel van het programma is een kennis- en leerprogramma waarin alleen gemeenten die een proeftuin hebben kennis en ervaring kunnen uitwisselen over het aardgasvrij maken van woningen.

De minister van BZK heeft een bureau opgezet (bestaande uit 12 fte) om het programma in goede banen te leiden en om de resultaten te monitoren. Dit programmabureau schakelt daarvoor diverse organisaties in, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (die niet alleen convenantspartner is maar ook wordt ingezet voor het uitvoeren van het leerprogramma), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) (om onder meer de aanvragen van gemeenten te beoordelen) en het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (om te adviseren hoe je stakeholders betreft bij het aardgasvrij maken van woningen en andere gebouwen). De minister van BZK voert een belangrijk deel van de activiteiten dus niet zelf uit. Zij werkt samen met andere partijen en fungeert als opdrachtgever voor onderdelen van de uitvoering.

De financiële middelen voor het PAW zijn onderdeel van de intensiveringen, in de vorm van extra publieke uitgaven, die het kabinet-Rutte III heeft ingezet. Net als in het verantwoordingsonderzoek over 2018 doen wij ook dit jaar onderzoek naar diverse intensiveringen. De middelen voor het PAW worden zoals aangegeven aan gemeenten overgemaakt in de vorm van een decentralisatie-uitkering. De opzet en werking van het beheer van dit instrument hebben wij in 2018 als onvolkomenheid aangemerkt en onder andere de decentralisatie-uitkering Aardgasvrije Wijken beoordeelden wij als onrechtmatig (Algemene Rekenkamer, 2019b).²⁹ Dit heeft ertoe geleid dat wij nu onderzoek hebben gedaan naar de werking van het PAW en naar de rechtmatigheid van deze uitkering in 2019. De bevindingen ten aanzien van deze laatste vraag staan in § 4.3.8. Daar concluderen wij

dat de decentralisatie-uitkering Aardgasvrije Wijken nog steeds onrechtmatig is. In dit hoofdstuk behandelen wij de werking van het programma.

5.1.2 Kosten voor het programma bedragen circa € 150 miljoen in 2018-2019

Het PAW is onderdeel van het Interbestuurlijk Programma (IBP), een bestuursakkoord tussen 4 bestuurslagen. Naast de Ministeries van BZK en Economische Zaken en Klimaat (EZK) nemen ook de VNG, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg deel. De minister van BZK bekostigt het programma op nationaal niveau.

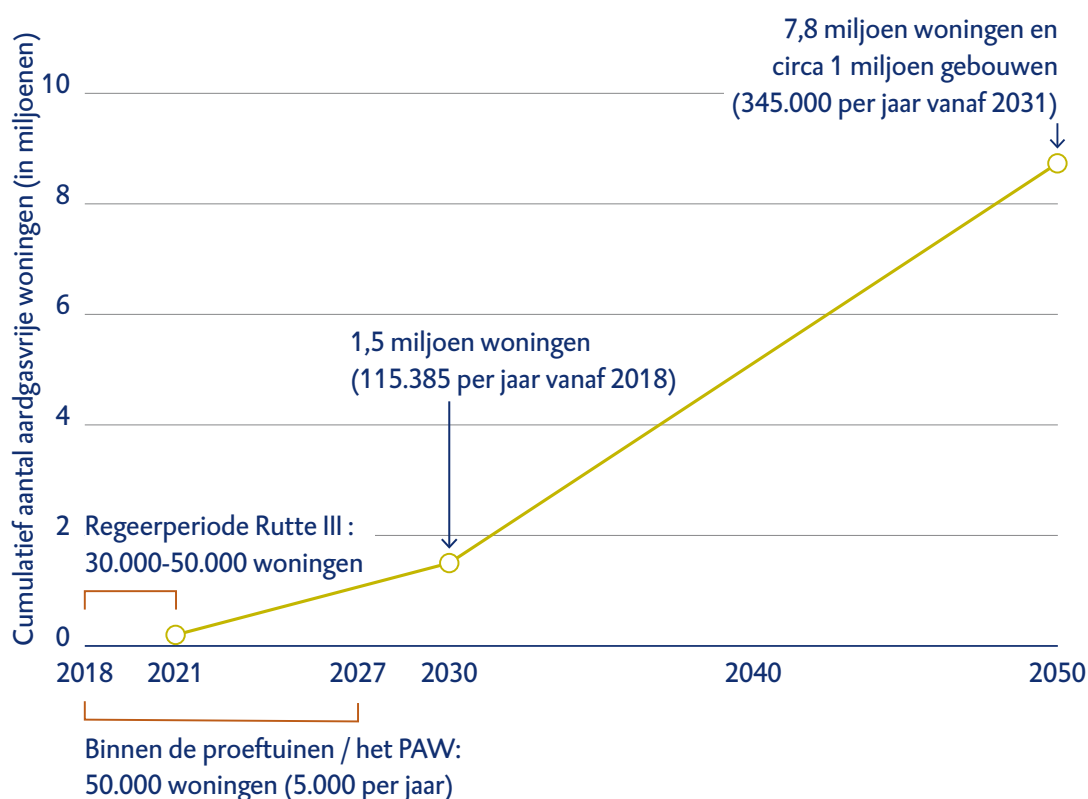
Gedurende de gehele periode van het programma 2018-2028 wil het kabinet € 435 miljoen besteden (website Rijksoverheid). De bijdragen voor 2018-2019 (€ 131,4 miljoen) zijn afkomstig uit de zogenoemde Klimaatveloppen. Dat zijn extra middelen die zijn bedoeld om klimaatverandering te bestrijden en ze zijn door het parlement goedgekeurd.³⁰ Het Ministerie van BZK heeft in de begroting 2020 voor de jaren 2020-2024 ook financiering opgenomen voor het programma (€ 207,6 miljoen). Voor de periode 2025-2028 zijn echter geen middelen geraamd (BZK, 2019b). De Eerste en de Tweede Kamer hebben dan ook circa € 100 miljoen van de € 435 miljoen die het kabinet wil besteden aan het programma nog niet geaccordeerd.³¹

In de periode 2018-2019 is circa € 150 miljoen besteed aan het programma. Hiervan is € 126 miljoen via decentralisatie-uitkeringen uitgekeerd aan gemeenten. Het grootste deel hiervan is door de minister van BZK bedoeld voor de bekostiging van de proeftuinen. In het kader van de wijkaanpak heeft de minister daarnaast € 11 miljoen aan deelnemende gemeenten verstrekt voor het opstellen van de plannen voor het aardgasvrij maken van wijken. Ook dit geld is verstrekt middels een decentralisatie-uitkering. Het resterende deel, circa € 13 miljoen, heeft de minister gebruikt voor bekostiging van het eigen programma-bureau, de inhuur van externe partijen voor het uitvoeren van het Kennis- en Leerprogramma, het onderhoud van de website, en onderzoek.³²

5.1.3 De minister van BZK heeft verwachtingen gewekt, die zij niet waar kan maken

Het kabinet-Rutte III wil voor het einde van de kabinetsperiode (uiterlijk in 2021) “30.000 tot 50.000 bestaande woningen per jaar gasvrij kunnen maken of in ieder geval zodanig energie-efficiënt te [sic] maken dat ze op korte termijn gasloos gemaakt kunnen worden” (VVD, CDA, D66, ChristenUnie, 2017). Het kabinet stelt dat in 2030 1,5 miljoen woningen aardgasvrij gemaakt moeten zijn en in 2050 *alle* woningen en gebouwen, ofwel 7,8 miljoen woningen en 1 miljoen andere gebouwen.³³ Het kabinet gaat ervan uit dat het tempo waarin woningen aardgasvrij worden gemaakt met de jaren toeneemt (zie figuur 10). Het PAW beoogt een bijdrage te leveren aan deze versnelling. De minister van BZK ging er begin 2018 van uit dat met het programma in de periode 2018-2027 50.000 woningen aardgasvrij zouden worden gemaakt.³⁴

Ambitie aardgasvrij maken van woningen is hoog



Figuur 10 De planning van de minister van BZK voor het aardgasvrij maken van circa 7,8 miljoen woningen tot 2050

Uit ons onderzoek is niet duidelijk geworden hoe het aardgasvrij maken van enkele huizen in een wijk (als onderdeel van een proeftuin) op termijn tot gevolg heeft dat de rest van de wijk of gemeente ook aardgasvrij wordt. De minister stelt dat het programma leidt tot 'een vliegwiel zodat gemeenten samen met de betrokken partijen op een steeds grotere schaal in staat zijn te starten met een wijkgerichte aanpak' (BZK, 2019d). Wat dat vliegwiel is en uit welke concrete maatregelen het bestaat, maakt de minister naar ons oordeel niet duidelijk.

Hoe de financiële bijdrage van de minister van BZK aan de gemeenten bijdraagt aan het aardgasvrij maken van woningen is ook onduidelijk. De gemeenten hebben weliswaar een regierol om woningen aardgasvrij te laten maken, maar het zijn de woningeigenaren die over de daadwerkelijke realisatie gaan (zie onderstaand kader). De gemeenten krijgen via een decentralisatie-uitkering vanuit het gemeentefonds de beschikking over de middelen waarvan de minister van BZK beoogt dat deze worden ingezet voor het aardgasvrij maken van de woningen. Inherent aan het gekozen financieringsinstrument is echter dat de gemeenten het geld naar eigen inzicht kunnen besteden. Een gemeente *kan* het geld inzetten voor de bekostiging van het aardgasvrij maken van woningen (door woningcorporaties, projectontwikkelaars en woningeigenaren te ondersteunen) maar *hoeft* dit niet te doen.

Er is geen verantwoordingsplicht of verplichte uniforme informatievoorziening die inzicht in de voortgang op landelijk niveau mogelijk maakt.

Wie maakt een woning aardgasvrij?

De minister van BZK is er binnen het Klimaatakkoord verantwoordelijk voor dat de klimaatdoelen in de gebouwde omgeving worden gerealiseerd (kabinet Rutte-III, 2019). Zij heeft vooral een stimulerende en ondersteunende rol. Zij vervult deze onder andere door kaderstelling via wet- en regelgeving, ondersteuning van innovatie (onder andere door middel van subsidies en ‘zachte leningen’) en monitoring (BZK, 2019a).

Ook gemeenten hebben een rol in het aardgasvrij maken van woningen. Gemeenten spraken in het Klimaatakkoord af (geen wettelijke verplichting) dat binnen, of aansluitend op, de Regionale Energiestrategie (RES) gemeenten een Transitievisie Warmte dienen op te stellen. Hierin moeten gemeenten voor alle gebouwen op hun grondgebied een (wijkgerichte) aanpak maken. Per wijk moeten gemeenten de alternatieven voor duurzaam aardgasvrij verwarmen en koken aangeven. De visie bevat ook een wijk-voor-wijk-stappenplan. Gemeenten kunnen bovendien met eigen subsidieregelingen proberen invloed uit te oefenen op het aardgasvrij maken van woningen.

Het zijn de eigenaren van woningen en andere gebouwen die deze daadwerkelijk aardgasvrij maken. Eigenaar-bewoners kunnen zelf beslissen of zij hun woning loskoppelen van aardgas. Eigenaren die de woning niet zelf bewonen, bijvoorbeeld woningcorporaties, moeten ook rekening houden met belangen van huurders. Die hebben het recht om de grootschalige renovatie van de woning, die nodig is om een woning aardgasvrij te maken, te blokkeren (Burgerlijk Wetboek).

5.1.4 Snelle start PAW droeg niet bij aan duidelijkheid

Wij constateren dat de minister van BZK geen vastomlijnd plan had voor het PAW. Het programma werd in 2019, net als in 2018, bekostigd uit de Klimaatvelop. Dit geld stelde de minister van Financiën aan de minister van BZK beschikbaar. Het lijkt er op dat bij de start van het programma sprake was van ‘geld zoekt plan’. Medewerkers van het ministerie bevestigen het beeld dat zeker in 2018 de snelheid leidend was bij de besteding van het geld uit de Klimaatvelop. Dit blijkt ook uit de oproep die de minister van BZK deed aan gemeenten. Zij werden geacht nog in 2018 te starten met de uitvoering van hun plannen. De minister verwachtte dat vooral gemeenten die al vergevorderde plannen hadden, zich zouden aanmelden.³⁵ In 2018 waren gemeenten immers al aan het experimenteren met het aardgasvrij maken van woningen. Ze deden dat bijvoorbeeld in de Green Deal Aardgasvrije Woningen, waarbij het Ministerie van BZK ook betrokken was. Dit roept bij ons de vraag op of de uit het PAW gefinancierde plannen niet ook zouden zijn doorgegaan zonder die bijdrage.

