

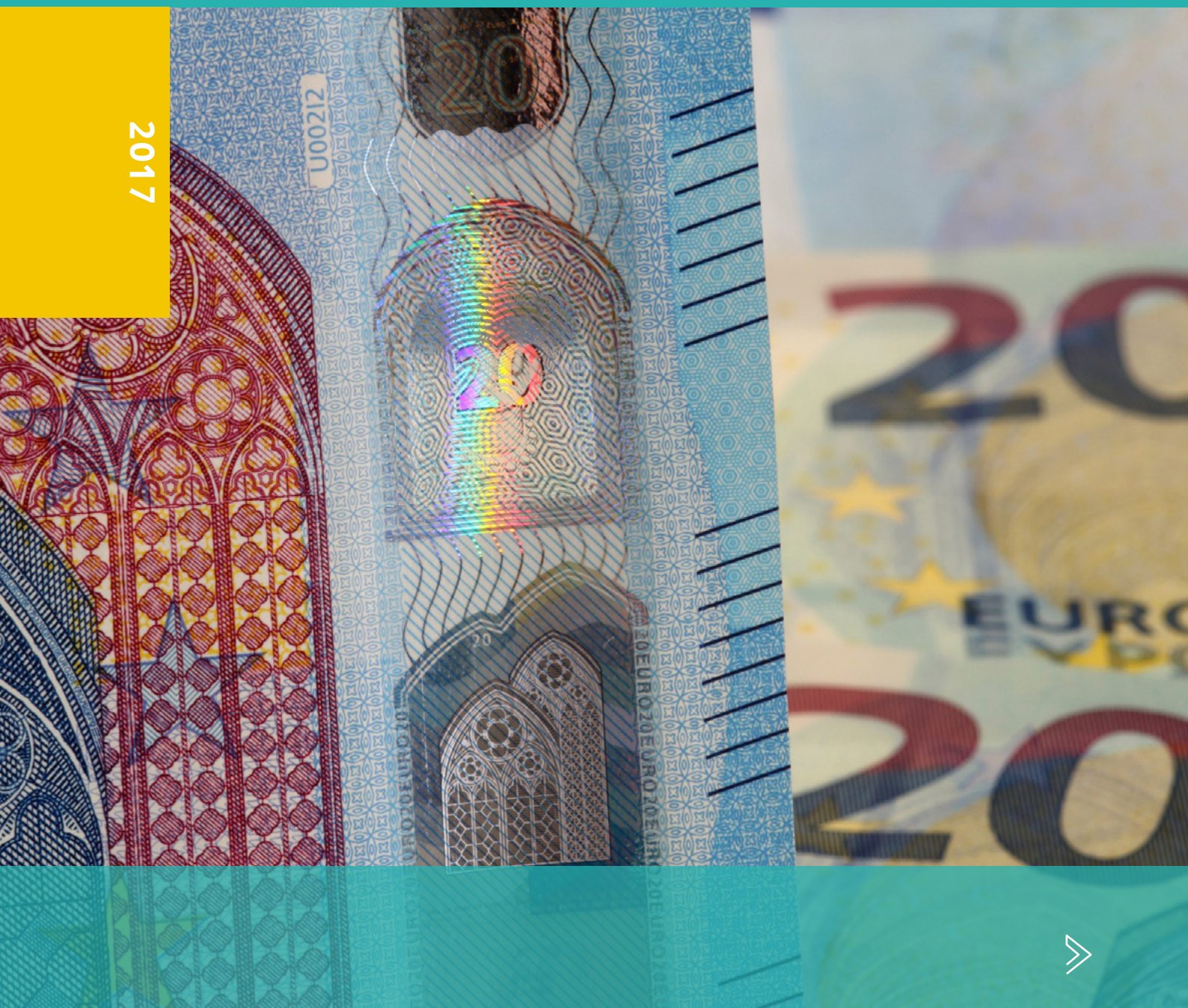


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

Wonen en Rijksdienst (XVIII)

Rapport bij het jaarverslag

2017





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Wonen en Rijksdienst (XVIII)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bedrijfsvoering, hun bestedingen en hun beleid.

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 gehad?

Op basis van deze vragen schetsen wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van Wonen en Rijksdienst (WenR). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de portefeuille op 27 januari 2017 overgenomen van de minister voor WenR. In dit rapport spreken we de minister voor WenR aan wanneer we terugblikken op het jaar 2016 en bij het doen van aanbevelingen richten we ons tot de minister van BZK.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

Inhoud

	Vooraf	3
1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	8
3	Financiële informatie	9
	3.1 Oordeel over de financiële informatie	9
4	Bedrijfsvoering	12
	4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	12
	4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering	15
	4.3 Onvolkomenheden	15
	4.4 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	17
5	Beleidsresultaten	18
	5.1 Huurtoeslag	18
	5.2 Meer kaderstelling en toezicht voor betere rijksbrede informatiebeveiliging	24
	5.3 Inzicht in functioneren Shared Service Organisatie	25
	5.4 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	26
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	28
	6.1 Reactie minister van BZK	28
	6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	32
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	33
	Bijlage 2	
	Toetsen Bureau ICT-toetsing	35

1 Onze conclusies

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 27 januari 2017 de portefeuille teruggekregen van de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR). Immers, bij het vervallen van de portefeuille ‘Minister voor WenR’ komt deze terug bij het moederdepartement. In dit rapport spreken we derhalve de minister voor WenR aan wanneer we terugblikken op het jaar 2016 en bij het doen van aanbevelingen richten we ons tot de minister van BZK.

De minister voor WenR had meer regie kunnen voeren op verschillende onderdelen van de rijksbrede bedrijfsvoering. Alle ministers hebben hun eigen verantwoordelijkheid om te zorgen voor een goede bedrijfsvoering bij het departement, maar voor overeenkomstige onderdelen van de bedrijfsvoering die bij alle departementen voorkomen, is het onontbeerlijk dat er kaders zijn en dat departementen van elkaar leren. De minister voor WenR heeft onvoldoende systematische aandacht geschonken aan het leren van ICT-project-evaluaties. Ook heeft hij niet gestimuleerd dat departementen samenwerken bij het aantrekken van ICT-personeel. En bij informatiebeveiliging was het behulpzaam geweest als het ministerie vooraf heldere definities had opgesteld en had toegezien op een uniforme toepassing. Met het kabinet zien we mogelijkheden voor de invulling van een opdrachtgeversrol voor de minister voor de huurtoeslag. Op het gebied van rijksbreed inkoopbeheer heeft het ministerie wel veel actie ondernomen in 2016.

Wij baseren ons op de gedachte dat de minister van BZK een centrale rol vervult in de rijksbrede bedrijfsvoering, net als de minister van Financiën voor het rijksbrede begrotingsbeheer. De minister van Financiën ontleent zijn formele bevoegdheden aan de rijksbegrotingsvoorschriften. Wij geven in overweging om analoog aan de rijksbegrotingsvoorschriften regels op te stellen die de minister van BZK een titel geeft om de bedrijfsvoering te bevorderen en zijn collega's aan te spreken.

Systematischer aandacht nodig voor lessen ICT-projectbeheer en werven ICT-personeel

De minister voor WenR heeft de afgelopen jaren onvoldoende systematische aandacht geschonken aan het trekken van lessen op het gebied van projectbeheersing. Bureau ICT-toetsing (BIT) heeft tot eind 2016 vijftien toetsen uitgevoerd en Bureau Gateway heeft sinds 2009 ongeveer 300 reviews verricht (zie § 4.1.1). Ook departementen hebben zelf onderzoeken laten doen door andere partijen. Al deze onderzoeken kunnen informatie



opleveren om lessen uit te trekken en wij zien dat dat in 2016 niet systematisch gebeurd is. De minister van BZK zou meer kunnen stimuleren dat ministeries samenwerken bij het aantrekken en opleiden van ICT-personeel. Goed ICT-personeel is nodig om de ambities van de rijksoverheid waar te maken. Daarnaast kunnen met eigen ICT-personeel vaak kosten worden bespaard, en kan kennis worden behouden. Wij constateren dat overheidsorganisaties nog niet systematisch samenwerken in het benaderen van de arbeidsmarkt, het afstemmen van arbeidsvoorwaarden en uitwisselen van personeel.

Te weinig aandacht voor informatiebeveiliging in kritieke ICT-systemen rijksoverheid

Ministeries doen nog te weinig om de informatie in kritieke ICT-systemen te beschermen. Burgers mogen verwachten dat bijvoorbeeld gegevens over hun inkomen, medische gegevens en inlogcodes in goede handen zijn bij de overheid. Dat is echter niet vanzelfsprekend. Wij hebben weliswaar geen concrete aanwijzingen dat er problemen zijn, maar we zien wel dat meerdere departementen hun informatiebeveiliging in 2016 nog niet op orde hadden. De Auditdienst Rijk (ADR) constateert ook in een uitgebreid rijksbreed onderzoek naar kritieke systemen een beperkte vooruitgang op het gebied van informatiebeveiliging.

De minister van BZK is niet zelf verantwoordelijk voor de informatiebeveiliging van de andere ministeries, maar heeft wel een coördinerende rol op dit gebied. Wij verwachten dat hij duidelijke afspraken maakt met ministeries, bijvoorbeeld over wat een informatie-systeem tot een kritiek systeem maakt en welke informatie een secretaris-generaal moet opnemen in de in control verklaring. Ook verwachten wij dat hij toeziet op naleving van de afspraken en dat hij de lessen deelt die hij hieruit trekt.