De wens van de minister van BZK om het geld snel uit te geven heeft gevolgen gehad voor de kwaliteit en de consistentie van het beleid. In het bestedingsplan uit 2018 formuleerde de minister van BZK een duidelijk doel voor het programma: 'het aardgasvrij(-ready) maken van 100 wijken met ca. 50.000 woningen en gebouwen'.³⁶ Dit bestedingsplan is niet gedeeld met de Tweede Kamer. In de eerste communicatie over het PAW aan de Tweede Kamer stelde de minister dat het belangrijkste doel van het programma was om te leren over het aardgasvrij maken van wijken (BZK, 2018a; 2018b; 2018c). In de periode 2018-2019 legde de minister van BZK steeds meer nadruk op leren in algemene zin. De minister van BZK heeft de doelverschuiving van het realiseren van ten minste 50.000 aardgasvrije woningen naar het leren hierover niet in expliciete bewoordingen gedeeld met de Tweede Kamer, maar deed dat steeds via het melden van de veranderde leerdoelen van het programma.

In het bestedingsplan, de begrotingen en het jaarverslag van het Ministerie van BZK, in antwoorden op Kamervragen en in interne beleidsstukken worden steeds andere doelen genoemd. Het is onduidelijk welke doelen de minister op enig moment wel nastreeft en welke niet of niet meer. Deze doelen sluiten elkaar niet altijd uit maar verschuiven in de loop van de tijd. Wij troffen de volgende doelen en resultaten aan die de minister nastreefde in 2018-2019:

- 100 proeftuinen laten uitvoeren waarbij ten minste 500 woningen aardgasvrij worden gemaakt;³⁷
- inzicht verwerven in de condities die nodig zijn om de gekozen aanpak elders toe te passen en op te schalen tot circa 200.000 woningen en gebouwen per jaar;³⁸
- leren over een 'effectieve, inclusieve en opschaalbare aanpak'³⁹, over het samen met stakeholders van het aardgas afkoppelen van woningen (BZK, 2018b), en over de inrichting van de wijkaanpak;⁴⁰
- een 'kosteneffectieve grootschalige aanpak' bereiken (BZK, 2019d), die op een kostenefficiënte manier bijdraagt aan de CO₂-reductie (BZK, 2018c).

Wij waarderen het dat de minister niet vasthoudt aan doelen of resultaten die in de praktijk of bij nader inzicht niet werken of minder lijken bij te dragen aan het behalen van het algehele doel om Nederland in 2050 aardgasvrij te maken. De minister gebruikt de informatie die uit de proeftuinen komt om het beleid bij te stellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop gemeenten informatie moeten aanleveren bij indiening van projectplannen voor proeftuinen. Zoals in § 4.3.8 beschreven, staat een selectieproces aan de voorkant, waarbij gemeenten hun beleid naar rijksbeleid moeten vormen om aanspraak te maken op middelen van het Rijk, op gespannen voet met de beleids- en bestedingsvrijheid die een decentralisatie-uitkering kenmerkt.

Ons valt op dat de minister de belangrijkste termen die zij hanteert niet definieert. Daardoor is onduidelijk welk doel zij nu precies nastreeft en kan achteraf niet worden vastgesteld of een doel is behaald. Zo spreekt de minister over de kosten van het aardgasvrij maken van woningen in termen als 'betaalbaar', 'budgetneutraal', 'kostenefficiënt' en 'kosteneffectief' zonder dat duidelijk wordt wat zij hiermee bedoelt. Ook is ons niet duidelijk wat de minister bedoelt met een 'inclusieve' aanpak om woningen aardgasvrij te maken.

5.1.5 Instrumentarium

De doelen van de minister wisselen en verschuiven. Het is daarmee moeilijk voor ons, maar ook voor de minister zelf en het parlement, om te beoordelen of de resultaten zijn zoals beoogd. Wij maken uit de doelen op dat de minister in elk geval wil dat woningen aardgasvrij gemaakt worden, dat geleerd wordt over de manier waarop dat kan, én over de kosten die gemoeid zijn met het aardgasvrij maken van woningen.

De minister van BZK heeft zich doelen gesteld die zij niet kan behalen omdat zij niet over het instrumentarium beschikt om deze beleidsdoelen te realiseren. Enerzijds heeft de minister van BZK niet de bevoegdheden om de beoogde doelen te realiseren omdat de minister, net als gemeenten, bewoners niet kan dwingen om woningen aardgasvrij te maken. Anderzijds is het programma er niet op ingericht om het hoofddoel, aardgasvrije woningen, naderbij te brengen.

Ook is het programma niet zo ingericht dat de leerdoelen van de minister kunnen worden behaald. Zij heeft namelijk niet concreet gemaakt wie er moet leren, wat er geleerd moet worden en hoe. De minister hanteert 7 leerthema's, maar dit zijn brede thema's zoals 'regie en organisatie', zonder een concreet leerdoel of een leervraag. Ook heeft de minister van BZK de belangrijkste gebruikte termen (zoals aardgasvrij, budgetneutraal, kostendekkend, inclusief) niet gedefinieerd, wat ertoe leidt dat de minister ook zelf niet kan vaststellen of haar doelen zijn behaald.

De minister van BZK heeft het Planbureau voor de Leefomgeving opdracht gegeven in 2020 onderzoek te doen naar 'het lerend vermogen dat besloten ligt in de vormgeving van het Programma Aardgasvrije Wijken [...] in relatie tot de mogelijkheden van opschaling van de verduurzaming van de gebouwde omgeving'.⁴¹ De eerste resultaten van dit onderzoek zullen eind 2020 beschikbaar komen, begin 2022 volgt het resterende deel. De minister van BZK weet begin 2022 of de gekozen opzet aansluit bij het doel dat zij nastreeft.

Om na te gaan wat de resultaten zijn van het programma en of de doelen van de minister worden gehaald, is het nodig dat de minister de resultaten van het programma monitort. De minister zegde de Tweede Kamer toe voor het einde van 2019 met informatie te komen over de voortgang in de proeftuinwijken. De informatie zou ten minste bestaan uit het

aantal woningen dat aardgasvrij is geworden, de leerervaringen en de wijze waarop bewoners en gebouweigenaren worden betrokken bij de wijkaanpak (BZK, 2019d). De Tweede Kamer is eind 2019 ingelicht over vertraging in de berichtgeving. In januari 2020 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd over de kwalitatieve resultaten uit het PAW, bijvoorbeeld over de mate waarin belanghebbenden worden betrokken bij het aardgasvrij maken van woningen. Kwantitatieve gegevens (eerder toegezegd) heeft de minister niet gegeven. Wij merken op dat de minister de kwantitatieve gegevens niet aan kan leveren, omdat het Ministerie van BZK deze gegevens niet verzamelt – niet over de kosten en niet over het tempo waarin woningen aardgasvrij worden gemaakt. De toezegging aan de Tweede Kamer over het leveren van kwantitatieve gegevens over de aantallen met dit programma gerealiseerde aardgasvrije woningen is ingewikkeld om in te lossen, omdat deze gegevens niet worden verzameld op nationaal niveau.

De minister wil dat geleerd wordt wat de kosten van de energietransitie zijn en hoe de transitie doelmatig bereikt kan worden: zij wil dat het programma leidt tot een kosteneffectieve, grootschalige aanpak die op een kostenefficiënte manier bijdraagt aan de CO₂-reductie. Om dit inzicht te krijgen is nodig dat de minister van BZK nagaat wat de kosten zijn van woningen aardgasvrij maken. Dit gebeurt tot nog toe niet. Het is dan ook de vraag of via dit programma geleerd wordt hoe bewoners hun woning budgetneutraal en kostendekkend aardgasvrij kunnen maken. Voor bewoners is het belangrijk dit te weten, aangezien zij uiteindelijk (direct of indirect) de kosten dragen van het aardgasvrij maken van woningen.

De minister van BZK streeft ernaar dat uiteindelijk 50.000 woningen aardgasvrij worden gemaakt binnen het programma en ook wil zij leren hoe het tempo van het aardgasvrij maken kan worden versneld naar 200.000 woningen per jaar. Hiervoor moet het aantal aardgasvrije woningen worden bijgehouden. De minister houdt echter niet bij hoeveel woningen in de periode 2018-2019 aardgasvrij zijn gemaakt binnen het programma. Volgens de projectplannen van de deelnemende gemeenten zouden in de periode 2018-2019 ruim 2.000 woningen aardgasvrij worden gemaakt. Uit een bericht op de programma-website blijkt dat in 2018-2019 in Purmerend de eerste woningen die onderdeel zijn van de geplande 2.000 woningen aardgasvrij zijn gemaakt (website Programma aardgasvrije wijken).

5.1.6 Conclusie en aanbevelingen

Wij concluderen dat de invulling en uitvoering van het PAW in de huidige vorm onvoldoende bijdragen aan de doelstellingen van de minister. In 2018 en 2019 zijn enkele van de geplande 2.000 woningen aardgasvrij gemaakt. Het PAW heeft een interbestuurlijk karakter. Daarom zal de minister, samen met de partijen die de verantwoordelijkheid voor dit programma mede dragen, eraan moeten werken de prestaties van het programma te verbeteren.

Wij bevelen de minister van BZK aan om:

- het programma te evalueren, breder dan alleen op het lerend vermogen, en de gevonden zwakheden op te lossen;
- samen met de andere deelnemende partijen de doelen, beleidsinstrumenten, het financieringsinstrument en de monitoring met elkaar in overeenstemming te brengen;
- de doelen en leervragen te concretiseren. Daarbij moeten de rollen en taken van de minister van BZK en andere partijen duidelijk worden. De minister moet monitoring opzetten die de kwantitatieve resultaten meet;
- veranderingen en verschuivingen in de doelen van het beleid tijdig en volledig aan het parlement te melden en het parlement mee te nemen in de inzichten die gaandeweg ontstaan.

5.2 Sturing op continuïteit en vernieuwing van ICT, rijksbreed IT-beheer en informatiebeveiliging

5.2.1 Sturing op ICT: informatie en inzicht in het bestaande ICT-landschap van het Rijk

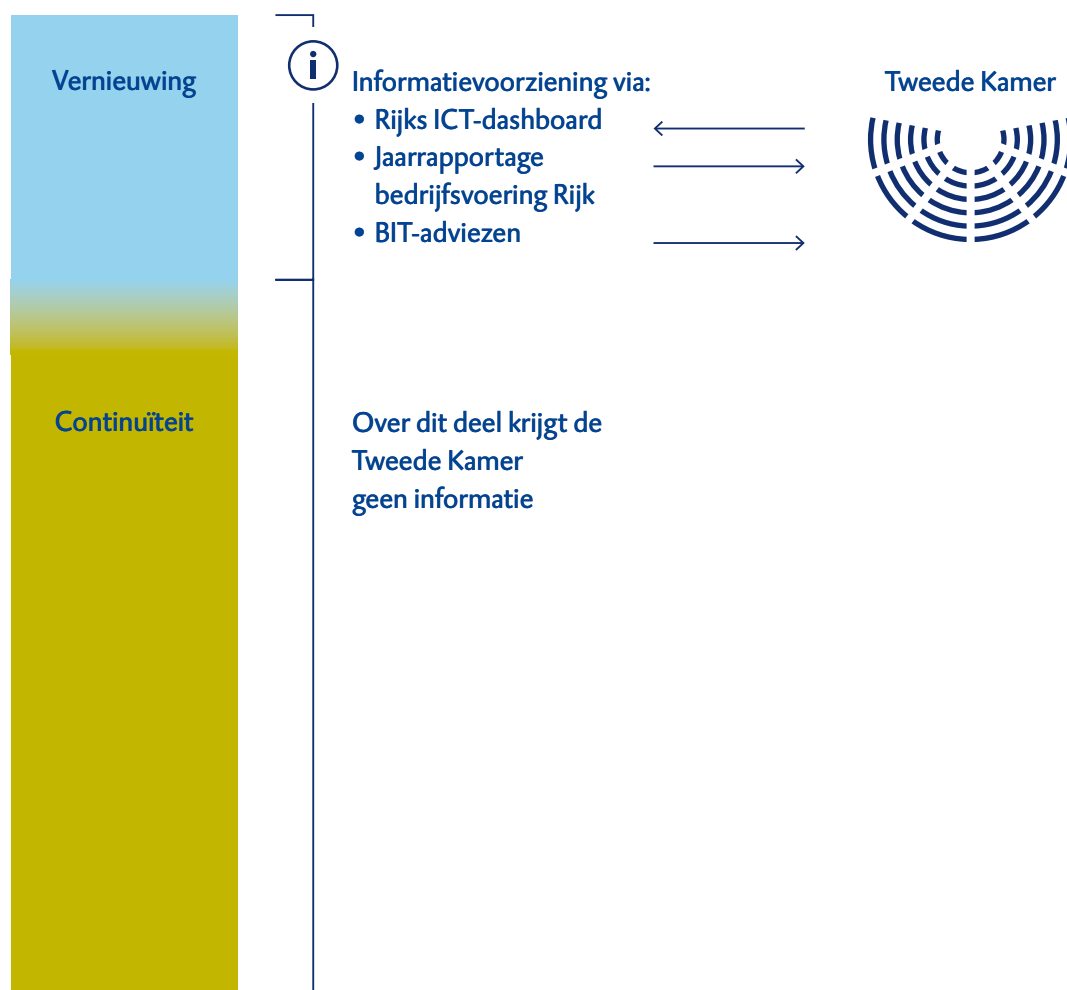
Fysieke infrastructuur als (spoor)wegen, bruggen en sluizen is van wezenlijk belang voor het maatschappelijk functioneren. Deze infrastructuur moet goed werken en moet onderhouden worden. Goed onderhoud betekent dat een weg over 5 jaar nog bereden kan worden en dat een brug over 20 jaar nog open en dicht kan. Goed onderhoud betekent tevens dat alle infrastructuur in beeld is en dat onderhoudswerkzaamheden worden gepland en uitgevoerd, zodat de infrastructuur kan blijven functioneren.

Voor het beheer en onderhoud van de digitale infrastructuur of ICT van de overheid geldt hetzelfde. De digitale infrastructuur is minder tastbaar en niet altijd zichtbaar, maar onmisbaar voor het functioneren van de overheid. Daarom doen wij onderzoek naar de manier waarop de digitale infrastructuur wordt onderhouden en de manier waarop de Tweede Kamer daarover wordt geïnformeerd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben we ons vorig jaar gericht op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over zowel grote ICT-projecten als beheer en onderhoud van de bestaande ICT (Algemene Rekenkamer, 2019b). We constateerden dat er in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer veel aandacht uitgaat naar ICT-projecten en het bouwen van nieuwe ICT-systemen en dat er (veel) minder aandacht wordt besteed aan de instandhouding van het bestaande ICT-landschap. Ook gaat de parallel met de fysieke infrastructuur op. En dat terwijl het Rijk feitelijk zo'n 75% van de totale uitgaven aan ICT (€ 3,1 miljard in 2018) besteedt aan het beheer en onderhoud van de bestaande ICT. Dit illustreert ook figuur 11.

De informatievoorziening over ICT aan de Tweede Kamer is beperkt tot de vernieuwing van ICT

ICT-kosten 2018:
€ 3,1 miljard



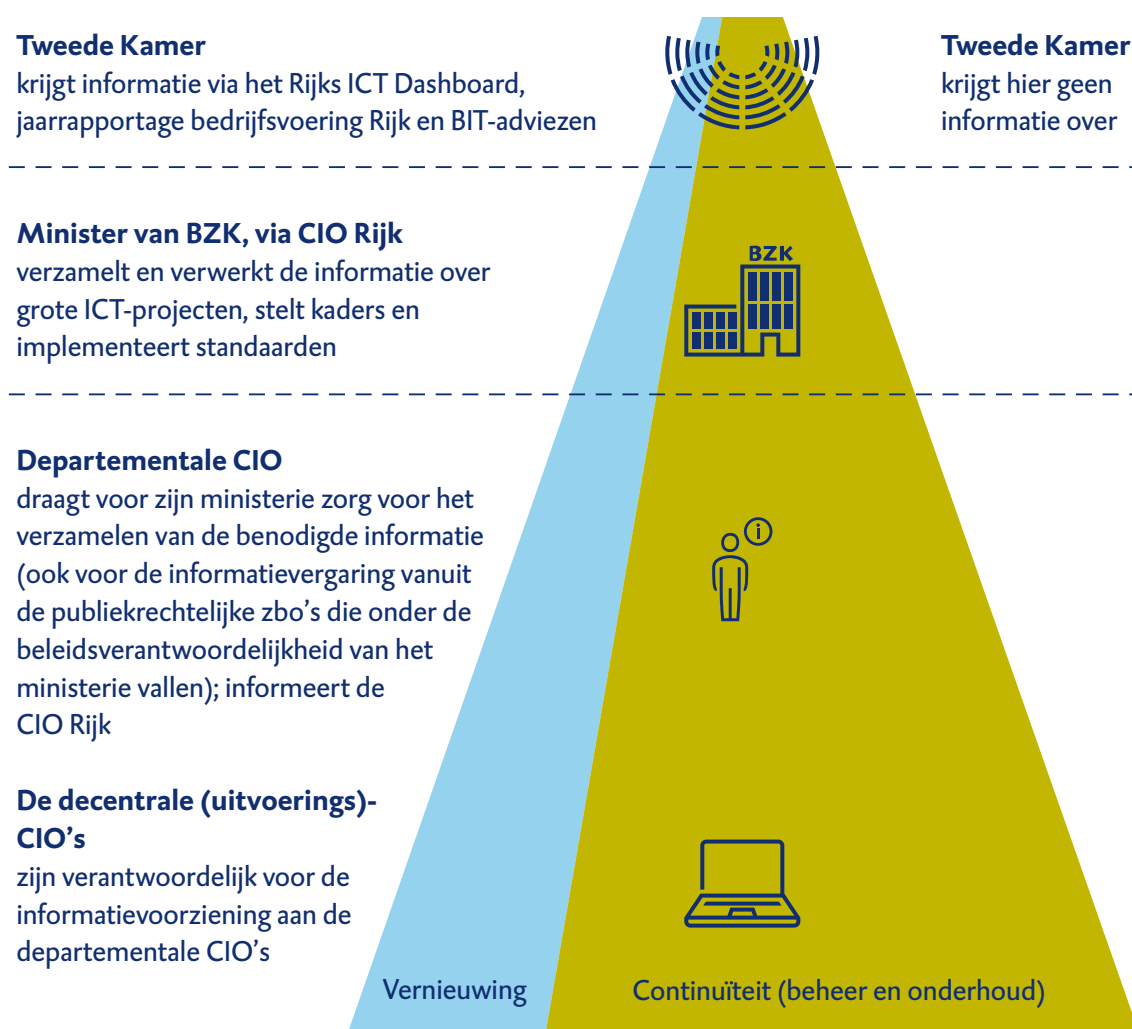
Figuur 11 De informatievoorziening over ICT aan de Tweede Kamer

Vorig jaar 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. Ook hebben we aanbevolen om afspraken te maken tussen de CIO Rijk en de departementale CIO's, die vergelijkbaar zijn met de afspraken omtrent informatie over grote ICT-projecten, zoals vastgelegd in het Handboek portfoliomanagement (Algemene Rekenkamer, 2019b).

Wij hebben dit jaar onderzocht in hoeverre deze aanbevelingen zijn opgevolgd, en of de informatievoorziening naar de Tweede Kamer over beheer en onderhoud van ICT is verbeterd. Het Ministerie van BZK heeft in maart 2020 een nieuwe versie van het Rijks ICT dashboard geïmplementeerd. Die bevat meer en betere informatie over grote ICT-projecten, maar er is geen informatie over beheer en onderhoud van ICT toegevoegd.

Ook de jaarlijkse Rapportage Bedrijfsvoering Rijk bevat ten opzichte van vorig jaar niet meer informatie over het bestaande ICT-landschap van het Rijk en de kosten daarvan. Ook constateren wij dat er geen afspraken zijn gemaakt die de minister van BZK in staat stellen om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer op het gebied van onderhoud en beheer van het bestaande ICT-landschap en de besteding van het geld daarvoor, te verbeteren. Zie figuur 12.

Er zijn vastgelegde afspraken voor het verzamelen en verstrekken van informatie over grote ICT-projecten aan de Tweede Kamer. Deze afspraken ontbreken voor informatie over beheer en onderhoud van het ICT-landschap.



Figuur 12 Afspraken voor informatie over ICT aan de Tweede Kamer

Om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het bestaande ICT-landschap van het Rijk te verbeteren, is inzicht nodig in de ICT-systemen die bij de ministeries en (uitvoerings)organisaties worden gebruikt. We hebben rijksbreed onderzoek gedaan naar in hoeverre de CIO's van de ministeries inzicht hebben in het ICT-landschap van hun ministerie.

Dit onderzoek is toegelicht in § 4.4.1. Inzicht in het beheer en onderhoud van ICT-systemen is belangrijk voor de rijksbrede aansturing, voor het lifecycle management van de systemen en voor de parlementaire controle.

De informatie over het ICT-landschap van het Rijk is versnipperd en incompleet

Wij constateren dat bij de 6 van de 11 onderzochte ministeries (BZ, Defensie, EZK, LNV, OCW en SZW) de CIO voldoende inzicht heeft in het bestaande ICT-systeemlandschap. Wij constateren daarnaast dat de informatie bij de ministeries over dit ICT-landschap verschillende vormen aanneemt: van Excel-lijstjes tot continu bijgewerkte interactieve databases. Ook zijn er verschillen in de mate van inzicht dat de departementale CIO heeft in de status, de kosten en de risico's van het landschap. Zo heeft ongeveer de helft van de departementale CIO's geen inzicht in de financiële aspecten van de applicaties, en van het ICT-landschap als geheel.

Samenvattend constateren wij dat het inzicht dat de CIO's hebben in het ICT-landschap van hun eigen ministerie verschilt en dat de informatievoorziening hierover aan de Tweede Kamer kan verbeteren. Door informatie over het ICT-landschap en de applicaties en systemen die daar deel van uitmaken te standaardiseren, kunnen de rijksoverheid en het parlement de informatie rijksbreed vergelijken. Ook kan de status van systemen in de loop van de tijd gevolgd en vergeleken worden. Hiervoor zijn afspraken nodig tussen de CIO Rijk en de departementale CIO's, zoals die er ook zijn voor projectportfoliomanagement voor grote ICT-projecten.

Wij bevelen de minister van BZK dan ook aan om:

- via de CIO Rijk afspraken te laten maken met de CIO's over het verzamelen en delen van informatie over het bestaande ICT-landschap, zodat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer op hetzelfde niveau kan komen te liggen als de informatie over grote ICT-projecten;
- via de CIO Rijk standaardisatie van de informatie over het ICT-landschap te laten bevorderen via het delen van best practices;
- via de CIO Rijk zo snel mogelijk zorg te dragen voor het formuleren van definities, kaders en richtlijnen voor het vastleggen van informatie over het bestaande ICT-landschap.

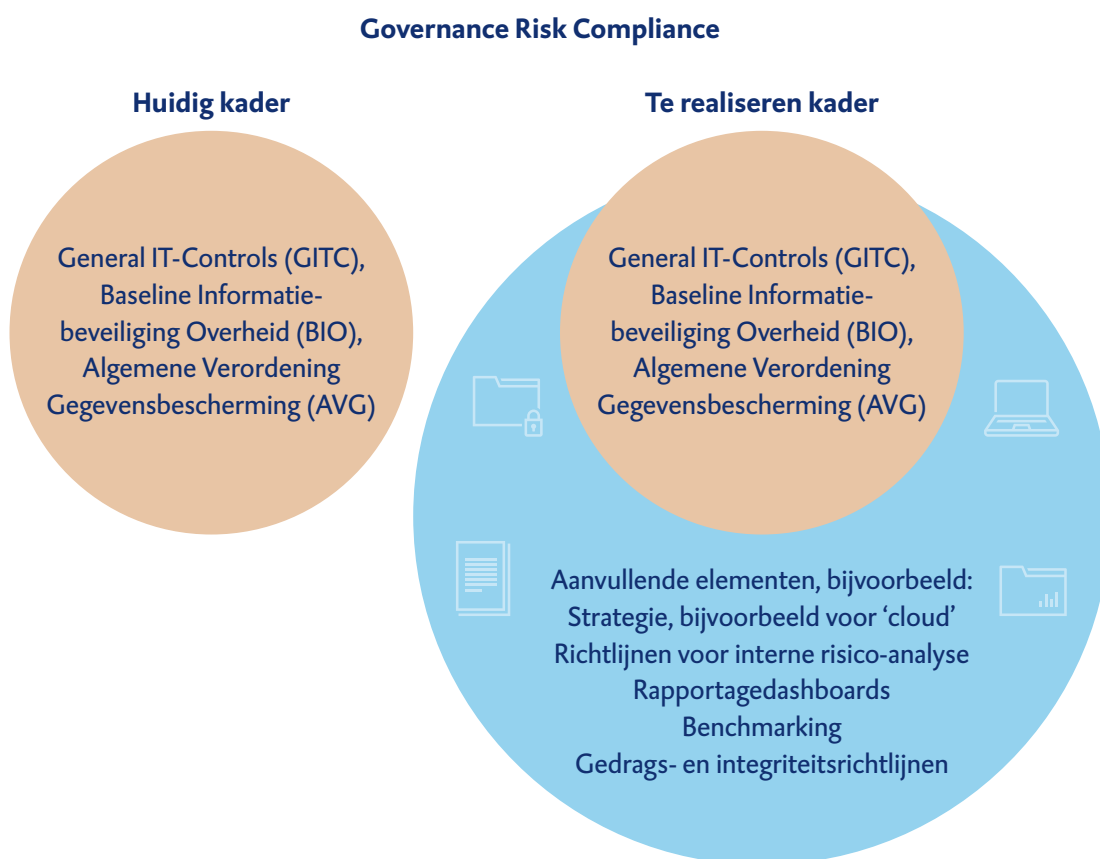
5.2.2 Rijksbreed IT-beheer: op de juiste manier beheren