Steeds minder terugvordering huurtoeslag, verdere verbetering mogelijk

In Nederland ontvingen in 2016 ruim 1,4 miljoen burgers huurtoeslag voor in totaal bijna € 3,9 miljard. Het kabinet streeft naar invoering van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen de minister van BZK en de Belastingdienst voor de huurtoeslag, waarbij de minister van Financiën optreedt als eigenaar van de Belastingdienst. Wij constateren dat de verantwoordelijkheden van BZK en de Belastingdienst duidelijk zijn, dat ambtenaren regelmatig met elkaar overleggen over de uitvoering van de huurtoeslag en dat de informatie die de minister voor WenR van de Belastingdienst ontvangt conform de afspraak is. Een verbeterpunt op korte termijn is dat het Ministerie van BZK regulier overleg invoert met de Belastingdienst op het niveau van directeuren of hoger. Bij het inrichten van de



opdrachtgeversrol is het dienstbaar dat het Ministerie van BZK ook informatie ontvangt over de kwaliteit van de uitvoering, zoals de aard en omvang van het aantal bezwaarschriften en doorlooptijden met betrekking tot de huurtoeslag.

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren een afname van de terug te vorderen huurtoeslag bewerkstelligd. In 2009 werd ongeveer 20% van de huurtoeslag teruggevorderd, in 2014 was dit teruggelopen tot 14,5%. BZK en Belastingdienst kunnen overleggen over mogelijkheden voor verdere vermindering van terug te vorderen bedragen, omdat dit burgers in financiële problemen kan brengen én de uitvoeringskosten oplopen.

Wat heeft de minister onder meer goed gedaan in 2016?

- Afspraken gemaakt over rijksbreed inkoopbeleid (zie Staat van de rijksverantwoording 2016, te raadplegen via www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016).
- Inspectie Leefbaarheid en Transport laten toetsen op onderbouwing energielabels (zie hoofdstuk 2 Feiten en cijfers).
- Vijftien toetsen gedaan door Bureau ICT-toetsing met resultaten (zie § 4.1.1).

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van Wonen en Rijksdienst. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven, met uitzondering van twee gevallen waarbij onze tolerantiegrens is overschreden.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over het inkoopbeheer van twee onderdelen van Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk. Verder gaan we in op de ICT-projectbeheersing en op werving en opleiding van ICT-personeel.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar terugvordering van huurtoeslag. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2016* van Wonen en Rijksdienst is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin geven wij de reactie weer die wij op 25 april 2017 ontvingen van de minister van BZK, gevolgd door ons nawoord.

2 Feiten en cijfers

De minister voor WenR is belast met het zorgdragen voor een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met financiële steun voor degenen die dat nodig hebben. Daarnaast is de minister voor WenR verantwoordelijk voor een goed presterende rijksoverheid op het gebied van bedrijfsvoering en het bevorderen van de kwaliteit van het management van de Rijksdienst.

Het ministerie heeft in 2016 uitgaven gedaan voor € 4.208,6 miljoen. Veruit de belangrijkste uitgave van deze begroting is de huurtoeslag (€ 3.860 miljoen). Daarnaast is er een grote uitgave voor het rijksvastgoedbeleid (€ 167 miljoen). Er zijn verplichtingen aangegaan voor € 4.273,7 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 955,2 miljoen. De uitgaven ten laste van de begroting van WenR beslaan 1,88% van de totale rijksuitgaven over 2016.

WenR in cijfers (in miljoenen €)

	2014	2015	2016
Verplichtingen	3.696,3	4.245,3	4.273,7
Uitgaven	3.687,1	4.265,7	4.208,6
Ontvangsten	654,0	973,7	955,2

De uitgaven, verplichtingen en ontvangsten zijn stabiel in vergelijking met het vorige jaar.

2016 was het eerste volledige jaar van de uitvoering van de nieuwe Woningwet. Woningcorporaties moeten zich nu meer richten op het huisvesten van mensen met een laag inkomen. Verder is de Borgingscommissie Energieakkoord in 2016 tot de conclusie gekomen dat drie van de vijf doelen al op koers zijn en dat extra maatregelen uitgewerkt zijn en voor twee doelen (100 petajoule energiebesparing en 14% hernieuwbare energie in 2020) zijn. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is in 2016 begonnen met controles op het werk van erkend deskundigen die de bewijslast voor de energielabels voor woningen controleren. De ILT heeft 1.571 dossiers van 200 deskundigen bekeken en heeft bij 4,9% van de dossiers één of meer fouten aangetroffen. Hiervoor hebben 74 erkend deskundigen in november 2016 een waarschuwingsbrief ontvangen.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van Wonen en Rijksdienst.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Bij ons oordeel over de deugdelijke weergave van de financiële informatie, gaan we ook in op de financiële informatie over de kosten van het afstoten van vastgoed.

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van Wonen en Rijksdienst voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. Wij hebben geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van Wonen en Rijksdienst is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen voor een bedrag van € 74,5 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 hoofdstuk XVIII Wonen en Rijksdienst in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Onrechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is overschreden. De onrechtmatigheid bestaat voornamelijk uit aanbestedingsfouten. Het totaal van de baten van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen bedraagt € 2,1 miljard. Het foutbedrag van € 74,5 miljoen overschrijdt daarmee de tolerantiegrens van € 21 miljoen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2016* van Wonen en Rijksdienst is opgenomen omvat in totaal € 61 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 6. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 66 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 1. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van Wonen en Rijksdienst is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van onzekerheden in de deugdelijke weergave van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen voor een bedrag van € 83,4 miljoen.

Onzekerheid in de deugdelijke weergave van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

De tolerantiegrens voor onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is overschreden. De onzekerheden zijn met name het gevolg van het ontbreken van een duidelijke verklaring voor het verschil tussen de gerealiseerde huuropbrengsten en de geprognoseerde huuropbrengsten, onvoldoende onderbouwing van besluitvorming over het in voorraad houden van panden die op de nominatie stonden om verkocht te worden, en onzekerheid over de activering van nog te maken kosten. Het totaal van baten van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is € 2,1 miljard. De onzekerheid van € 83,4 miljoen overschrijdt de tolerantiegrens van € 64 miljoen.

Resultaat van het afstoten van vastgoed niet goed zichtbaar in jaarrekeningen

In 2013 is door de minister voor WenR besloten om in het kader van het programma Compacte Rijksdienst een aantal rijksgebouwen af te stoten waarvoor businesscases zijn opgesteld. In 2016 is een aantal van deze panden daadwerkelijk verkocht en wij hebben

voor enkele onderzocht wat de financiële gevolgen zijn geweest en hoe de Tweede Kamer daarover is geïnformeerd. Als voorbeeld gebruiken wij het voormalig gebouw van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tabel 1 Jaarrekening Wonen en Rijksdienst 2013 (in miljoenen €)

Boekwaarde bij besluit afstoten pand	69,8	
Taxatiewaarde bij besluit afstoten pand	13,4	
Boekwaarde verlies in 2013 (geschat verlies)		56,4

In 2013 heeft dus een afwaardering plaatsgevonden van € 56,4 miljoen.

Tabel 2 Jaarrekening Wonen en Rijksdienst 2016 (in miljoenen €)

Boekwaarde jaar van afstoten 2016	13,4	
Opbrengst bij verkoop	23,0	
Boekwinst 2016		9,6

Het inzicht dat de afzonderlijke jaarrekeningen verschaffen is correct en in overeenstemming met de geldende verslaggevingsvoorschriften. De jaarverslagen bieden echter, ook niet in samenhang, geen goed inzicht of de bedrijfseconomisch meest voordelige beslissing is genomen. Het uiteindelijke vermogensverlies van € 46,8 miljoen was lager dan indertijd afgewaardeerd (€ 56,4 miljoen in 2013). Dit moet echter afgezet worden tegen de bespaarde exploitatiekosten (kapitaalslasten, beheer en onderhoud) van dit pand én vergelijkbare panden met een per saldo zelfde oppervlak. Pas dan is duidelijk of daadwerkelijk sprake is van een bedrijfseconomisch verantwoorde besparing. In ons verantwoordingsonderzoek 2013 concludeerden wij ook dat de deze beoogde besparing niet duidelijk was geprognoseerd.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan, nu de Hervormingsagenda Rijksdienst is afgerond, een tussentijdse evaluatie uit te laten voeren op het bedrijfseconomische resultaat, om zo de Tweede Kamer goed te informeren over de voortgang van dit deel van het programma Compacte Rijksdienst.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen fouten en onzekerheden geconstateerd in het Jaarverslag 2016 van Wonen en Rijksdienst.



4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We schetsen kort enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van WenR (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragraaf bespreken we de onvolkomenheden in meer detail. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister voor WenR in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.4).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering van het ministerie is verbeterd, vooral de processen van het kern-departement. Bij de baten-lastenagentschappen zijn er nog wel aandachtspunten. Vooral Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (twee onvolkomenheden), het Rijkvastgoedbedrijf en SSC-ICT zijn recent samengevoegd vanuit andere overheidsorganisaties en hebben daarmee nog de nodige verbeteringen door te voeren. Dat zien wij terug in hun financieel beheer.

Op 1 april 2016 is de reorganisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doorgevoerd. Daarmee is het aantal beleidsdirectoraten teruggebracht van drie naar twee. Daarnaast zijn er nog meer uitvoerende directoraten zoals Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk en de AIVD. Dit heeft ook tot veranderingen in de bedrijfsvoering en administratie geleid. Verder is in 2016 een conversie van de financiële administratie voorbereid naar een nieuw systeem dat op 1 januari 2017 ingevoerd is. Eind 2016 is er een voorafgaande controle ingesteld door directie FEZ voor met name inkopen en subsidies. Deze maatregel heeft de nodige fouten voorkomen en wordt doorgezet in 2017.

4.1.1 Leren en verbeteren ICT-projectbeheersing

Om de ambities van de rijksoverheid op het gebied van ICT te kunnen waarmaken, is het onder meer nodig dat de ICT-projectbeheersing continu verbetert en er voldoende gekwalificeerd ICT-personeel in dienst is. De Tweede Kamer heeft dit ook vastgesteld naar aanleiding van de aanbevelingen van de Tijdelijke commissie ICT (de commissie-Elias).

Wij concluderen dat:

- de projectbeheersing volgens uitvoeringsorganisaties licht is verbeterd, maar dat nog onvoldoende wordt geleerd van projecttoetsen en evaluaties;



- er meer gekwalificeerd ICT-personeel in vaste dienst is, maar dat er nog meer samenhang aangebracht kan worden in het rijksbrede personeelsbeleid.

Eind 2017 wil het kabinet de effectiviteit van alle maatregelen die naar aanleiding van de commissie-Elias zijn genomen laten evalueren.

Effecten verbeteren projectbeheersing niet meetbaar, perceptie is positief

De rijksoverheid heeft verschillende maatregelen genomen, zoals de oprichting van het Bureau ICT-toetsing (BIT), het versterken van de rol van de departementale Chief Information Officers (CIO) en het aantrekken en opleiden van ICT-personeel (zie ook verderop in deze paragraaf).

Tot 1 januari 2017 heeft het BIT vijftien toetsen uitgevoerd op ICT-projecten. Het toezicht op de voorbereiding van projecten is daarmee versterkt, mede doordat de oordelen openbaar gemaakt worden op het Rijks ICT-dashboard en bruikbaar worden geacht door uitvoeringsorganisaties. Wij hebben onder meer de grote ICT-uitvoeringsorganisaties Belastingdienst, CJIB, DUO, RDW, SVB en UWV gevraagd naar hun recente ervaringen op het gebied van ICT-projectbeheersing. Zij gaven afzonderlijk aan dat de projecten beter voorbereid worden, ook onder invloed van het BIT, het opdrachtgeverschap bij de departementen sterker wordt en projecten kleiner en daarmee minder risicovol worden. Daar staat tegenover dat ICT-projecten ook risicovoller worden, omdat deze steeds meer verweven zijn met andere ICT-netwerken en organisaties.

Wij constateren ook dat beschikbare bronnen zoals BIT-oordelen, CIO-oordelen, Gateway-reviews en overige onderzoeken niet gestructureerd en in samenhang geanalyseerd worden door het Ministerie van BZK. De vele tientallen onderzoeken die jaarlijks worden gedaan door ministeries, moeten volgens ons een bron vormen voor lessen. In de kabinetsreactie op de commissie-Elias wordt gesproken van een Kenniscentrum dat zou worden ingericht om het lerend vermogen te vergroten. Wij hebben geen actie van WenR gezien op dit gebied.

Wij hebben de BIT-toetsen op een rij gezet (zie [bijlage 2](#)). Een BIT toets beoogt in essentie antwoord te geven op twee vragen. Ten eerste streeft het project een helder doel na of lost het een probleem op. Een tweede: is het project zo ingericht dat er vertrouwen kan zijn dat dat doel ook gehaald wordt? Uit de tot nu toe getoetste programma's en projecten blijkt volgens ons dat er vooral op drie belangrijke thema's tekorten zijn:

- de businesscase en de financiering zijn niet op orde;
- de realisatie van de baten is onduidelijk;
- de architectuur, functionele haalbaarheid en technische maakbaarheid is onduidelijk.

Meer ICT-deskundigheid in dienst, nog gebrek aan probleemanalyse en visie

De minister voor WenR heeft de afgelopen jaren diverse maatregelen getroffen om de kennis en de kwaliteit van het ICT-personeel rijksbreed op een hoger niveau te krijgen. Voorbeelden zijn het ABD-opleidingsprogramma, het opleidingsprogramma voor aanbestedingen en projectmanagement en het uitbreiden van de flexibele pool van ICT-deskundigen (van 100 fte in 2015 naar 200 fte in 2017). Daarnaast hebben verschillende (uitvoerings)organisaties externe inhuurkrachten in dienst genomen. Rijkswaterstaat heeft bijvoorbeeld in 2016 100 fte, waarvoor veelal werd ingehuurd, in dienst genomen. In 2017 en 2018 wordt nog eens 50 fte in dienst genomen waarvoor tot nu toe gebruik werd gemaakt van inhuur.

Ondanks deze maatregelen hebben diverse ministeries echter nog steeds te kampen met moeilijk vervulbare ICT-vacatures en huren verschillende ICT-organisaties nog veel externen in. Door toenemende krapte op de arbeidsmarkt, is de verwachting dat dit probleem op de korte termijn groter wordt. WenR heeft geen rijksbreed beeld gemaakt van de aard en omvang van de tekorten van ICT-personeel. WenR heeft afgelopen jaar zelf te kampen gehad met lastig te vervullen vacatures en was, mede door de reorganisatie, onvoldoende toegerust alle geplande werkzaamheden uit te voeren. Hierdoor is er ook nog geen gezamenlijke visie opgesteld door WenR hoe de rijksoverheid het ICT-personeelsbeleid moet gaan uitvoeren. Zie ook *Staat van de rijksverantwoording 2016*, te raadplegen via www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan om ervoor te zorgen dat het systematisch leren van projectbeoordelingen wordt georganiseerd. Daarnaast bevelen wij aan dat er spoedig een analyse wordt gemaakt van ICT-personeelstekorten en personeelsbeleid van afzonderlijke overheidsorganisaties en op basis van de analyse een visie wordt ontwikkeld om de problemen op te lossen.

4.1.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering: inkoopbeheer Rijksvastgoedbedrijf

Er zijn verbeteringen aangebracht, maar invulling van de objectieve leverancierskeuze en dossiervorming vragen nog wel aandacht.

In 2016 heeft het Rijksvastgoedbedrijf verschillende acties ondernomen om de resterende aandachtspunten uit 2015 aan te pakken. Zo is er een procedure ingericht voor afwijkingen van de aanbestedingsprocedures. Het Rijksvastgoedbedrijf rapporteert elke vier maanden aan de coördinerend directeur Inkoop BZK over afwijkingen. Bij afwijkingen van aanbestedingsregelgeving dient de secretaris-generaal dit goed te keuren. Ook heeft het Rijksvastgoedbedrijf de uitbestede dienstverlening nader geëvalueerd en de afspraken met de UBR|Inhuurdesk geformaliseerd in een dienstverleningsafpraak. En ten slotte is besloten dat in het dossier de onderbouwing voor de prestatieverklaring aanwezig moet zijn.

De keuze voor de uit te nodigen leveranciers is in 2016 nog niet altijd voldoende gemotiveerd en controleerbaar vastgelegd in het inkoopdossier. Daarnaast blijkt informatie vaak wel aanwezig maar is deze op verschillende plekken opgeslagen.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van WenR voldeden in 2016 aan de gestelde eisen, met uitzondering van twee onvolkomenheden.

Onderwerp	2014	2015	2016
Controleraamwerk P-Direkt	onvolkomenheid		
Inkoopbeheer RGD	onvolkomenheid		
Coördinatie rijksbrede informatiebeveiliging	onvolkomenheid		
Inkoopcirculaire	onvolkomenheid		
Inkoopbeheer UBR HIS	onvolkomenheid	onvolkomenheid	onvolkomenheid
Inkoopbeheer UBR ECO&P			onvolkomenheid

De Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR) is op 1 januari 2014 opgericht. Deze organisatie heeft vanaf 2016 twee onvolkomenheden.

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Inkoopbeheer HIS nog niet geheel op orde

UBR|HIS is een shared serviceorganisatie voor de uitvoering van en advisering over aanbestedingstrajecten en (complexe) inkoopvraagstukken van het Rijk. UBR|HIS verricht inkoop voor de Ministeries van BZK, Financiën, Volksgezondheid Welzijn en Sport, Buitenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Algemene Zaken.

De Haagse Inkoop Samenwerking (UBR|HIS) heeft in 2016 maatregelen getroffen om de tekortkomingen, zoals nadere concurrentiestelling en collegiale toetsing, uit voorgaande jaren op te lossen. Wij hebben echter nog onvoldoende gezien dat de getroffen maatregelen werken en merken dit daarom nog aan als onvolkomenheid.

In opzet zijn voor alle uit het voorgaand jaar geconstateerde tekortkomingen (nadere concurrentie bij inkopen, verplichte consultatie van een aanbestedingsjurist, al dan niet verbijzonderde interne controles, collegiale beoordeling en keuzes voor de aanbestedingsprocedures en objectieve leverancierskeuze) door UBR|HIS verbetermaatregelen getroffen. Wij hebben een opgaande lijn ten opzichte van 2015 vastgesteld en in opzet is het inkoopproces verder verbeterd.

De tekortkoming van de nadere concurrentie bij inkopen is in opzet voldoende gewaarborgd, maar de werking van de verbetermaatregelen dient in 2017 aangetoond te worden. Dit geldt eveneens voor de verplichte consultatie door een aanbestedingsjurist.