In ons verantwoordingsonderzoek over 2017 (Algemene Rekenkamer, 2018) deden we de aanbeveling aan de minister van BZK om IT-organisaties die binnen de rijksoverheid verantwoordelijk zijn voor het beheer van kritische financiële-informatiesystemen verantwoording te laten afleggen aan afnemers (ministeries) over het gevoerde IT-beheer op basis van een assurancerapportage.⁴² Ook bevelen we de minister van BZK aan om 1 generiek

Governance, Risk en Compliance (GRC)-kader te ontwikkelen met gestandaardiseerde minimumbeheersingsmaatregelen voor de IT-organisaties binnen de rijksoverheid. Over het jaar 2018 oordeelden we dat op deze aanbevelingen nauwelijks vooruitgang was geboekt en de meeste (financiële) IT-systemen binnen de rijksdienst nog niet voldoende beheerst waren. Daarom beoordeelden we in 2018 het rijksbrede IT-beheer als een onvolkomenheid en herhaalden we onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2017 (Algemene Rekenkamer, 2019b).

In 2019 hebben we onderzocht in welke mate de minister van BZK maatregelen heeft genomen om het IT-beheer binnen de rijksoverheid en de verantwoording daarover te verbeteren. Wij constateren dat de CIO Rijk in het jaar 2019 de bestaande kaders gerelateerd aan IT-beheer heeft geïnventariseerd die voor het Rijk gelden. De verkende kaders bevatten belangrijke elementen van een GRC-kader, maar nog niet alle elementen. Figuur 13 illustreert dit.

Voor adequaat rijksbreed IT-beheer dienen er aanvullende richtlijnen te komen, zodat het Rijk beschikt over een goed Governance, Risk en Compliance-kader



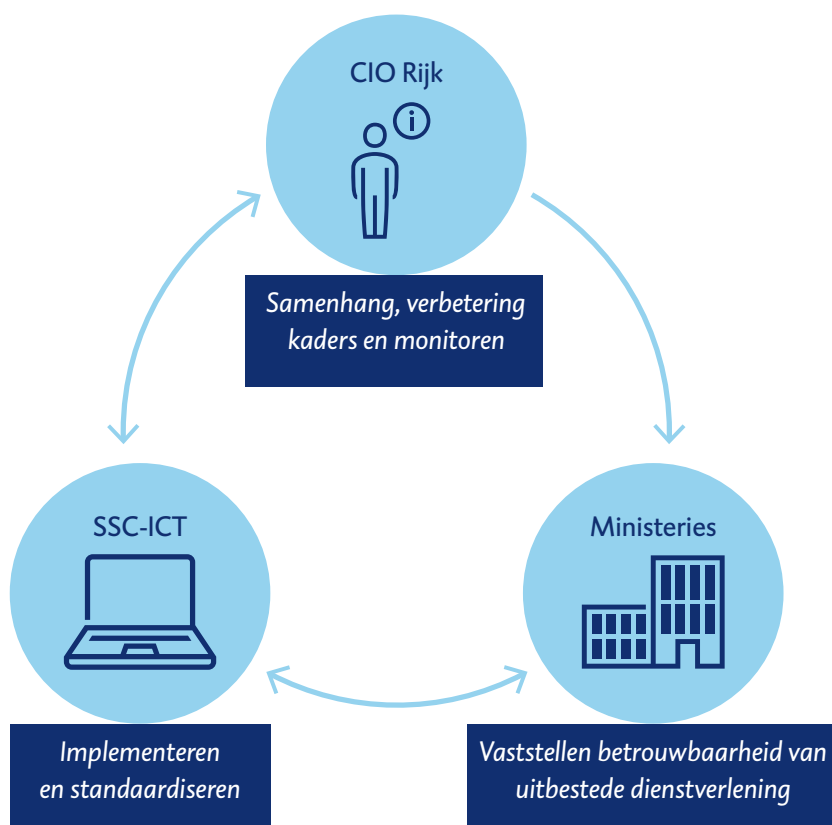
Figuur 13 Te realiseren GRC-kader

We constateren in ons onderzoek dat de minister van BZK ziet dat de implementatie van de bestaande kaders, zoals bijvoorbeeld de BIR en de BIO, verbetering nodig heeft. Daarbij wil zij samenhang in de kaders aanbrengen en deze optimaliseren. Wij vinden dit een goede

eerste stap en in 2020 dient de minister van BZK dit inzicht en dit plan te concretiseren en uit te voeren. Samenwerking met en actieve inzet van de andere ministeries zijn dan noodzakelijke randvoorwaarden om een verantwoord niveau van rijksbreed IT-beheer te realiseren.

Binnen de rijksdienst laten veel ministeries hun IT-systemen beheren door sharedservice-organisaties (SSO's). Om zekerheid te krijgen over de kwaliteit van het aan SSO's uitbestede IT-beheer, dienen de implementatie en werking van de IT-beheerkaders op onafhankelijke wijze getoetst te worden. In een aantal gevallen wordt dit al gedaan. Mede op basis van de resultaten uit de ADR-verkenning naar de verantwoording door SSO's uit 2019 (Auditdienst Rijk, 2020d) bekijkt de minister van BZK momenteel hoe de kwaliteit van het IT-beheer voor alle SSO's beter gerealiseerd en op 1 lijn gebracht kan worden. Voor deze verbeteringslag is het nodig dat ministeries (met elkaar) bepalen hoe, wanneer en waarover de SSO's in relatie tot de geleverde dienstverlening verantwoording aan hen moeten afleggen. CIO Rijk kan vervolgens de mate waarin de kaders geïmplementeerd zijn en functioneren, monitoren aan de hand van een dashboard met relevante indicatoren. SSC-ICT op zijn beurt dient de dienstverlening zoveel mogelijk te standaardiseren, langs de door CIO Rijk vastgestelde kaders. Zie hiervoor ook § 4.3.4 en § 4.3.5 in dit rapport over de onvolkomenheden bij SSC-ICT. Figuur 14 illustreert dit.

De meest relevante taken op rijks-ICT-gebied voor CIO Rijk, SSC-ICT en de ministeries



Figuur 14 Taken op ICT-gebied voor CIO-Rijk, SSC-ICT en de ministeries

We constateren dat de minister van BZK in 2019 met de genoemde verkenningen en plannen de eerste goede stappen heeft gezet richting verbetering van het rijksbrede IT-beheer. De resultaten hiervan moeten nog zichtbaar worden in 2020 en later. Ook dient de minister van BZK aandacht te schenken aan de aanvullende elementen uit een GRC-kader, zoals de inbedding van het IT-beheer in een bredere strategie, om het gehele IT-beheer bij de rijksdienst structureel op orde te krijgen. Een actieve afstemming van de te implementeren beheersingsmaatregelen tussen de ministeries van BZK en de vakministeries is daarbij noodzakelijk om een rijksbrede kwaliteitsverbetering van het IT-beheer te kunnen realiseren. Zonder de inzet van de minister van BZK, CIO Rijk, SSC-ICT én de inzet van de vakministers blijven risico's bestaan dat verstoringen in IT-systemen optreden, waardoor de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van de informatie in de IT-systemen in gevaar komen – bijvoorbeeld door fraude of datalekken. Een goede samenwerking tussen CIO Rijk, SSO's en ministeries is essentieel om tot verbetering te kunnen komen en daarmee de onvolkomenheid, die wij sinds 2018 toekennen, op te kunnen heffen. Over het jaar 2019 handhaven wij de onvolkomenheid.

Aanbeveling:

We bevelen de minister van BZK aan om in samenwerking met andere ministeries en SSO's eerst de huidige kaders te optimaliseren en te implementeren en toezicht te organiseren op het naleven van deze kaders. Dit geeft een goede basis voor IT-beheer. Vervolgens bevelen we de minister van BZK aan de aanvullende elementen uit het GRC-kader uit te werken in een concreet plan.

5.2.3 Rijksbrede informatiebeveiliging: centrale rol minister

Op het gebied van informatiebeveiliging heeft de minister van BZK verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en namens haar de CIO Rijk. Door onder andere monitoring en beleidsevaluatie dient de minister van BZK zich ervan te vergewissen dat de informatiebeveiliging binnen de Rijksoverheid goed functioneert en of zo nodig bijsturing moet plaatsvinden. Dit betekent dat de minister van BZK⁴³:

- de kaders voor vaststelt in de vorm van minimumnormen of standaarden;
- de uitvoering in de praktijk monitort;
- de betrokkenen aanspreekt als zij de normen of standaarden niet naleven;
- de kaders aanpast wanneer daarvoor aanleiding is.

Opvolging aanbevelingen informatiebeveiliging 2018

In het verantwoordingsonderzoek 2018 (Algemene Rekenkamer, 2019b) deden we 2 aanbevelingen aan CIO Rijk. Allereerst bevelen wij aan om de bevoegdheden van de Minister van BZK te koppelen aan concrete acties. Hierbij valt te denken aan het formaliseren en toekennen van mandaat van de minister van BZK in het ICV-proces.⁴⁴

Daarnaast bevelen wij aan om de bevoegdheden van de minister van BZK op het terrein

van informatiebeveiligingsbeleid in lijn te brengen met die van de minister van Financiën op het terrein van de overheidsfinanciën.

Ten aanzien van de eerste aanbeveling constateren we over 2019 dat de minister van BZK gestart is met een pilot van het *informatiebeveiligingsbeeld* als vervanger voor de ICV. Dit informatiebeveiligingsbeeld heeft als doel om meer informatie te geven dan de ICV waarmee een eerste stap wordt gezet om onze bevindingen op dit onderwerp op te lossen. Deze pilot is in 2019 uitgevoerd bij 4 ministeries: het Ministerie van Economische Zaken, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid. De overige ministeries verantwoordden zich over 2019 nog via de ICV. Indien de pilot succesvol blijkt, wordt dit proces aangepast. We vinden dat CIO Rijk hiermee op de goede weg is, maar de aanbeveling betreffende het toekennen van mandaat in dit proces is daarmee nog niet helemaal overgenomen.

Voor de opvolging van de tweede aanbeveling uit 2018 over de bevoegdheden hebben we geconstateerd dat het onderwerp informatiebeveiliging in het laatste kwartaal van 2019 geagendeerd is in de ministerraad. De minister van BZK heeft de ministerraad geïnformeerd over de stand van zaken van de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer over 2018 heeft toegekend op het onderwerp informatiebeveiliging. In 2018 was het coördinatiebesluit al aangepast en in 2019 constateren wij dat CIO Rijk namens de minister van BZK ook in de praktijk is gestart met het invullen van haar coördinerende bevoegdheden zoals we dit hierboven hebben beschreven. Dit zien we terug in de monitoring door CIO Rijk van de voortgang van de andere ministeries op onze aanbevelingen over informatiebeveiliging. De voortgang van de ministeries is 1 op 1 overgenomen door CIO Rijk in de bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2019 (BZK, 2019c). Hierdoor is de informatie niet goed gecontroleerd en als gevolg daarvoor niet altijd duidelijk en kloppend.

Beeld informatiebeveiliging over 2019 bij CIO Rijk

Binnen het kabinet is afgesproken dat de minister van BZK de opvolging van de acties voor informatiebeveiliging dit jaar en de volgende jaren centraal zal coördineren. In de brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2019 (BZK, 2019c) heeft de minister van BZK een bijlage toegevoegd met daarin de maatregelen en de stand van zaken op de onvolkomenheden, uitgesplitst per departement. Daarnaast hebben medewerkers van CIO Rijk gesprekken gevoerd met de departementale CIO's over de opvolging van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer op het gebied van informatiebeveiliging.