In 2016 heeft UBR|HIS geen verbijzonderde interne controles, de zogenoemde 'tweede lijnscontroles', uitgevoerd om de rechtmatigheid van de inkopen te borgen. Wel heeft de UBR|HIS een interne controle op de volledigheid van de dossiers uitgevoerd.

Uit de controle blijkt dat de werking van de interne controlematregel collegiale toetsing ('tegenlezen') verder aangescherpt moet te worden. Zo ontbraken in het tegenlezen de juiste werking van offertebeoordeling, overname van de beoordelingsuitkomsten in gunnings- en afwijzingsbrieven en de definitieve (raam)overeenkomsten.

Aanbeveling

Wij bevelen aan om verbijzonderde interne controles uit te voeren om de rechtmatigheid van de aanbestedingen te borgen en het bereik van het tegenlezen uit te breiden.

4.3.2 Financieel beheer EC O&P betreffende inhuur van personeel

Het UBR|EC O&P bemiddelt voor aangesloten ministeries, die tijdelijk personeel willen inhuren. De voornaamste afnemers zijn de dienstonderdelen van het Ministerie van BZK, het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het Expertisecentrum Organisatie en Personeel (UBR|EC O&P) heeft in 2016, door onze aandachtspunten uit 2015 en het eigen verbeterplan, verbetermaatregelen getroffen voor de inhuur van personeel. Wat opzet en werking betreft zijn de geconstateerde tekortkomingen uit 2015 echter nog niet volledig opgelost, zoals ook blijkt uit in 2016 geconstateerde fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid.

Bevindingen financieel beheer betreffende inhuur personeel

In 2016 heeft UBR|EC O&P geen (verbijzonderde) interne controle uitgevoerd op naleving van formeel vastgestelde inkoopregels van de eigen organisatie en op de naleving van aanbestedingsregels. In het laatste kwartaal van 2016 zijn verschillende (concept) procesbeschrijvingen opgesteld. Het opstellen van de werkinstructies en handreikingen is in 2016 nog niet volledig afgerond en het actualiseren van het *handboek Administratieve Organisatie* heeft vertraging opgelopen. Belangrijk is dat hierbij de dossiervorming voldoende wordt geïntegreerd.

Ook om de naleving van de aanbestedingsregels beter te borgen hebben UBR|HIS en UBR|EC O&P in het najaar 2016 hun dienstverlening op het gebied van inhuur gebundeld in de UBR|Inhuurdesk. Deze is in januari 2017 operationeel geworden, waardoor de verbeteringen derhalve pas in 2017 zichtbaar kunnen zijn.

Uitkomsten rechtmatigheidscontrole

In 2016 heeft UBR|EC O&P niet rechtmatige uitgaven gedaan. Een belangrijk deel van de onrechtmatigheden wordt veroorzaakt door het gebruik van raamovereenkomsten die in het verleden onrechtmatig zijn aanbesteed. Daarnaast zijn er transacties waarvan uit het dossier blijkt dat het management hier bewust gekozen heeft om af te wijken van geldende aanbestedingsprocedures.

UBR|EC O&P heeft in kaart gebracht of het beter gaat met de rechtmatigheid van de uitgaven. Hieruit blijkt dat in de eerste maanden van 2016 het rechtmatigheidspercentage rond de 10% zat en is gedurende de rest van het jaar opgelopen tot circa 40%. Er is dus nog steeds een te hoog onrechtmatigheidspercentage.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan om de ingezette verbetermaatregelen verder voortvarend uit te voeren. Zo dienen verscheidene beschrijvingen, handreikingen, werkinstructies en het *handboek Administratieve Organisatie* te worden vervolmaakt en te worden geactualiseerd. Hiernaast bevelen wij aan om (verbijzonderde) interne controles uit te voeren om de rechtmatigheid te borgen en de dossiervorming op orde te brengen.

4.4 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van Wonen en Rijksdienst is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

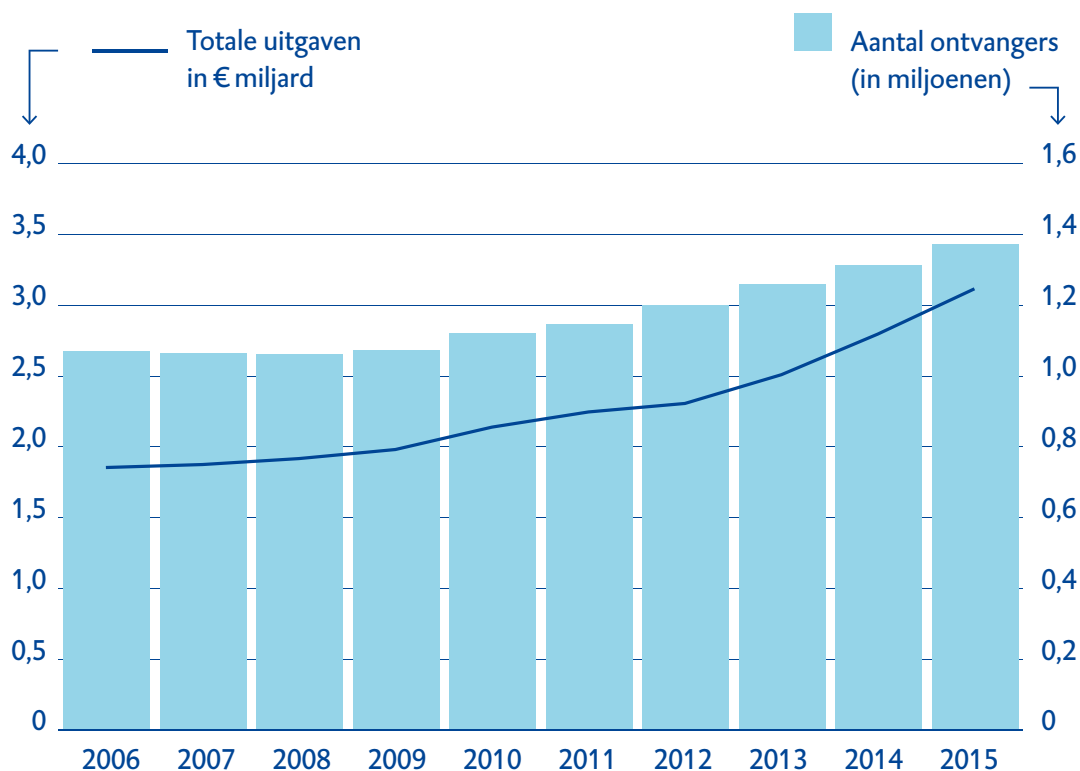
5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van Wonen en Rijksdienst. Dit jaar hebben we gekeken naar de terugvordering van huurtoeslag (zie § 5.1). Ook hebben we gekeken naar de kaderstellende rol van WenR bij rijksbrede informatiebeveiliging (§ 5.2) en shared serviceorganisaties (§ 5.3). Ten slotte geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag (zie § 5.4).

5.1 Huurtoeslag

In Nederland ontvingen in 2016 ruim 1,4 miljoen burgers huurtoeslag voor in totaal ruim € 3,9 miljard. Het gaat hierbij om meerdere toeslagjaren. In figuur 1 is te zien hoeveel huurtoeslag er is uitbetaald per toeslagjaar en hoeveel huurtoeslagontvangers er zijn, sinds 2006.

Uitgaven huurtoeslag stijgen gestaag sinds 2006

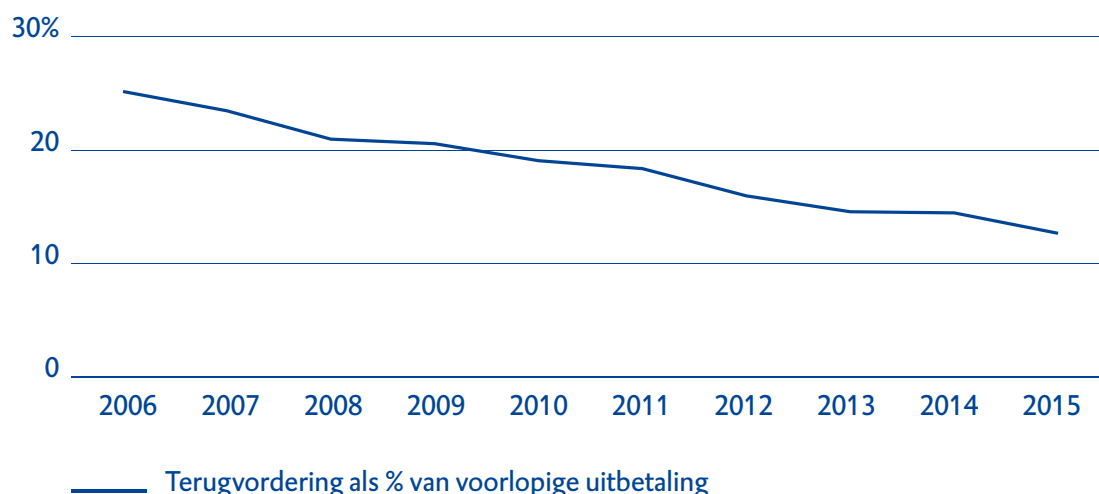


Figuur 1 Omvang huurtoeslag stijgt (per toeslagjaar)

5.1.1 Steeds minder huurtoeslag moet worden teruggevorderd

Een deel van de uitbetaalde huurtoeslag is ten onrechte aangevraagd en/of uitbetaald en moest vervolgens worden teruggevorderd. In 2009 werd ongeveer 20% (circa € 0,5 miljard op een totaal van circa € 2,5 miljard) van de huurtoeslag teruggevorderd. In 2014 was dit teruggelopen tot 14,5% (circa € 0,45 miljard op een totaal van circa € 3,3 miljard), zie figuur 2. Het merendeel komt daadwerkelijk terug, maar ongeveer 6% van de terugvorderingen blijkt uiteindelijk oninbaar. Dit percentage is redelijk stabiel.

Percentage teruggevorderde huurtoeslag daalt gestaag sinds 2006



Figuur 2 Percentage teruggevorderde huurtoeslag daalt (per toeslagjaar)

De belangrijkste variabelen voor het bepalen van de hoogte van de huurtoeslag zijn huur, inkomen, vermogen en de samenstelling van het huishouden. De huidige systematiek van de huurtoeslag zorgt voor een snelle afbouw van huurtoeslag bij een relatief kleine stijging van het inkomen. Het verloop van de relatie tussen de huurtoeslag en inkomens- en vermogensgrenzen hebben wij weergegeven in figuur 3. Bijvoorbeeld bij eenpersoons-huishoudens met een maandhuur van € 700 gold in 2016 het volgende:

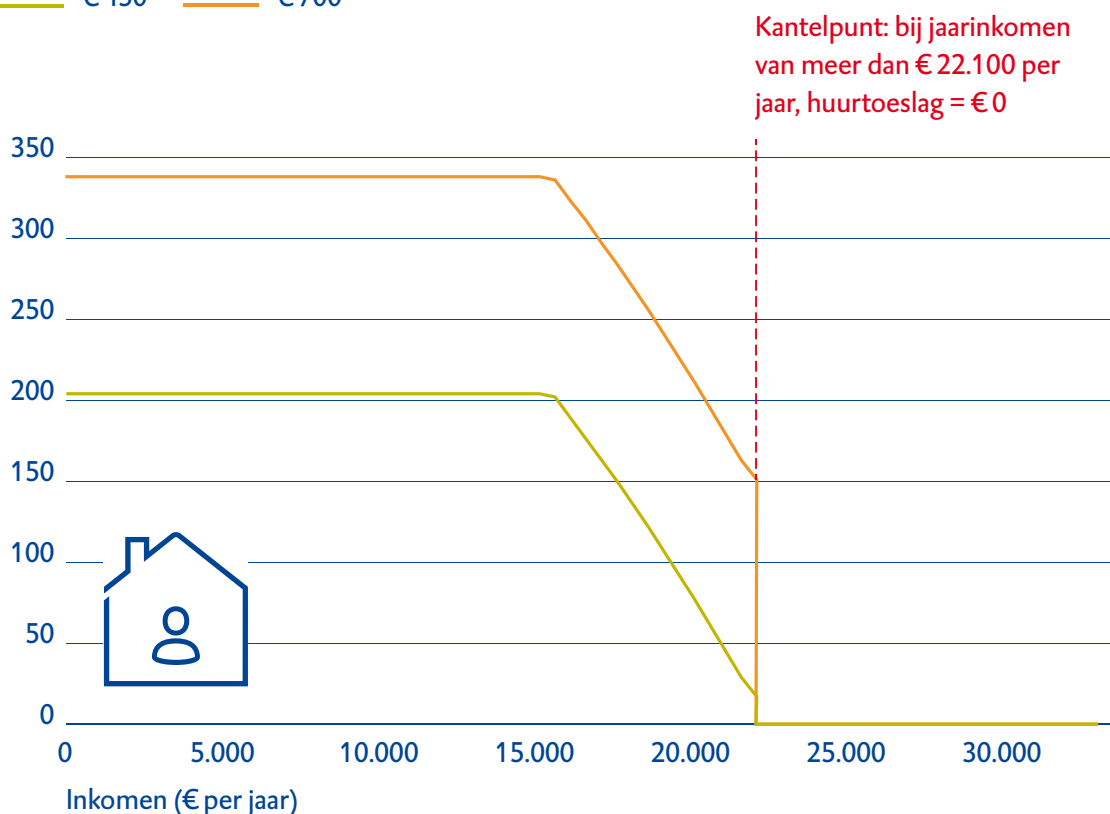
- Huurders met een inkomen van € 22.100 per jaar ontvangen € 1.788 huurtoeslag per jaar.
- Huurders met een inkomen van € 22.101 per jaar ontvangen € 0 huurtoeslag.
- Als het inkomen dus met één euro stijgt, moet de Belastingdienst in dit voorbeeld dus € 1.788 terugvorderen.

Het bekende verloop van de inkomens- en vermogensgrenzen kan een verklaring zijn van een deel van de terug te vorderen huurtoeslag. Een ander deel van de terugvordering kan worden verklaard uit de ontoereikende kwaliteit en de niet tijdig ontvangen of verwerkte informatie die de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft voor vaststelling van de huurtoeslag.

Huurtoeslag daalt snel bij relatief kleine stijging van het inkomen

Teruggave in euro per maand voor een eenpersoonshuishouden, 25 jaar, geen kinderen, geen vermogen bij een huur van:

— € 450 — € 700



Figuur 3 Hoogte huurtoeslag bij diverse jaarinkomens en een maandhuur van € 450 en € 700 in 2016 voor een eenpersoonshuishouden

5.1.2 Scheiding beleid en uitvoering bij huurtoeslag

Twee ministeries zijn betrokken bij de huurtoeslag: WenR is verantwoordelijk voor het beleid en budget en Financiën/Belastingdienst is verantwoordelijk voor de uitvoering. Figuur 4 geeft weer wat onder deze verantwoordelijkheden valt.

Beleid en uitvoering zijn gescheiden bij huurtoeslag



Figuur 4 Overzicht verantwoordelijkheden WenR en Belastingdienst bij de huurtoeslag

De verantwoordelijkheden van de minister voor WenR en de Belastingdienst/Toeslagen zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en in convenanten. Relevante wetten zijn de Wet op de huurtoeslag en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Daarnaast publiceert WenR jaarlijks een circulaire met de belangrijkste wijzigingen over de huurtoeslag. Beide partijen ondervinden geen onduidelijkheden in de huidige verdeling van verantwoordelijkheden.

De convenanten gaan nader in op de overlegstructuur en de informatie-uitwisseling tussen beide ministeries. De overlegstructuur is vormgegeven in een regulier overleg dat in principe maandelijks plaatsvindt op ambtelijk niveau. Het gaat om een laagdrempelig overleg waar uitvoeringskwesties nadrukkelijk op de agenda staan maar waar ook financiële kwesties worden besproken. Dit geeft het beeld dat WenR zich betrokken voelt bij de uitvoering in algemene zin. Die betrokkenheid bij de uitvoering zien we ook terug in andere interne documenten.

Op het niveau van directeuren en hoger is alleen incidenteel overleg. Het gaat dan vooral om financiële zaken die op lager niveau niet op te lossen blijken. Het is de bedoeling om in

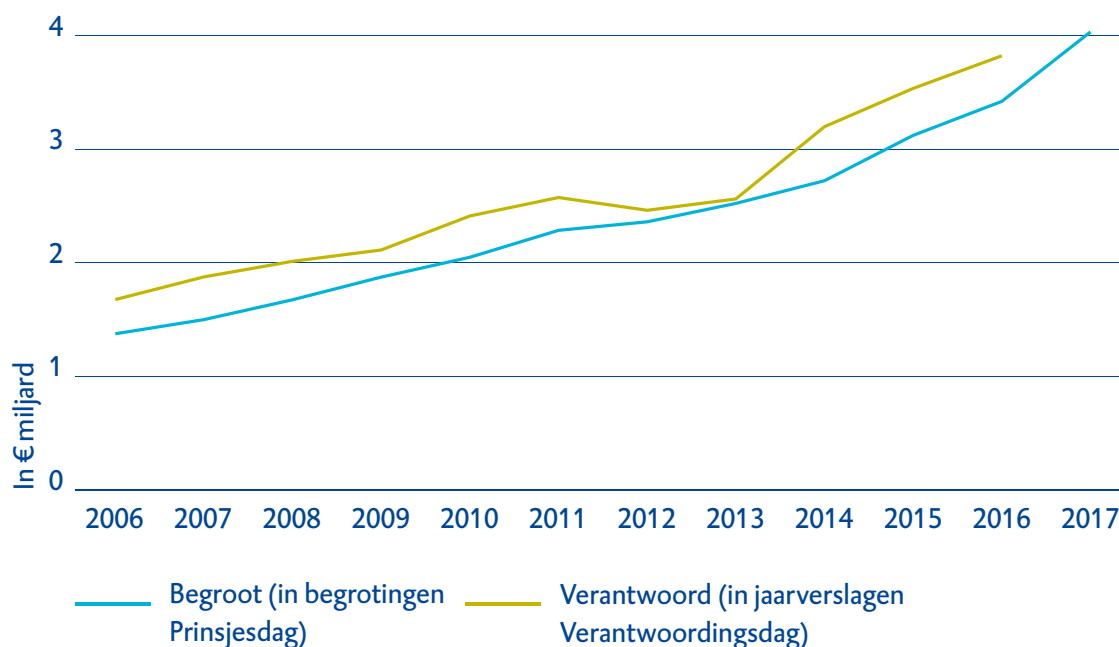
de toekomst ook op hoger ambtelijk niveau regulier overleg te voeren. Hierbij zal niet alleen aandacht moeten worden besteed aan de financiën maar ook aan beleid en uitvoering.