In 2018 is het Coördinatiebesluit aangepast en naar de Tweede Kamer gestuurd waarmee de minister van BZK meer bevoegdheden heeft gekregen ter bevordering van de eenheid, kwaliteit en efficiëntie van informatiesystemen van de ministeries (BZK, 2018e).

Rijksbreed beeld van informatiebeveiliging

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 onderzochten wij hoe het gesteld was met de informatiebeveiliging bij 14 ministeries en andere organisaties die onderdeel zijn van het Rijk. Onze conclusie was dat een groot aantal de informatiebeveiliging niet op orde had. Bij 11 van de onderzochte organisaties waren de problemen dermate groot, dat we ze als onvolkomenheid aanmerkten.

Dit jaar hebben we dit onderzoek herhaald bij 16 rijksorganisaties. We constateren dat het belang van informatiebeveiliging beter op het netvlies staat. We zien ook dat er rijksbreed inspanningen zijn geleverd. Dat uit zich in het gegeven dat nu 6 van de 16 onderzochte ministeries en rijksorganisaties de informatiebeveiliging op orde hebben. We vragen wel aandacht voor het feit dat 9 andere ministeries en rijksorganisaties nog niet zo ver zijn en dat het Ministerie van Defensie 1 onvolkomenheid heeft op het gebied van autorisatiebeheer. Daarbij stellen wij vast dat het niveau van beveiliging verschilt per ministerie. Dat is een risico, want de ministeries zijn op het punt van uitwisseling van (geheime) informatie afhankelijk van elkaar. Hier bepaalt de zwakste schakel zodoende de sterkte van de keten.

Wij constateren ook dat de minister van Buitenlandse Zaken voor het derde jaar op rij de informatiebeveiliging niet voldoende op orde heeft. Zo zijn er achterstanden met de accreditaties van systemen, die nodig zijn voor de uitwisseling van informatie met de EU en de NAVO. Onze aanbevelingen op dit punt zijn niet opgevolgd. Daarom kwalificeren wij dit nu als een ernstige onvolkomenheid. Figuur 15 geeft een overzicht van onze oordelen uit ons onderzoek bij alle ministeries en organisaties van de afgelopen 4 jaar.⁴⁵

De rijksbrede informatiebeveiliging kent veel onvolkomenheden, ondanks het feit dat er in 2019 wel een stap voorwaarts is gemaakt

	2016	2017	2018	2019
 Algemene Zaken	✓	✓	✗	✓
 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	✓	⚠	✗	✗
 Buitenlandse Zaken	✓	✗	✗	✗ ERNSTIG
 Defensie	✗	✗	✗	✓
 EZK en LNV*	✗	✗	✓	✓
 Financiën	✓	✗	✗	✓
 Infrastructuur en Waterstaat	✓	✗	✗	✗
 Justitie en Veiligheid	✗	✗	✗	✓
 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	✓	⚠	✗	✗
 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	✓	✓	✓	✓
 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	✗	✗	✓	✗
 Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	✗	✗	✗	✗
 Nationale ombudsman				✗
 Raad van State				✗
 Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN)	✗	✗ ERNSTIG	✗	✗
 Staten-Generaal	✗	✗	✗	⚠

 In orde
  Aandachtspunten
  Onvolkomenheid

* Er is 1 directie verantwoordelijk voor zowel de informatiebeveiliging van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat als die van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit

Figuur 15 Overzicht van onvolkomenheden voor informatiebeveiliging rijksbreed

Informatieplicht vakministers aan minister van BZK

In hoeverre CIO Rijk de coördinerende rol kan invullen blijft samenhangen met de informatie die de ministeries periodiek en tijdig verschaffen aan CIO Rijk. Dit sluit aan bij de bevindingen

van vorig over de informatieplicht van de verschillende ministers richting de minister van BZK. Deze informatieplicht zegt *'onze ministers verstrekken de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de door hem gevraagde gegevens over de organisatie, de bedrijfsvoering en de informatiesystemen van de ministeries'* (Coördinatiebesluit, artikel 6, lid 1).

We constateerden over 2018 dat deze informatieplicht door de ministers niet altijd wordt ingevuld, waardoor CIO Rijk (behoudens de jaarlijkse ICV) niet altijd of niet tijdig inzicht heeft in de status van de informatiebeveiliging en de aanwezige risico's per ministerie. Een voorbeeld van het niet invullen van de informatieplicht zien we in de gesprekken die CIO Rijk voert met de verschillende ministeries in het kader van de monitoring op de opvolging van de onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging. We constateren dat er feitelijke onjuistheden worden beschreven in de verslagen van deze gesprekken. Zo geeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld aan dat het voldoet aan de standaarden voor informatiebeveiliging. Dit beeld ligt niet in lijn met de constatering van de Algemene Rekenkamer in 2018 en in 2019, zoals te zien is in het verantwoordingsonderzoek 2019 over het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De informatiebeveiliging bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken kennen we daar een ernstige onvolkomenheid toe (Algemene Rekenkamer, 2020c).

Three lines of defense: bewaken kwaliteit informatiebeveiliging

De rol met de bijbehorende bevoegdheden die CIO Rijk invult namens de minister van BZK, zoals de opvolging van de aanbevelingen, het monitoren van de uitvoering en het aanspreken wanneer standaarden niet worden nageleefd, is een tweedelijnsfunctie.

De ADR fungeert in het 'three lines of defense'-model als de derdelijnsfunctie omdat de ADR de interne auditor bij de rijksoverheid is. Hij controleert zowel de eerste (primaire proces) als de tweede lijn. De ADR voert in opdracht van CIO Rijk een rijksbreed onderzoek uit naar de informatiebeveiliging bij de rijksoverheid. Deze opdracht aan de ADR wordt afgestemd in het CIO-beraad. De CIO's bepalen in overleg met de ADR de reikwijdte van de opdracht. Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van het volwassenheidsmodel opgesteld door de Ledengroep Intern en Overheidsaccountants (LIO) van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Dit betekent dat geen oordeel wordt gegeven, maar een score op volwassenheidsniveau.

We constateren dat op het gebied van informatiebeveiliging nog veel verbeteringen te realiseren zijn in de primaire processen (eerste lijn). De eerste lijn wordt vaak intensief geholpen door de tweedelijnsrol (CISO en andere adviesfuncties), waardoor er in mindere mate objectieve periodieke monitoring plaats kan vinden door deze tweede lijn.

We constateren verder dat de mogelijkheden die de ADR vanuit de derde lijn heeft om rijksbreed onderzoek te doen naar de opzet, het bestaan én vooral naar de werking van de informatiebeveiliging, rijksbreed nog niet optimaal benut worden door de minister van BZK en de vakministers.

Conclusie en aanbevelingen

Wij constateren dat in 2019 de CIO Rijk de eerste goede stappen zet om de aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2018 op te volgen. De invulling van de informatieplicht door de vakministers aan de minister van BZK als coördinerend bewindspersoon en het verhelderen van de invulling van de ‘three lines of defense’ kan verbeterd worden.

Wij achten deze verbeteringen noodzakelijk om zo op het hoogste politieke en bestuurlijk niveau de status van de informatiebeveiliging bespreekbaar te kunnen maken op basis van de juiste informatie en zo de informatiebeveiliging rijksbreed te kunnen verbeteren.

Om deze redenen geven wij de volgende aanbevelingen aan de minister van BZK:

- Wij bevelen de minister van BZK en de vakministers aan om onder andere de ADR meer dan voorheen in te zetten om de opzet, het bestaan én vooral ook de werking van de informatiebeveiliging bij hun ministeries te onderzoeken. De CIO Rijk kan vervolgens uit deze onderzoeken ‘rode draden’ trekken en bepalen of er nog aanvullende opdrachten aan onder andere de ADR gegeven moeten worden. De ADR maar ook andere organisaties beschikken over mensen en middelen om bijvoorbeeld pentesten uit te (laten) voeren door ethische hackers waarmee de beveiliging van informatie op de ministeries in de praktijk kritisch getest kan worden. Het is volgens de Algemene Rekenkamer van groot belang dat de werking van de beveiliging van informatie in de praktijk getoetst wordt, zoals ook bleek uit onze onderzoeken naar digitale dijkverzwaring (Algemene Rekenkamer, 2019a) en digitalisering aan de grens (Algemene Rekenkamer, 2020a).
- Daarnaast bevelen wij de minister van BZK aan om de functies en rollen uit de ‘three lines of defense’ inclusief de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden rijksbreed vast te leggen zodat duidelijk is dat de vakministers de eerste lijn zijn en CIO Rijk fungeert als de tweede lijn. De ADR fungeert als de derde lijn (onafhankelijke interne auditor) en de Algemene Rekenkamer als de vierde lijn (onafhankelijke externe auditor).
- Zorg er als minister van BZK voor dat de vakministers aangesproken worden indien zij geen invulling geven aan de informatieplicht ten aanzien van de status van informatiebeveiliging op hun ministerie om te borgen dat de minister van BZK haar bevoegdheden op basis van de juiste informatie kan inzetten.

5.3 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft op 11 mei 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

Met ‘minister’ bedoelen we in dit hoofdstuk steeds de minister van BZK.

6.1 Reactie minister van BZK

UBR|Inhuurdesk en UBR|HIS

Voor wat betreft onze bevindingen bij de UBR|Inhuurdesk geeft de minister aan dat het teleurstellend voelt dat de onvolkomenheid hier neerslaat, terwijl de onrechtmatigheden ontstaan buiten het proces van UBR|Inhuurdesk. De minister stelt dat lijkt alsof het structureel Gunningen uit de Hand van opdrachtgevers weigeren de enige oplossing is om de onvolkomenheid bij de Inhuurdesk op te heffen. Ten aanzien van onze bevindingen bij de UBR|HIS geeft de minister aan dat is afgesproken dat UBR|HIS de weging, interpretatie en duiding van complexe inkooptrajecten met de ADR gaat afstemmen in de hoop verschillen van inzicht tussen beide partijen te reduceren.

Informatiebeveiliging

Ten aanzien van rijksbrede informatiebeveiliging geeft de minister aan met de ADR afspraken te gaan maken over vervolgoopdrachten en het informatiebeveiligingsbeeld breder te gaan toepassen. De aanbeveling over de werking van de beveiliging geeft extra motivatie om in de komende periode te investeren in kwetsbaarheidsscans en pentesten, zegt de minister. De minister geeft aan het zeer met ons eens te zijn dat een rijksbreed beeld vereist is om informatiebeveiligingsrisico's effectief aan te kunnen pakken. Ze ervaart deze aanbeveling daarom als ondersteunend voor de door haar in gang gezette doorontwikkeling van de governance op informatievoorziening. De minister geeft aan dat CIO Rijk in het informatiestatuut nieuwe afspraken zal maken over welke informatie met CIO Rijk wordt gedeeld. Voor informatiebeveiliging van het kerndepartement BZK onderschrijft de minister onze constatering die ingaan op de versterking van de continue monitoring en aansturing vanuit de kern. De minister geeft aan het CIO-stelsel binnen BZK te versterken door tussen CIO BZK en de CIO's van de onderdelen van BZK formele werkafspraken te maken.

Toepassing van het instrument decentralisatie-uitkering

De minister vraagt in haar reactie aandacht voor het kader dat is ontwikkeld voor het toetsen van voorstellen voor decentralisatie-uitkeringen. De minister schrijft dat dit toetsingskader op ambtelijk niveau is besproken met de Algemene Rekenkamer.

De minister schrijft in haar reactie dat “het (...) naar de mening van de Algemene

Rekenkamer eveneens in de rede [ligt], voor de verdeling van deze middelen zo dicht mogelijk te blijven bij de verdeelsystematiek en –grondslagen van de algemene uitkering.” Ze plaatst hierbij de kanttekening dat de decentralisatie-uitkering juist bedoeld is voor een verdeling van middelen die afwijkt van de algemene uitkering, bijvoorbeeld omdat niet alle gemeenten de ontvangers zijn of omdat het de bekostiging van tijdelijk beleid betreft. “Aansluiting bij de verdeelsystematiek- en grondslagen van de algemene uitkering zal daarom in veel gevallen onmogelijk en onwenselijk zijn”, stelt de minister. De minister schrijft dat ze graag in gesprek zou komen met de Algemene Rekenkamer over onze bevindingen, waarbij ook de wijziging van de Financiële-verhoudingswet onderwerp van gesprek kan zijn.