Wat de informatie-uitwisseling betreft bevatten de convenanten een opsomming van de informatie die wordt uitgewisseld. Het accent ligt vooral op de informatie die de minister voor WenR maandelijks krijgt aangeleverd en heeft betrekking op het aantal ontvangers, de uitbetalingen voor het lopende jaar en voorgaande jaren en de terugvordering voor de voorgaande jaren. Aanvullend op het convenant is er in 2016 een rapportage ontwikkeld, die een vollediger overzicht geeft van de stand van zaken met betrekking tot de uitgaven en verplichtingen voor huurtoeslag. WenR ontvangt geen informatie over de kwaliteit van het uitvoeringsproces van huurtoeslag, zoals de doorlooptijden, veranderingen in processen, klachten en bezwaren. In de huidige verantwoordelijkheidsverdeling is dat begrijpelijk, maar als WenR/BZK een meer opdrachtgevende rol zal gaan vervullen, is informatie over de kwaliteit van processen noodzakelijk.

5.1.3 Informatievoorziening Tweede Kamer

Sinds de invoering van de huurtoeslag in 2006 is regelmatig sprake van een groot verschil tussen het begrotingsbedrag en het gerealiseerde bedrag in de jaarrekening. Ook voor 2016 is dit zichtbaar: het bedrag uit de ontwerpbegroting was € 3,5 miljard terwijl uiteindelijk € 3,9 miljard is uitgegeven. Zie hiervoor ook onze brief bij de begroting 2017 (te raadplegen via www.rekenkamer.nl) en figuur 5.

Begroting huurtoeslag structureel lager dan de verantwoording in de periode 2006-2016



Figuur 5 Begrotings- en verantwoordingsbedragen huurtoeslag 2006-2017

Bij de ramingen in de begroting worden de gegevens van drie jaar eerder als uitgangspunt genomen, dat is het meest recente jaar waarvan inmiddels meer dan 95% van de huurtoeslag definitief is vastgesteld. Voor het begrotingsjaar 2017 was dat het jaar 2013. Wij denken dat het gebruik van actuelere informatie, al dan niet op basis van andere beschikbare bestanden of een systematische correctie, tot een meer nauwkeurigere raming kan leiden.

De uitgaven en ontvangsten van de huurtoeslag staan op de begroting van de minister voor WenR. Via de begroting en het jaarverslag van Financiën ontvangt de Tweede Kamer informatie over de uitvoering van toeslagen door de Belastingdienst. Naar aanleiding van de IBO Belastingdienst in 2016 heeft het kabinet aangegeven dat WenR en Financiën gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een goede uitvoering van de huurtoeslag. Het kabinet wil dat de minister van BZK een opdrachtgeversrol op zich neemt. Daarbij achten wij het zinvol dat bij de inrichting van de opdrachtgevende rol ook aandacht wordt besteed aan de coördinatie van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

5.2 Meer kaderstelling en toezicht voor betere rijksbrede informatiebeveiliging

Vorig jaar constateerden wij dat de minister voor WenR zijn kaderstellende rol voor de informatiebeveiliging van het Rijk in 2015 sterker had ingevuld. In 2016 heeft het ministerie de risico's en acties die voortvloeien uit de bevindingen van de onderzoeken 2015 van de Auditdienst Rijk besproken met de departementen. WenR heeft ook vastgesteld of departementen beschikken over verbeterplannen en of ministeries zelf de verbeterplannen monitoren.

Wat de minister echter niet gedaan heeft, is meer helderheid verschaffen over de definities van bijvoorbeeld 'kritiek systeem' en 'keteninformatie'. Deze definities zijn belangrijk voor de inrichting van de sturing op de informatiebeveiliging. 'Kritieke systemen' stellen hoge eisen aan de informatiebeveiliging, omdat deze systemen processen ondersteunen die van essentieel belang zijn voor het departement. Jaarlijks onderzoekt de Auditdienst Rijk slechts twee van deze systemen per departement (= 22 van de ongeveer 200, dus ieder systeem is eens in de tien jaar aan de beurt) en evenals vorig jaar is geconstateerd dat ministeries verschillend omgaan met deze definities. Dit leidt tot onvergelykbare situaties en staat het leren in de weg.

De Auditdienst Rijk heeft in opdracht van de minister voor WenR bij alle elf departementen een uitgebreid onderzoek gedaan naar de mate van opvolging van bevindingen uit 2015. Er is gekeken naar belangrijke maatregelen ter voorkoming van informatiebeveiligingsincidenten. Ongeveer 60% van de ICT-aandachtspunten uit 2015 is eind 2016 nog niet opgelost. Het gaat om:

- de autorisatie die toegang geeft tot het systeem;
- het vastleggen wie wat doet in het ICT-systeem;
- vervolgens het analyseren of ongeoorloofd gehandeld is ('logging en loganalyse');
- de juistheid van de inkoopcontracten met ICT dienstverleners;
- het testen of het systeem van buiten is in te breken ('pentest').

Wij constateren naast beperkte vooruitgang op de bescherming van informatie in kritieke systemen, ook zelf een rijksbrede toename van onvolkomenheden met betrekking tot informatiebeveiliging van vier in 2015 naar acht in 2016. Wij constateren ook dat drie van de elf in control verklaringen die ondertekend zijn door de secretaris-generaal niet alle benodigde informatie bevatten. Ten slotte stellen wij vast dat de minister voor WenR niet alle informatie krijgt van zijn collega's die hij nodig heeft. De bevindingen van het

rijksbrede onderzoek naar de informatiebeveiliging zijn namelijk anoniem en dus niet te herleiden tot ministeries. Ook dat staat zowel het aanspreken op verantwoordelijkheden als het van elkaar leren in de weg.

Wij geven in overweging om analoog aan de Rijksbegrotingsvoorschriften regels op te stellen die de minister een titel geeft om zijn collega's aan te spreken.

5.3 Inzicht in functioneren Shared Service Organisatie

De rijksoverheid maakt in toenemende mate gebruik van shared serviceorganisaties (SSO) om bedrijfsvoeringstaken uit te voeren. Het doel is een efficiënt en kwalitatief goed functionerende overheid. De nadruk ligt daarbij op het bouwen aan vertrouwen in SSO-dienstverleners, de aansturing (minimaliseren bestuurlijke drukte) en eenvoud in bekostiging (minder administratieve lasten).

Sinds het verantwoordingsonderzoek 2013 vragen wij aandacht voor de governance van SSO's omdat wij daarin hiaten constateren. Ondanks de uitbesteding van (delen van) processen blijven ministers immers zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun ministerie, zoals kwaliteit van de uitbestede processen en de verwerkte gegevens. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen en te kunnen bijsturen, moeten de departementen inzicht te hebben in de kwaliteit van in- en uitbestede diensten. Dit kan als SSO's verantwoording afleggen aan de opdrachtgevers over vooraf afgesproken beheersingsdoelen en maatregelen. Deze verantwoording kan voorzien zijn van een oordeel van een externe onafhankelijke auditor.

Voor de SSO's P-Direkt (rijksbreed salarisadministratie), UBR HIS (rijksbreed inkoop-beheer) en SSC-ICT (rijksbreed ICT-beheer) is nagegaan hoe de verantwoording aan de opdrachtgevers is vormgegeven. De minister voor WenR was de aangewezen partij voor beleidsvorming en kaderstelling op het terrein van bedrijfsvoering.

De beheersverslagen van SSO's en controle daarop verschilt

De verantwoording door de SSO's aan de opdrachtgevers is de afgelopen jaren gewijzigd. Verstrekke P-Direkt in eerste instantie aan alle afnemers jaarlijks een zogenoemd beheersverslag voorzien van een verklaring van een accountant, in 2015 is in overleg met de opdrachtgevers afgesproken uit efficiencyoverwegingen dit beheersverslag niet meer op te stellen.

Voor SSC-ICT is besloten om vanaf 2016 de verantwoording anders in te richten door het beheersverslag minder zwaar op te tuigen én deze niet meer te laten controleren door een accountant. Dit besluit was mogelijk omdat een dergelijke verklaring niet door de opdrachtgevers werd gevraagd.

Bij de HIS zien we een andere vorm van rapportage, met hierin onder andere de uren-rapportage en de kritische prestatie-indicatoren. Ook P-Direkt en SSC-ICT kennen dergelijke rapportages voor de opdrachtgevers.

Wij concluderen dat er in beperkte mate verantwoording wordt afgelegd door SSO's in het jaarlijks beheersverslag. Ook worden beheerslagen niet altijd op uniforme wijze gecontroleerd door accountant. Wij merken daarbij op dat de minister voor WenR in zijn rol van kadersteller geen richtlijnen heeft opgesteld voor de verantwoording aan de afnemers in de vorm van een beheersverslag en of deze voorzien moet worden van een verklaring van een accountant. Gevolg hiervan is dat SSO's hier op verschillende wijze invulling aan geven.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan een efficiënt rijksbreed kader te ontwikkelen voor de verantwoording door SSO's en de controle van die verantwoordingen.

Dit voorkomt bestuurlijke drukte en extra administratieve lasten. Naast de financiële verantwoording (jaarrekening) kan het beheersverslag onderdelen bevatten als, de naleving wet- en regelgeving door de SSO en de kwaliteit van dienstverlening, al dan niet aangevuld met specifieke afspraken tussen SSO en opdrachtgever.