Bekostiging Kadaster

De minister geeft aan in lijn met onze aanbevelingen met het Kadaster te hebben afgesproken de presentatie van de (meerjaren)begroting t.a.v. de financiële toekomst te verduidelijken en daarbij ook inzichtelijk te maken waar de mogelijkheid tot sturen op kosten ligt. Bij de aanbeveling om het toezicht op een aantal punten te verbeteren geeft de minister aan reeds periodieke overleggen met het Kadaster en de Raad van Toezicht van het Kadaster te benutten. De minister hecht eraan te melden dat in afgelopen jaren de besteding van het vermogenssurplus steeds in overleg heeft plaatsgevonden tussen BZK en het Kadaster en dat deze besteding altijd gerelateerd is geweest aan maatschappelijke doelen. De minister geeft aan dat vanuit afspraken met het Kadaster omtrent gematigde tariefverhoging het verklaarbaar te vinden dat de situatie kan ontstaan dat er ondanks een vermogenssurplus toch sprake kan zijn van tariefverhoging.

Vastgoedregistraties Rijksvastgoedbedrijf

Ten aanzien van de onafhankelijkheid van de taxatie-eenheid binnen het RVB geeft de minister aan dat zij in aanvulling op bestaande waarborgen nader wil gaan onderzoeken of de positionering van de taxatie-eenheid zodanig is dat de onafhankelijkheid voldoende is geborgd. De minister geeft aan voornemens te zijn om de reallocatieprocedure, waarbij overtollig rijksvastgoed voordat het eventueel openbaar kan worden verkocht eerst aangeboden wordt aan medeoverheden, aan te passen. Ze erkent dat gebleken is dat de procedure overheden in een schijnbaar kwetsbare positie kan brengen.

Beleids casus Programma Aardgasvrij Wijken

De minister kondigt aan dat er in reactie op onze constatering rondom de decentralisatie-uitkering aardgasvrije wijken voor is gekozen om voor de komende periode gebruik te maken van een specifieke uitkering.

Ten aanzien van onze aanbeveling het programma te evalueren en de gevonden zwakheden op te lossen, geeft de minister aan dat zij het verstandig acht een dergelijke evaluatie niet te vroeg uit te voeren. Ze zegt toe zo’n evaluatie uit te zullen voeren in 2022. De minister stelt

verder dat de Algemene Rekenkamer geen kennis heeft kunnen nemen van het plan voor monitoring en evaluatie van het programma omdat dit nog in een afrondend stadium bevindt. In dat plan worden zowel de leervragen, de beleidstheorie als de gekozen monitoringssystematiek uiteengezet en wordt de samenhang beschreven, stelt de minister.

Sturing op ICT: informatie en inzicht in bestaand ICT-landschap van het Rijk

De minister geeft aan het met ons eens te zijn dat inzicht het fundament is voor een toekomstbestendig ICT-landschap en een randvoorwaarde voor de uitvoering van Rijksbeleid en voor een goede en volledige rijksbrede verantwoording. Ook deelt ze in dit verband de opvatting dat de departementale CIO binnen een ministerie over dit inzicht dient te beschikken. Ze geeft aan dat ze vanwege de grote verschillen tussen de mate van inrichting van lifecycle management bij de ministeries eind 2019 opdracht heeft gegeven voor de ontwikkeling van een rijksbrede handreiking 'Beheerst vernieuwen van ICT', waarin de best practices van grote uitvoeringsorganisaties en het Bureau ICT-Toetsing (BIT) op dit terrein worden samengebracht.

Rijksbreed IT-beheer

De minister geeft aan de in 2019 gestarte actie om vanuit CIO Rijk te stimuleren en te monitoren dat de implementatie en werking van huidige kaders wordt verbeterd, in 2020 door te zetten en op basis van de ervaringen op dit gebied de kaders waar nodig te zullen aanvullen of nader te verduidelijken.

De minister geeft verder aan te gaan onderzoeken in hoeverre de door ons genoemde aanvullende elementen uit het GRC-kader in deze fase van ontwikkeling het IT-beheer naar een hoger plan kunnen brengen en in hoeverre deze elementen reeds in lopende initiatieven geadresseerd worden.

Overige onvolkomenheden en aandachtspunten

De minister onderschrijft onze aanbevelingen betreffende de onvolkomenheid voor het IT-beheer bij P-Direkt en betreffende de onvolkomenheden rondom de beveiliging van IT-componenten en het gebruikersbeheer bij SSC-ICT.

RvIG (onvolkomenheid) en Logius (aandachtspunt) werken volgens de minister al aan respectievelijk de betrouwbaarheid van de opbrengsten en de betrouwbaarheid van gebruikershoeveelheden.

Voor het aandachtspunt 'voorschottenbeheer agentschappen' zegt de minister toe de afspraken waar nodig te gaan verduidelijken. Verder geeft de minister voor verplichtingenbeheer aan dat onderzoek naar de huidige werkwijze en procedures in de komende maanden zichtbaar moet maken welke aanpassingen er nodig zijn. Het voorkomen van informele verplichtingen betreft volgens de minister vooral een bewustwording van de budgethouder om informele verplichtingen te voorkomen dan wel te melden.

Dat er verbeteringen noodzakelijk zijn op het gebied van lifecycle management (LCM) onderschrijft de minister. Ze schrijft dat de CIO BZK ook op het gebied van LCM formele werkafspraken zal maken op basis van een nieuw ontwikkeld kader voor LCM.

De minister geeft voor het aandachtspunt 'beheer gemeente- en provinciefonds' aan dat wordt gewerkt aan extra waarborgen om fouten te voorkomen. Naar aanleiding van onze aanbevelingen rondom het inkoopbeheer bij het Ministerie van BZK wordt verkend welke maatregelen getroffen kunnen worden om een geïntegreerde aanpak van de spendanalyse in te richten.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK herkent en onderschrijft de meeste van onze conclusies en neemt de bijbehorende aanbevelingen over. Gelet op de 10 onvolkomenheden betekent dit een grote opgave. De minister geeft terecht aan dat er in 2019 reeds hard is gewerkt om de problemen op te lossen voor 9 van deze 10 onvolkomenheden die uit 2018 dateren. Dit constateren wij ook. We zijn van mening dat een aantal onvolkomenheden in 2020 kunnen zijn opgelost. We beperken ons in dit nawoord tot die onderwerpen waarbij verduidelijking of aanscherping op zijn plaats is.

Programma Aardgasvrije Wijken

De minister geeft aan voor de komende periode te kiezen voor het instrument specifieke uitkering, dit geeft haar meer sturings- en monitoringsmogelijkheden voor het programma. Gezien de inhoudelijke zwakheden van het programma, zoals die uit ons onderzoek blijken, is een eerdere evaluatie dan in 2022 naar onze mening op zijn plaats. Hoe eerder deze evaluatie plaatsvindt, hoe meer profijt Nederland heeft van het programma om gebouwen in versneld tempo van het aardgas af te krijgen.

Toepassing van het instrument decentralisatie-uitkering

In haar reactie schrijft de minister dat het door BZK gehanteerde toetsingskader ambtelijk aan de Algemene Rekenkamer is voorgelegd. Dit klopt, maar zoals de minister weet heeft de Algemene Rekenkamer het kader bewust niet inhoudelijk beoordeeld en hebben we het ook niet betrokken bij onze oordeelsvorming over decentralisatie-uitkeringen. De Financiële-verhoudingswet is duidelijk waar het gaat om het feit dat bij een decentralisatie-uitkering geen beperkingen behoren te worden gesteld inzake beleids- en bestedingsvrijheid. Anders dan de minister leest, bedoelen wij met het dicht bij de verdeelsystematiek en -grondslagen van de algemene uitkering blijven dat gestreefd moet worden naar een zo objectief mogelijke verdeling bij decentralisatie-uitkeringen. Wij stellen niet dat de verdeling gelijk moet zijn aan de verdeling van de algemene uitkering; wij wijzen de minister erop dat de verdeling een vrije beleidsvorming en besteding door de ontvangende overheid niet in de weg mag staan. Daarvoor zijn objectieve criteria van belang.

In aanvulling op de gesprekken die reeds zijn gevoerd naar aanleiding van het verantwoordingsonderzoek BZK over 2018 (Algemene Rekenkamer, 2019b) nemen we de uitnodiging van de minister voor een gesprek over onze bevindingen en de voorgenomen wijziging van de Financiële-verhoudingswet van harte aan en zullen wij in ons verantwoordingsonderzoek 2020 bezien of alle problemen rond de bestaande decentralisatie-uitkeringen zijn opgelost. Verder ontvangen we graag het ‘conceptwetsvoorstel Financiële verhoudingen’ zoals dat na de consultatieronde formeel aan de Algemene Rekenkamer wordt voorgelegd in het kader van het overleg op grond van artikel 7.40 Comptabiliteitswet 2016.

Bekostiging Kadaster

De minister stelt in haar reactie dat hoge reserves en verhoging van de tarieven kunnen samengaan. Wanneer reserves boven het normvermogen uitgaan, lijkt ons dat niet gerechtvaardigd. De minister ziet geen reden om het toezicht op het wettelijk verbod op de vermenging van financieringsstromen (kruissubsidiëring) te verbeteren. Deze aanbeveling is echter wel van groot belang: burgers en bedrijven dienen erop te kunnen vertrouwen een kostendekkend tarief te betalen en geen hoger tarief waar andere activiteiten mee bekostigd worden dan de dienstverlening die ze afnemen.

Sturing op ICT: informatie en inzicht in bestaand ICT-landschap van het Rijk

De minister van BZK zegt toe aan de slag te gaan met het genereren van inzicht in het bestaande ICT-landschap. De minister refereert daartoe aan de rijksbrede handreiking ‘Beheerst Vernieuwen’. Uit de reactie van de minister wordt echter niet duidelijk of in deze handreiking ook aandacht is voor afspraken over het verzamelen en delen van informatie over het bestaande ICT-landschap door CIO’s. De minister gaat in haar reactie niet expliciet in op onze aanbeveling om via de CIO Rijk zo snel mogelijk zorg te dragen voor het formuleren van definities, kaders en richtlijnen voor het vastleggen van informatie over het bestaande ICT-landschap. De afspraken over lifecycle management en applicatieportfolio-management zouden ook opgenomen kunnen worden in het ‘informatiestatuut’, waar de minister in haar reactie over Informatiebeveiliging aan refereert.

UBR|Inhuurdesk

Anders dan de minister leest willen wij benadrukken dat wij niet adviseren om structureel Gunningen uit de Hand te weigeren. We bevelen aan om de ingevoerde beheersmaatregelen scherp uit te voeren. En te blijven communiceren met opdrachtgevers als Rijkswaterstaat over de juiste wijze van inkoopbeheer om afwijkende inhuurverzoeken te voorkomen.

Bijlage 1

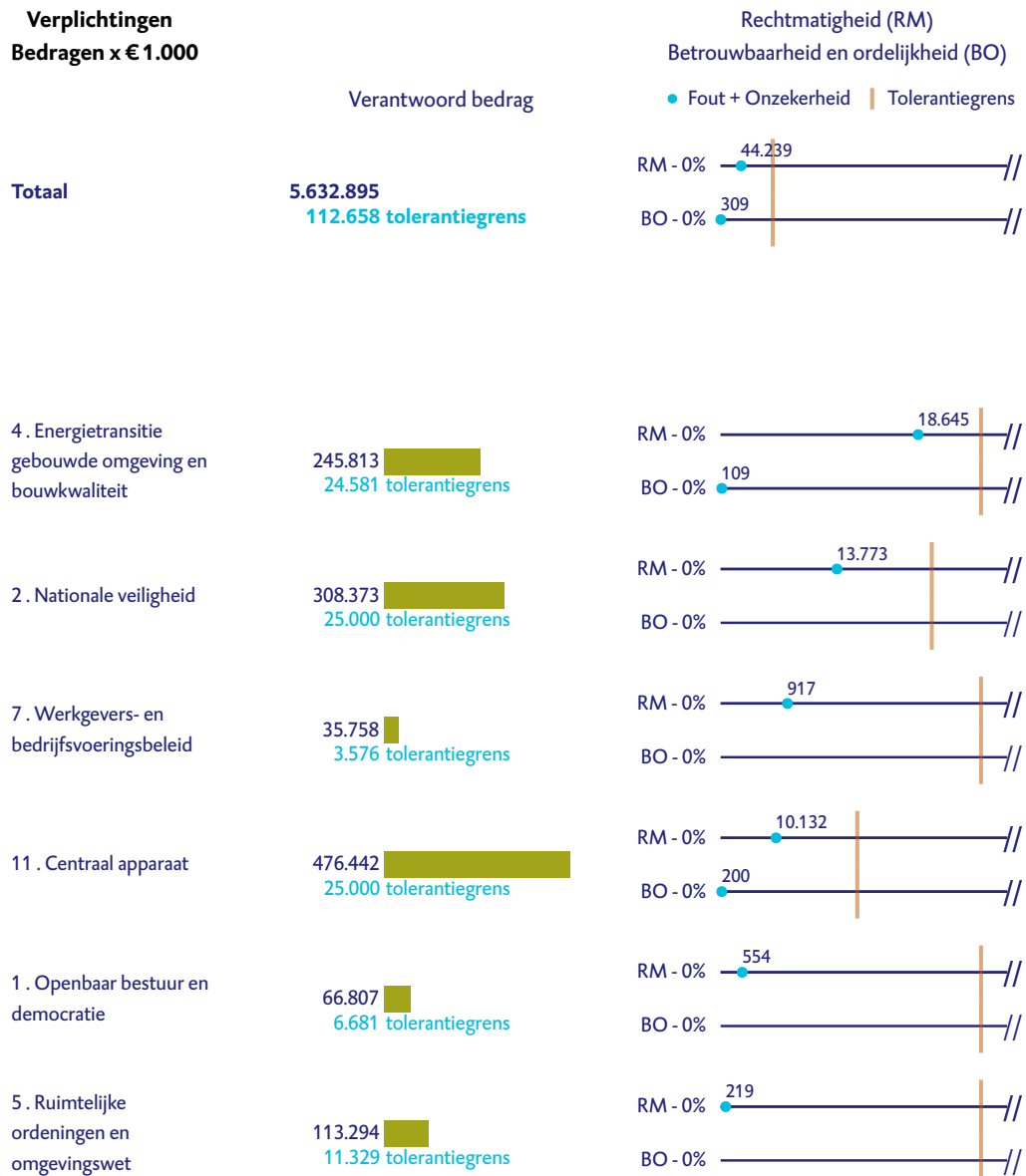
Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZK 2019

In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van BZK. Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

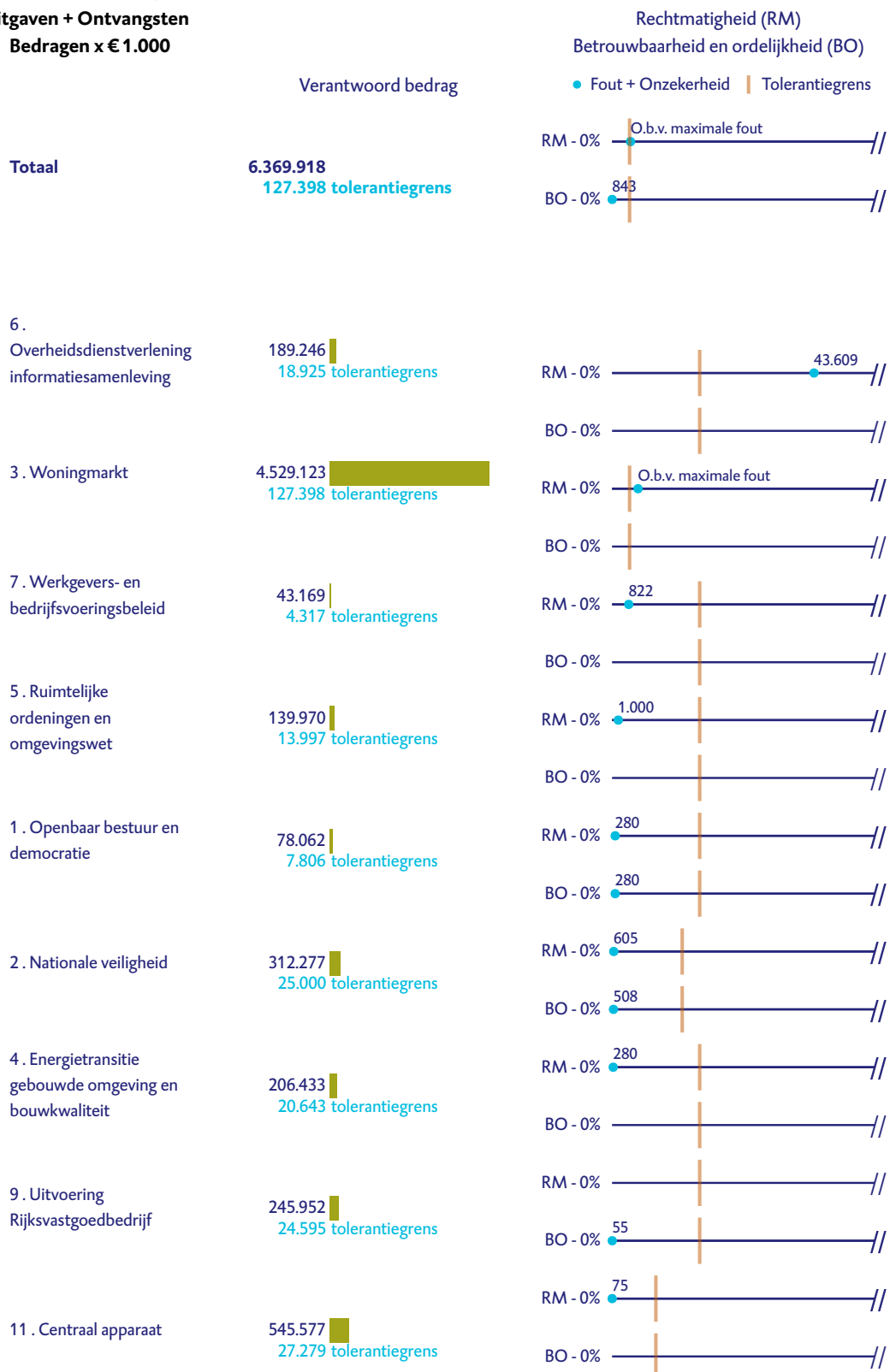
- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) door middel van een verticaal streepje weer. Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaar en ordelijk*. De visualisatie start met weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de visualisatie opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen. Het groene kader illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

**Binnenlandse Zaken &
Koninkrijksrelaties (VII)
Verplichtingen
Bedragen x € 1.000**



**Binnenlandse Zaken &
Koninkrijksrelaties (VII)
Uitgaven + Ontvangsten
Bedragen x € 1.000**



Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke (wettelijke) regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een ‘onvolkomenheid’ of een ‘ernstige onvolkomenheid’. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico’s en aandachtspunten.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de BIR 2012, BIR:2017 en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het normenkader is opgebouwd uit 4 onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: Governance, Organisatie, Risk management en Incident management.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsinformatie. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken over dit onderwerp voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 3

Literatuur

Publicaties

Algemene Rekenkamer. *Decemberverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: eigen beheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, Kamerstuk 24 045, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2015), *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf, Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31490-176, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

Algemene Rekenkamer (2017a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 725 VII, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Algemene Rekenkamer (2017b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij Wonen en Rijksdienst*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 725, nr.2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Algemene Rekenkamer (2018). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 bij Wonen en Rijksdienst (XVIII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 950, nr.2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

Algemene Rekenkamer (2019a). *Digitale dijkverzwaring: cybersecurity en vitale waterwerken*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 30 0821, nr. 69. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Algemene Rekenkamer (2019b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Algemene Rekenkamer (2019c). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Financiën en nationale schuld (IX)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr.2. Tweede Kamer, 2018-2019.

Algemene Rekenkamer (2019d). *Beantwoording vragen Tweede Kamer over de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van BZK*. Zoals afgedrukt in Kamerstuk 35 200, nr. 7. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Algemene Rekenkamer (2020a). *Digitalisering aan de grens, cybersecurity van het grenstoezicht door de Koninklijke Marechaussee op Schiphol*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 677. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

Algemene Rekenkamer (2020b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Financiën en nationale schuld (IX)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020c). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020d). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij Koninkrijksrelaties en BES-fonds (IV) en (H)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020e). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij Infrastructuur en Waterstaat (XII)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020f). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020g). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij Defensie (X)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020h). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Gemeentefonds (B)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020i). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Provinciefonds (C)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020j). *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Den Haag: eigen beheer.

Auditdienst Rijk (2020a). *Auditrapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) 2019*.

Auditdienst Rijk (2020b). *Auditrapport gemeentefonds (b) 2019*.

Auditdienst Rijk (2020c). *Auditrapport provinciefonds (c) 2019*.

Auditdienst Rijk (2020d). *Onderzoeksrapport Inventarisatie van wetten, richtlijnen, voorschriften inzake de verantwoording van IT- Shared Service Organisaties (SSO's)*. Definitief concept v. 15 januari 2020.

BZK (2018a), *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2018 (Incidentele suppletoire begroting inzake Klimaat enveloppe regeerakkoord)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 902, nr. 2.

BZK en EZK (2018b), *Brief aan gemeenten over Aardgasvrije wijken*, bijlage bij Kamerbrief bij afschrift brief aan gemeenten over Grootschalige Proeftuinen Aardgasvrije wijken. Kamerstuknummer onbekend; kenmerk 2018-0000166637.

BZK (2018c), *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Memorie van Antwoord Incidentele suppletoire begroting inzake Klimaat enveloppe regeerakkoord*. Kenmerk: 2018-0000811681.

BZK (2018d). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 200 VII, nr.1. Den Haag: Sdu.

BZK (2018e). *Besluit van 8 oktober 2018 tot wijziging van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst 2011*. Bijlage bij Kamerstuk 26 643 VII, nr. 573. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

BZK (2019a). *Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, kamerstuk 35 200 VII, nr. 1.

BZK (2019b). *Kamerbrief bij de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020 en vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2020*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, kamerstuk 35 300 VII en 25 300 B nr.92.

BZK (2019c). *Kamerbrief over Aanpak bevindingen Algemene Rekenkamer t.a.v. Informatiebeveiliging en ICT binnen de Rijksoverheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, kamerstuk 26 643, nr.620.

BZK (2019d). *Antwoord van Minister Ollongren (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat (ontvangen 17 april 2019) op de vragen van de leden Ronnes en Agnes Mulder (beiden CDA) aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken en Klimaat over problemen met en leren*

van pilots aardgasvrije wijken voor de toekomstige wijkaanpak. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, kamerstuk nr.2326.

BZK, SSC-ICT (2019e). *Programmaplan Transitie SSC-ICT*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2019f). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020, Tweede nota van wijziging*. Kamerstuk 35 300 VII nr. 86.

BZK (2020). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020*.

CBS (zonder datum): <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81955ned/table?dl=2E4FA>, laatst geraadpleegd 30 december 2019.

CTIVD (2019). CTIVD nr. 66, *Voortgangsrapportage III over de invoering van de Wiv 2017*, 3 december 2019. Den Haag: Commissie van Toezicht op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten.

EZK (2018), *Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat. Kabinetsaanpak Klimaatbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 813, nr. 221.

Kadaster (2019). *Meerjarenbeleidsplan 2020-2024*. Opvraagbaar via kadaster.nl.

Kadaster (2019). *Jaarverslag 2018*. Opvraagbaar via kadaster.nl.

Kadaster (2020). *Jaarverslag 2019*. Opvraagbaar via kadaster.nl.

Kabinet Rutte-III (2019). *Het Klimaatakkoord*. Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr.342. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Programma Aardgasvrije wijken (2019). <https://aardgasvrijewijken.nl/nieuws/1459723.aspx?t=Eerste+woningen+proeftuin+Purmerend+aangesloten+op+warmtenet>. laatst geraadpleegd 11 januari 2020.

Rijksoverheid (zonder datum). <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardgasvrije-wijken/vraag-en-antwoord/rijksbijdrage-aardgasvrije-wijken>. Laatst geraadpleegd op 11 februari 2020.

TNO en CBS (2019). *Warmtemonitor 2017*. Te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2019/23/warmtemonitor-2017>.

Veiligheid en Justitie (2014). *Dienst Justis, Bibob en vastgoed, Handreiking voor de implementatie en toepassing van de Wet Bibob bij vastgoedtransacties van de overheid*. Den Haag: eigen beheer. VVD, CDA, D66, ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord, 2017-2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

Wet- en regelgeving

Burgerlijk Wetboek Boek 7. Burgerlijk Wetboek Boek 7, Bijzondere overeenkomsten.

Comptabiliteitswet 2016. Wet van 22 maart 2017 houdende regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk.

Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst. Besluit van 20 januari 2011, houdende regeling inzake de bevoegdheden met betrekking tot de inrichting van de organisatie en bedrijfsvoering in de rijksdienst (Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011), aangepast per 1-1-2020.

Financiële-verhoudingswet. Wet van 21 oktober 1996, houdende regels inzake de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten.

Kader Overname Rijksvastgoed (KORV).

Regeling agentschappen. Regeling van de Minister van Financiën van 21 november 2017, houdende regels over de instelling, inrichting en het beheer van de agentschappen (Regeling agentschappen).

Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017. Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 22 december 2017, nr. 2017-0000633622, houdende bepalingen omtrent het materieelbeheer en privaatrechtelijk beheer van onroerende zaken van het Rijk.