5.4 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten – zie de uitkomsten in voorgaande paragrafen – beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van Wonen en Rijksdienst is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2015 hadden wij het attentiepunt 401 extra banen te realiseren voor werknemers met een arbeidsbeperking eind 2015 zoals opgenomen in de begroting 2015. Dit punt is voortvarend aangepakt door het ministerie. Wel moeten er nog afspraken gemaakt te

worden met de departementen over de kwaliteit van de registratie van de detacheringen/ en inleenconstructies van mensen met een arbeidsbeperking.

De doelstelling van de rijksoverheid is om eind 2017 1.336 banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking ten opzichte van 2014. De gegevens over de gerealiseerde banen eind 2016 zijn nog niet beschikbaar. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016 zal de realisatie 2016 worden opgenomen. Daarom heeft het ministerie in het jaarverslag aangegeven dat bij de overheid in 2015 5.453 banen zijn gerealiseerd; de rijksoverheid maakt hier onderdeel van uit.



6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 25 april 2017 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. De reactie staat ook op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van BZK

De minister van BZK heeft met belangstelling kennis genomen van ons conceptrapport.

Financiële informatie

De minister van BZK geeft aan dat wij in ons oordeel over de deugdelijke weergave van de financiële informatie een opmerking plaatsen over de zichtbaarheid van het resultaat van het afstoten van rijkskantoren. Onze aanbeveling om een tussentijdse evaluatie uit te laten voeren over de afstoot van rijkskantoren koppelt de minister van BZK aan de herijking van de masterplannen, die vooralsnog gepland staat in 2018/2019. Op deze manier zal hij de Tweede Kamer informeren.

Bedrijfsvoering

De minister van BZK reageert op de geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van UBR en onze aanbeveling op het gebied van projectbeheersing bij grote ICT projecten.

Inkoopbeheer HIS

De minister van BZK deelt onze conclusie dat UBR|HIS verbetermaatregelen heeft getroffen voor alle uit het voorgaande jaar geconstateerde tekortkomingen. De tekortkoming van de nadere concurrentie bij inkopen en de verplichte consultatie door een jurist zijn volgens de minister in opzet voldoende gewaarborgd. De minister van BZK geeft verder aan dat UBR|HIS de (verbijzonderde) Interne Controle in 2017 aanscherpt door, in plaats van eens per jaar achteraf, dit meteen na afronding van een aanbesteding te doen. De uitbreiding van het tegenlezen past UBR|HIS volgens de minister toe op de risicovolle aanbestedingen. Verder beschrijft de minister van BZK dat aanbestedingen met een lager risicoprofiel door UBR|HIS in kleine groepen tijdens intervisiebijeenkomsten wordt besproken.

De minister van BZK geeft aan dat UBR|HIS de bovenstaande maatregelen in het proces zal borgen en daarmee vervolg zal geven aan verbetering van de werking. De minister van BZK

heeft de ADR daarom gevraagd vanaf medio 2017 een audit uit te voeren naar de borging van alle verbetermaatregelen in het inkoopbeheer van UBR|HIS.

Financieel beheer EC O&P

De minister van BZK deelt onze hoofdconclusie dat ten aanzien van de verbetermaatregelen binnen UBR|EC O&P serieuze stappen zijn gezet, maar dat deze nog niet volledig zijn geborgd. De ingezette verbeteringen zal hij in 2017 voortvarend voortzetten. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan het opstellen van een definitieve en integrale versie van het handboek administratieve organisatie, waarin dossiervorming als onderwerp nadrukkelijk aandacht krijgt. Verder zullen aanvullende (verbijzonderde) controles worden ingericht.

UBR|EC O&P is verantwoordelijk voor een juiste en rechtmatige bemiddeling van inhuurvragen, op basis van mantels die door IUC's binnen het Rijk zijn aanbesteed. De minister van BZK onderschrijft onze conclusie dat een belangrijk deel van de in 2016 geconstateerde onrechtmatigheden niet is veroorzaakt door onjuistheden in de bemiddeling, maar door expliciete keuzen van het management bij inhurende organisaties, of door onrechtmatigheden in de aanbesteding van mantelovereenkomsten. De mate waarin inhuur rechtmatig plaatsvindt is volgens de minister in belangrijke mate afhankelijk van factoren en besluiten die buiten UBR|EC O&P liggen. De minister geeft aan dat UBR|EC O&P haar opdrachtgevers en IUC's actief gaat wijzen op deze oorzaken van onrechtmatigheden en hen gaat aansporen deze omissies te voorkomen dan wel te herstellen.

Tevens heeft de minister van BZK de ADR gevraagd vanaf medio 2017 een audit uit te voeren naar de borging van alle verbetermaatregelen in het bemiddelingsproces van UBR|ECO&P betreffende inhuur personeel.

Projectbeheersing

Ten aanzien van de projectbeheersing bij grote ICT-projecten meldt de minister voor BZK dat hij een aantal maatregelen heeft genomen, dan wel in gang heeft gezet, die bij zullen dragen aan het systematisch leren binnen het Rijk:

- De minister heeft de Tweede Kamer toegezegd jaarlijks met een analyse te komen over de opvolging van de BIT-adviezen door departementen;
- Vanaf 2017 worden met regelmaat bijeenkomsten georganiseerd door het BIT en de CIO Rijk waar kennisuitwisseling plaatsvindt, zoals een "dag van de CIO" dit najaar, of een themasessie over het opstellen van CIO-oordelen.

- Voorts wordt een virtueel platform ingericht waar CIO's en CIO-adviseurs van alle ministeries documentatie, kennis en ervaring over ICT-projecten met elkaar kunnen uitwisselen.
- Ten slotte zullen CIO-adviseurs van de ministeries waar mogelijk meelopen bij BIT onderzoeken (vanzelfsprekend niet bij onderzoeken van het eigen ministerie). Aanvullend zal het BIT over BIT-toetsen van het eigen departement aan de CIO-adviseurs een terugkoppeling geven van de gehanteerde toetsmethode en de totstandkoming van conclusies. Dit vergroot volgens de minister de kennis over de BIT-toetsen en geeft CIO-adviseurs de mogelijkheid hiervan te leren.

Beleidsresultaten

Huurtoeslag

Het kabinet heeft, naar aanleiding van het IBO Belastingdienst, aangegeven dat het voor een goede sturingsrelatie tussen BZK (W&R) en Financiën helpt om de rollen met betrekking tot de uitvoering inclusief het toezicht nader uit te werken. De minister van BZK geeft aan dat bij de uitwerking van deze rollen aandacht besteed zal worden aan de informatieverstopping tussen beide partijen en aan de coördinatie van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Mede in dit licht, en de door ons gemaakte opmerkingen, is het directeurenoverleg reeds ingepland. Daarbij zullen volgens de minister beleid, de uitvoering en de toekomstige vormgeving onderwerp van gesprek zijn.

De minister van BZK geeft aan dat progressie is geboekt ten aanzien het gebruik van actuelere informatie voor de raming van de huurtoeslag. Door een versnelling in de uitvoeringsprocessen bij de Belastingdienst kon bij de raming ten behoeve van de komende begroting gebruik worden gemaakt van realisatiecijfers over het jaar 2015. De minister beschrijft verder dat, net als in voorgaande jaren, meer recente informatie uit andere bronnen bij de ramingen worden betrokken, zoals kasrealisaties en het verloop van voorlopige toekenningen in het voorgaande en lopende jaar.

Kaderstelling en toezicht voor rijksbrede informatiebeveiliging

Onze conclusie dat de minister van BZK niet meer helderheid heeft verschaft over de definities van 'kritiek systeem' en 'keteninformatie' en dat deze aanpak het leren in de weg staat, deelt de minister niet. Hij geeft aan dat in april 2016 de definitie voor 'kritiek systeem' in interdepartementaal overleg is bekrachtigd. Teneinde zich in de ICV nog breder te kunnen verantwoorden, hebben enkele departementen bewust besloten deze definitie voor zichzelf ruimer te interpreteren. Ten aanzien van het begrip 'keteninformatie' heeft

de minister gekozen voor een aanpak waarbij de departementen gevraagd is om in de ICV zelf aan te geven wat zij beschouwen als ketens.

De minister plaatst een kanttekening bij onze verwijzing naar de uitkomsten van de onderzoeken die de ADR heeft uitgevoerd bij alle elf departementen. Namelijk slechts een deel van de genoemde onderzoeken had daadwerkelijk betrekking op de opvolging van de bevindingen van 2015. Een groter deel van de onderzoeken had betrekking op nieuwe systemen en op de sturing op informatiebeveiliging in het algemeen. Dat neemt volgens de minister niet weg, dat het rijksbrede beeld dat de ADR en de Rekenkamer schetsen over alle onderzoeken heen, geen positief beeld is.

De urgentie van dit onderwerp vraagt volgens de minister van BZK een grotere inspanning van de departementen. Hij spant zich er voor in de departementen hierbij te ondersteunen en ze aan te spreken. In het rapport constateren wij dat de minister niet alle benodigde informatie van collega's krijgt. De minister reageert hierop met de mededeling dat die CIO Rijk met ingang van dit jaar zowel de geanonimiseerde rode dradenrapportage als de departementale rapporten van de collega-CIO's ontvangt. Het opstellen van regels, analoog aan de Rijksbegrotingsvoorschriften, lijkt hem op dit moment daarom niet nodig. De minister gaat graag in het najaar het gesprek met ons aan over de voortgang.