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten .

Eindnoten

- 1 Inclusief voormalig Ministerie voor WenR (XVIII). Er zijn geen correcties gemaakt voor de budgetten van het Ministerie van I&W, het Ministerie van EZK, Kustwacht en Kiesraad, waarbij apparaatskosten zijn overgeheveld naar het Ministerie van BZK.
- 2 In ons rapport bij het *Jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken 2018* hebben wij de opzet en werking van het beheer van het instrument decentralisatie-uitkering als een onvolkomenheid aangemerkt. De reden hiervoor is dat diverse decentralisatie-uitkeringen op gespannen voet stonden met de beleids- en bestedingsvrijheid die een dergelijke uitkering kenmerkt. Het instrument was naar ons oordeel meerdere malen onjuist toegepast, onder andere voor het Programma Aardgasvrije Wijken.
- 3 De budgetten uit de Klimaatveloppen gelden als onderdeel van de intensiveringen van het kabinet-Rutte III.
- 4 PBL (2019), Onderzoeksvoorstel evaluatie programma aardgasvrije wijken.
- 5 Het doorvoeren van updates (*patching*), het uitschakelen van onnodige functionaliteit (*hardening*), de actieve monitoring op kwetsbaarheden.
- 6 Het vastleggen en controleren van groepen transacties (zogenoemde *jobs*).
- 7 Het doorvoeren van correct geautoriseerde en geteste wijzigingen in software.
- 8 Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst.
- 9 Hierin wordt jaarlijks door de secretaris-generaal verklaard, op basis van toetsing, of de wet- en regelgeving ten aanzien van informatiebeveiliging door het ministerie wordt nageleefd.
- 10 Bij het gemeentefonds betrof dit 12 van de 44 onderzochte uitkeringen, bij het provinciefonds 7 van de 17 bekeken uitkeringen.
- 11 Het gemeentefonds omvatte in 2019 98 decentralisatie-uitkeringen met een financieel volume van € 1.678.685.000. Hiervan hebben wij 34 uitkeringen met een totale omvang van € 1.514.964.000 onderzocht. 22 van deze uitkeringen hebben wij als onrechtmatig of onzeker beoordeeld. Dit betreft een financiële omvang van € 537.489.000.
- 12 Regiodeal Brainport Eindhoven, Tweede tranche regiodeals in gemeentefonds, Aardgasvrije wijken, Bodemsanering, Buurtsportcoaches, Geluidsmaatregelen HSL-Zuid, Kansen voor alle kinderen, Perspectief op werk, Transformatiefonds sociaal domein jeugd, Veiligheidshuizen, Voorschoolse voorziening peuters, Vrouwenopvang (deels), Bibliotheekmiddelen, BRP Centralisering inschrijving vergunninghouders, Groeiopgave Almere, Landelijke voorziening vreemdelingen, Regionale energiestrategieën, Sportakkoorden, Wijkaanpak, Woondeal Eindhoven.
- 13 Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie, jeugd, versterking lokale aanpak jihadisme.
- 14 Het provinciefonds omvatte in 2019 52 decentralisatie-uitkeringen met een financieel volume van € 347.190.000. Hiervan hebben wij 18 uitkeringen met een totale omvang

- van € 329.359.000 onderzocht. 14 van deze uitkeringen hebben wij als onrechtmatig of onzeker beoordeeld. Dit betreft een financiële omvang van € 290.655.000.
- 15 Regiodeal Zeeland, Tweede tranche regiodeals in provinciefonds, Bodemsanering, Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie, Gebiedsontwikkeling Ooijen Wanssum, Regionale energiestrategieën, Waddenfonds, Zoetwatermaatregelen.
 - 16 Beter benutten, Gebiedsaanpak veenweiden, MKB Innovatiestimulering topsectoren, Proeftuinen cultuurprofielen, Projecten verkeer en vervoer, Versnelling flexwonen, Zuiderzee REP-middelen.
 - 17 De eindnoten in dit tekstgedeelte (eindnoten 10-16) zijn toegevoegd nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst van het rapport. Deze informatie komt enerzijds uit gepubliceerde verantwoordingsonderzoeken 2018 en anderzijds uit de rapporten bij het Jaarverslag 2019 Begrotingshoofdstuk B (Gemeentefonds) en C (Provinciefonds), (Algemene Rekenkamer, 2020h en 2020i). Deze informatie was reeds voor bestuurlijk hoor en wederhoor voorgelegd middels de genoemde rapporten.
 - 18 Zie Regeling agentschappen, artikel 15. En Regeling financieel beheer van het Rijk, paragraaf 4 Het verlenen van voorschotten.
 - 19 Profiel departementale CIO-organisatie; dit is een in 2017 vastgestelde set van eisen aan de departementale CIO-organisatie.
 - 20 De volgende schuingedrukte woorden zijn toegevoegd nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk hoor en wederhoor. “De *meerjarige* inkomsten van de 4 strategische eenheden mogen niet hoger zijn dan de *meerjarige* uitgaven, ze dienen ten hoogste kostendekkend te zijn *over een periode van 3 jaar.*”
 - 21 Deze tekst is aangescherpt nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het Kadaster indexeert in de meerjarenprognose enkel voor het eerste begrotingsjaar zowel kosten als baten. In de conceptrapporttekst stond dat het Kadaster in de meerjarenprognose wel de kosten indexeert, maar de baten niet.
 - 22 In zowel 2019 als in 2020 5% verhoging (een algemene verhoging en inflatiecorrectie). Bron: Kadaster, Jaarverslag 2018, blz. 47; Kadaster, Jaarverslag 2019, blz. 55. Deze eindnoot is geactualiseerd nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Verder is in dit tekstgedeelte 2014 vervangen door 2015.
 - 23 Het is voor ons niet mogelijk om op basis van de jaarrekeningen van het Kadaster na te gaan hoeveel het daadwerkelijk heeft uitgegeven aan budgetgefinancierde activiteiten, omdat het Kadaster wel de netto-omzet uitsplitst per strategische eenheid, maar dit niet doet bij de kosten.
 - 24 Nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk hoor en wederhoor is 2011-2018 geactualiseerd naar 2011-2019, ook het bedrag is geactualiseerd: van € 9,8 naar € 9,9 miljoen.

- 25 In de Organisatiewet Kadaster gaat het om de kostendekkendheid van de tarieven van producten. Dit is door het Kadaster geoperationaliseerd als kostendekkend per strategische eenheid. Deze operationalisering wordt gevolgd door de Raad van State. Tweede Kamer (1993.) *Verzelfstandiging van de Rijksdienst van het Kadaster en de Openbare Registers (Organisatiewet Kadaster)*. Vergaderjaar 1992-1993, 23 007, nr. 1-2 en 3, bijlage 1; Raad van State (2014) 201311478/1/A3.
- 26 Bibob staat voor de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
- 27 Nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk hoor en wederhoor is het woord 'integrale' in dit tekstgedeelte meermaals ingevoegd voor het woord 'spendanalyse' om te verduidelijken wat hier wordt bedoeld.
- 28 Een periodieke onafhankelijke beoordeling of de controles van het team dat de fondsen financieel beheert continu worden toegepast en effectief zijn om de risico's te minimaliseren.
- 29 In ons rapport bij het *Jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken 2018* hebben wij de opzet en werking van het beheer van het instrument decentralisatie-uitkering als een onvolkomenheid aangemerkt. De reden hiervoor is dat diverse decentralisatie-uitkeringen op gespannen voet stonden met de beleids- en bestedingsvrijheid die een dergelijke uitkering kenmerkt. Het instrument was naar ons oordeel meerdere malen onjuist toegepast, onder andere voor het PAW.
- 30 De budgetten uit de Klimaatenvoloppen gelden als onderdeel van de intensiveringen van het kabinet-Rutte III.
- 31 Na ontvangst van de bestuurlijke reactie van de minister van BZK hebben we enkele bedragen gewijzigd en toegevoegd op basis hiervan. In de bestuurlijke reactie geeft de minister het volgende aan:
- "In de rapportage stelt u dat de Eerste en de Tweede Kamer circa € 195 miljoen van de € 435 miljoen die het kabinet wil besteden aan het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) nog niet heeft geaccordeerd. Echter, de middelen voor aardgasvrije wijken stonden gereserveerd op de Aanvullende Post van het ministerie van Financiën en werden in tranches toegevoegd aan de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Via een incidentele suppletoire begroting in 2018 is voor 2018 € 90 miljoen naar de begroting van BZK overgeheveld. Bij Nota van Wijziging 2019 is vervolgens € 41,4 miljoen en bij de Vermoedelijke uitkomsten in de Ontwerp-begroting 2020 is € 70 miljoen voor 2020 en € 21 miljoen voor 2021 opgenomen. Tot slot is bij de Tweede Nota van Wijziging BZK 2020 (VII) de rest van het budget ontvangen voor 2021 – 2028 te weten € 214 miljoen."
- Dit laatste bedrag klopt volgens ons echter niet. Er is enkel budget tot en met 2024 geaccordeerd.
- 32 De programma- en uitvoeringskosten voor 2019 zijn nog niet bekend. Wij hanteren

- daarom de begrote kosten van € 6,4 miljoen. BZK, *Overzicht DU+BCF Proeftuinen 2018-2019 septcirculaire*; BZK (2019) *Gemeentefonds, Decembercirculaire 2019*. Den Haag, blz. 17; BZK (2019) *Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 200 VII, nr. 1.
- 33 Het kabinet-Rutte III spreekt in zijn regeerakkoord de wens uit om in 2050 alle Nederlandse woningen aardgasvrij te hebben gemaakt. Het stelt dit aantal op 6 miljoen woningen. In het Klimaatakkoord wordt echter gesproken over ruim 7 miljoen woningen en 1 miljoen (utiliteits)gebouwen. Volgens het CBS telt Nederland eind 2019 zelfs al 7,8 miljoen woningen, uitgezonderd de utiliteitsgebouwen. Deze aantallen worden door medewerkers van BZK bevestigd en zijn door ons als uitgangspunt van de berekening genomen. Van deze woningen worden er al circa 400.000 verwarmd via warmtenetten. Of deze ook volledig aardgasvrij zijn of nog op gas koken is onbekend. VVD, e.a., *Regeerakkoord 2017-2021*, blz. 32; *Klimaatakkoord*, blz. 15; TNO en CBS (2019) *Warmtemonitor 2017*; *Gespreksverslag, Bespreking beleidsachtergronden PAW*; <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81955ned/table?dl=2E4FA>, laatst geraadpleegd 30 december 2019.
- 34 Financiën (2018), *Klimaatvelop bestedingsplannen*.
- 35 Financiën (2018), *Klimaatvelop bestedingsplannen*.
- 36 In het conceptbestedingsplan uit begin 2018 was het doel nog: “het aardgasvrij(-ready) maken van 10.000 woningen”. Financiën (2018), *Klimaatvelop bestedingsplannen*; BZK (2018) *Bestedingsplan aardgasvrije wijken ingediend door BZK en EZK*.
- 37 Financiën (2018), *Klimaatvelop bestedingsplannen*; BZK (2019), *Bestedingsplan Aardgasvrije Wijken 2020 e.v.*
- 38 PAW, *Programma Aardgasvrije Wijken*, versie 26 maart 2019 en versie 1 oktober 2019; *Aardgasvrij te maken wijk Van der Pekbuurt in de gemeente Amsterdam. Convenant grootschalige proeftuin met een aardgasvrije wijk*.
- 39 BZK, *Tweede ronde proeftuinen aardgasvrije wijken*; BZK, *Begroting 2020*, blz. 28; BZK, *Bestedingsplan Aardgasvrije Wijken 2020 e.v.*
- 40 BZK, *Bestedingsplan Aardgasvrije Wijken 2020 e.v.*
- 41 PBL (2019), *Onderzoeksvorstel evaluatie programma aardgasvrije wijken*.
- 42 Een rapportage gebaseerd op onafhankelijk onderzoek, waarin een oordeel is gegeven over de betrouwbaarheid van de (uitbestede) dienstverlening.
- 43 *Handboek Integrale beveiliging en veiligheid 2019-2022*.
- 44 *Proces van In Control Verklaring*, jaarlijks wordt deze afgegeven na toetsing van naleving van de wet- en regelgeving m.b.t. informatiebeveiliging.
- 45 Zoals reeds aangekondigd in het conceptrapport voor bestuurlijk hoor en wederhoor is deze paragraaf overgenomen uit de Staat van de Rijksverantwoording (Algemene Rekenkamer, 2020j) in deze definitieve versie. Deze informatie was voor bestuurlijk hoor en wederhoor voorgelegd middels het genoemde rapport.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2020