Inzicht in het functioneren van Shared Service Organisaties

Op onze aanbeveling om een efficiënt rijksbreed kader te ontwikkelen voor de verantwoording door SSO's en de controle van die verantwoording, reageert de minister dat er in het kader van SGO5 al veel is ingeregeld ten aanzien van de governance rondom en de verantwoording door SSO's. Het is volgens de minister daarbij van belang deze verantwoording en de controle hierop zo evenwichtig mogelijk in te richten.

De minister van BZK heeft de ADR in 2016 gevraagd onderzoek te doen naar de verantwoording van SSO's en daarbij in kaart te brengen welke informatie stakeholders minimaal nodig hebben in dit proces. De uitvoering van dit onderzoek loopt, de planning is dat deze in mei 2017 wordt afgerond. De Algemene Rekenkamer wordt vanuit het perspectief van de rijksbrede verantwoording alsmede vanuit de eigen bedrijfsvoering gevraagd om door middel van interviews bij te dragen aan het door de ADR uitgevoerde onderzoek. De minister verwacht dat de uitkomsten van dit onderzoek voldoende bouwstenen opleveren om gezamenlijk toe te werken naar een zo efficiënt en doelmatig mogelijke verantwoording door SSO's en de controle op deze verantwoording.



6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geeft aan dat hij op bijna alle aanbevelingen maatregelen zal treffen, of reeds heeft getroffen.

Onze aanbeveling om een tussentijdse evaluatie uit te laten voeren op het bedrijfs-economische resultaat van het afstoten van rijksgebouwen, neemt de minister over. De minister wil de evaluatie koppelen aan de herijking van de masterplannen, die gepland is in 2018/2019. Wij stellen voor dat de minister afstemt met het parlement over de wenselijkheid van het moment van de evaluatie.

De minister geeft aan zich echter niet te herkennen in onze conclusie dat hij, in het kader van informatiebeveiliging, niet meer helderheid heeft verschaft over de definities van 'kritiek systeem', onder verwijzing naar het vaststellen van de definitie in april 2016. Wij merken in ons onderzoek bij de ministeries dat er nog steeds onduidelijkheden bestaan bij de toepassing van de (vastgestelde) definitie voor 'kritiek systeem'. Het ministerie van BZK heeft in 2016 geen acties ondernomen om voor de verschillende kritieke systemen van ministeries vast te stellen of deze passen bij de vastgestelde definitie. Er zijn ook geen voorbeelden van kritieke systemen bediscussieerd in het coördinatorenoverleg. Dit maakt de uitkomsten van rijksbreed onderzoek naar informatiebeveiliging minder vergelijkbaar en staat het leren in de weg. Ook brengt dit het risico met zich mee dat 'kritieke systemen' niet als zodanig worden aangemerkt en behandeld. De minister is met ons van mening dat de informatiebeveiliging rijksbreed geen positief beeld vertoont.

Ook bij het begrip 'keteninformatie' verwachten wij dat de minister duidelijkheid verschaft aan de departementen op basis van de inventarisatie over 2016. We zijn beschikbaar om in het najaar met de minister van BZK in gesprek te gaan over de rijksbrede voortgang met betrekking tot informatiebeveiliging.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, die in het *Financieel jaarverslag van het Rijk* zijn opgenomen.

De taken en bevoegdheden voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergave van de financiële informatie klopt en de weergegeven financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen – dat wil zeggen dat de onderliggende transacties in overeenstemming zijn met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is, gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico's signaleren die nog aandacht behoeven.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek vindt u op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016, onder 'Over dit onderzoek'.

Bijlage 2

Toetsen Bureau ICT-toetsing

ICT-Project / Ministerie / Verwachte einddatum en eindkosten	Hoofdbevinding	Hoofdadvies
Omgevingsloket IenM 31-12-2017 en € 13,35 miljoen	Kan verwachtingen niet waarmaken.	<ul style="list-style-type: none"> • stop het project; • verander de scope; • verander de aansturing.
Basisadministratie persoonsgegevens BZK 15-05-2020 en € 82,94 miljoen	Kan succesvol afgerond worden.	<ul style="list-style-type: none"> • wees transparanter over planning; • betrek beheer-organisatie intensiever; • bereid implementatie-periode goed voor.
Zaakgericht werken Nederlands Voedsel- en warenautoriteit EZ 31-12-2017 en € 36 miljoen	Is onvoldoende concreet en kan de einddatum niet halen.	<ul style="list-style-type: none"> • zet concreet verifieerbare doelen in het plan; • definieer overzichtelijke en haalbare deelprojecten; • richt de sturing op het niveau programma en deelproject.
IT ondersteuning voor Dienstverlening Persoonsgebonden Budget SZW 31-12-2018 en € 15,05 miljoen	Slaagkans is klein en plan schiet tekort.	<ul style="list-style-type: none"> • houd rekening met PGB-keten; • maak een realistisch gefaseerd plan; • maak eenduidige financiële afspraken.
Zaakgericht werken Dienst ICT Uitvoering EZ 31-12-2017 en € 5,2 miljoen	Realisatieplannen van de dienst zijn onvoldoende uitgewerkt.	<ul style="list-style-type: none"> • maak duidelijke financieringsafspraken; • maak duidelijke inhoudelijke afspraken.
Programma eID BZK 01-10-2018 en € 47,6 miljoen	Tijd tot eind 2017 is te kort om een werkend publiek middel te realiseren.	<ul style="list-style-type: none"> • zorg voor aanvullende kabinetsbesluiten gericht op vereenvoudiging; • herzie de programma-inrichting na de genomen politieke besluiten.
Programma grensverleggende IT Defensie Het programma loopt naar verwachting ten minste tot 2020. De kosten van het programma waren op het moment van de BIT-toets nog niet bekend.	Er bestaan twijfels bij de keuze voor één hoofdaannemer en het programmaplan is niet gericht op het oplossen van de huidige IT-problemen.	<ul style="list-style-type: none"> • werk voortvarend aan het oplossen van de huidige IT-problemen; • werk aan de vereenvoudiging van het applicatielandschap; • houd tempo in de samenvoeging van JIVC en OPS.

ICT-Project / Ministerie / Verwachte einddatum en eindkosten	Hoofdbevinding	Hoofdadvies
Direct financiering kinderopvang SZW 01-07-2020 en € 48,37 miljoen	Er bestaan twijfels over de stelselwijziging en het tijdpad is zeer krap.	<ul style="list-style-type: none"> kijk naar alternatieve oplossingen; stuur stevig op mijlpalen; kies voor bewezen technologie; start afbouw bij Belastingdienst pas als dienstverlening bij DUO goed werkt.
Doorontwikkelen basisregistraties onderwijs OCW 31-12-2020 en € 80,1 miljoen	Slagingskans is groot.	<ul style="list-style-type: none"> houd versterkte dijkbewaking rond deelproject Bekostiging; maak een batenrealisatieplan voor DUO; creëer snel duidelijkheid over rest programmafinanciering; stel met de sectoren VO en PO een inhoudelijke agenda op; bevorder afspraken tussen instellingen en leveranciers over aanpassing van administratieve software.
Zelfbediening justitiabelen Venj 31-12-2017 en € 19,97 miljoen	Er zijn nog veel onzekerheden voor een solide businesscase.	<ul style="list-style-type: none"> stel project uit en toon werking eerst kleinschalig aan; maak een gevalideerde businesscase; stel en integraal projectplan voor grootschalige uitrol op.
Eén uniforme betaalomgeving arbeidsongeschiktheidswet SZW 01-04-2018 en € 18,23 miljoen	Er bestaan zorgen over de haalbaarheid van de einddatum.	<ul style="list-style-type: none"> breng meer snelheid en flexibiliteit in het releaseproces; werk tijdig alternatieve scenario's uit; maak bestuurlijke afspraken over vervolg rationalisatie.
Vernieuwen van de bestaande IT-systemen voor de uitvoering van de volksverzekeringen SZW 01-07-2018 en € 8,82 miljoen	Gekozen aanpak is gedegen.	<ul style="list-style-type: none"> rond vAKWerk zo spoedig mogelijk af; stel snel een gedetailleerd plan op voor de datamigratie; maak bestuurlijke afspraken over verdere vernieuwing.
Programma Douanewetboek (UCC/DWU-MASP) Financiën 31-12-2020 en € 141 miljoen	Programma-aanpak is niet productief.	<ul style="list-style-type: none"> beëindig de programma-aanpak; maak losse projecten.

ICT-Project / Ministerie / Verwachte einddatum en eindkosten	Hoofdbevinding	Hoofdadvies
Programma Implementatie Vernieuwing C2000 Venj 16-07-2018 en € 167,6 miljoen	Gekozen aanpak beperkt de risico's onvoldoende.	<ul style="list-style-type: none"> • kies voor de minst risicovolle migratiestrategie en werk deze in detail uit; • werk de huidige leemtes weg; • zorg dat de lokale projecten beter op het programma aansluiten.
Programma Harmonisatie Applicaties en Rijksvastgoed Processen (HARP) BZK 30-06-2019 en € 30,7 miljoen	Gekozen aanpak laat doelstelling later als voorzien bereiken.	<ul style="list-style-type: none"> • beperk de aanpassingen op het strikt noodzakelijke; • werk een stappenplan op programmaniveau uit voor de realisatie van het beoogde applicatielandschap; • maak je onafhankelijk van verdere vertragingen van de verhuizing naar SSC-ICT; • neem meer tijd voor conversie van SAP naar Oracle EBS.

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 2017

