



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

Rapport bij het jaarverslag

2019





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering 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 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 2018* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2018.





Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	8
3	Financiële informatie	10
3.1	Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	10
4	Bedrijfsvoering	13
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	13
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	15
4.3	Onvolkomenheden	16
4.4	Opgeloste onvolkomenheden	31
4.5	Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	31
4.6	Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	35
5	Beleidsresultaten	36
5.1	Ontwikkelingen in het rijksbrede bedrijfsvoeringsbeleid	36
5.2	Rijksbrede informatiebeveiliging	38
5.3	Rijksbrede sturing op ICT	42
5.4	Rijksbreed IT-beheer	50
5.5	Defensievastgoed vraagt om structurele aandacht en middelen	51
5.6	Arbeidsmarkt publieke sector	52
5.7	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	54
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	55
6.1	Reactie minister van BZK	55
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	58
	Bijlage 1 - Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZK 2018	61
	Bijlage 2 - Over het verantwoordingsonderzoek	64
	Bijlage 3 - Literatuur	66
	Bijlage 4 - Eindnoten	71



1 Onze conclusies

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft als bijnaam ‘het moederdepartement’, omdat vele ministeries en ministerschappen daar hun oorsprong vinden. Het takenpakket van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de laatste kabinetten verder geslonken nadat de verantwoordelijkheid voor het integratiebeleid en de politie ook elders werden belegd. Nadat in de vorige kabinetsperiode de taken van de minister van BZK vervolgens werden opgedeeld over 2 ministers – de minister van BZK en de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) – is sinds 2018 met het huidige kabinet het begrotingshoofdstuk WenR weer opgeheven en de minister van BZK opnieuw verantwoordelijk voor de woningmarkt, de rijksdienst en het rijksvastgoed. Een nieuwe taak voor deze minister is de ordening en inrichting van de fysieke omgeving met de daarmee verbonden wetgevingstrajecten.

Daarmee heeft de minister nu een breed en gevarieerd takenpakket en wordt er veel gevraagd van de organisatie en de bedrijfsvoering. De minister van BZK heeft hierdoor niet alleen veel taken, maar kampt ook met veel problemen in de bedrijfsvoering. We zien daarin ook een nalatenschap uit de vorige kabinetsperiode, met name de doelstellingen van Compacte Rijksdienst die voor nogal wat reorganisaties zorgden. De daaruit voortgekomen ‘sharedserviceorganisaties’ zijn agentschappen met problematiek in de bedrijfsvoering die het grote aantal onvolkomenheden bij BZK deels verklaren. Indien deze problemen en vooral de oorzaken ervan de komende jaren structureel blijken, dringt de vraag zich op of deze organisatievorm op rijksniveau toekomst heeft. Naast de concrete aanbevelingen die wij doen per onvolkomenheid vragen we de minister zichzelf die vraag te stellen en deze te beantwoorden. We verwachten dat antwoord niet met de bestuurlijke reactie op dit verantwoordingsonderzoek maar we willen het vraagstuk tijdig agenderen, omdat het welslagen van sharedserviceorganisaties mede afhankelijk is van de opstelling van de opdrachtgevende ministers.

De minister van BZK is ook verantwoordelijk voor klassieke taken in moderne vorm, informatiebeveiliging en de toepassing van informatietechnologie. We zien dat de minister van BZK haar rijksbrede taak oppakt, onder meer door het gewijzigde coördinatiebesluit van oktober 2018 waarin bevoegdheden zijn geëxpliciteerd. Dat is een positieve ontwikkeling, maar tegelijkertijd is de informatiebeveiliging rijksbreed niet verbeterd, zoals ons verantwoordingsonderzoek laat zien. De overheid is in toenemende mate afhankelijk van



informatietechnologie. We nemen waar dat verschillende aspecten van het IT-beheer (zoals beveiliging en autorisatie) nog niet op orde zijn.

Gegeven bovenstaande bevelen wij de minister van BZK aan:

- structureel aandacht te besteden aan de bedrijfsvoering, gelet op de essentiële functie die haar ministerie vervult op vele beleidsterreinen voor de gehele samenleving;
- om haar coördinerende bevoegdheden actiever in te vullen en actiever te sturen op informatiebeveiliging voor het kerndepartement;
- meer capaciteit, budget en betrokkenheid van andere departementen te organiseren voor het Shared Service Center-ICT (SSC-ICT) en rijksbrede kaders voor IT-beheer te ontwikkelen.

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het departementaal *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van artikel 3, de Woningmarkt, waar de huurtoeslag onder valt. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat is overschreden. Het totaal van de uitgaven en ontvangsten bedraagt € 7,3 miljard. De maximale fout en onzekerheid, mede bepaald door toepassing van een statistische steekproef, bedraagt € 160,5 miljoen en overschrijdt daarmee de tolerantiegrens van € 145,9 miljoen. De meest waarschijnlijke fout en onzekerheid bedraagt € 97,7 miljoen.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In 2018 zijn er voor hoofdstuk VII en XVIII samen 9 onvolkomenheden geconstateerd. De nieuwe onvolkomenheden betreffen:

- Bij de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR) beoordelen we het inkoopbeheer bij de inhuurdesk net als in het verantwoordingsonderzoek 2017 als een onvolkomenheid, omdat er te veel onrechtmatigheden zijn geconstateerd. Ook het inkoopbeheer bij de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS) beoordelen we, om dezelfde reden, als een onvolkomenheid.
- Daarnaast kennen we aan het Shared Service Center-ICT (SSC-ICT) voor zowel 'beveiliging van IT-componenten' als voor 'gebruikersbeheer' een onvolkomenheid toe, omdat we hier grote risico's zien voor ministeries.
- De informatiebeveiliging van het Ministerie van BZK beoordelen we als een onvolkomenheid, omdat niet voldaan wordt aan de normen voor informatiebeveiliging van het Rijk.
- Aan de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) kennen we een onvolkomenheid toe, want de volledigheid van de opbrengsten kan niet worden gegarandeerd.
- Het verkeerd toepassen van het instrument decentralisatie-uitkering beoordelen we als een onvolkomenheid.
- Het rijksbreed IT-beheer beoordelen we als een onvolkomenheid, omdat de risico's bij IT-beheer bij alle uitvoeringsorganisaties van het Rijk groot zijn en er weinig vooruitgang is geboekt bij het ontwikkelen van rijksbrede kaders hiervoor. Het aantal onvolkomenheden voor de bedrijfsvoering in 2018 neemt daarmee, mede als gevolg van de samenvoeging van de hoofdstukken BZK en WenR, toe ten opzichte van 2017, namelijk van 3 onvolkomenheden naar 9 onvolkomenheden. In dit hoofdstuk 4 staan naast de onvolkomenheden ook de belangrijke risico's en aandachtspunten over de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar het rijksbrede beleid van het Ministerie van BZK voor onder meer informatiebeveiliging, sturing op ICT, IT-beheer, personeel en vastgoed. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van BZK is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 24 april 2019 ontvingen van de minister van BZK. De minister geeft in haar reactie aan dat ze veel conclusies onderschrijft en aanbevelingen overneemt en op enkele zaken een andere zienswijze heeft. Wij gaan in ons nawoord in op haar reactie voor wat betreft de coördinerende rijksbrede rol van BZK voor ICT, kaders voor rijksbreed IT-beheer, sharedserviceorganisaties en decentralisatie-uitkeringen.

2 Feiten en cijfers

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een breed en gevarieerd takenpakket. Zij is onder meer verantwoordelijk voor het openbaar bestuur, een innovatieve overheid, digitalisering, de nationale veiligheid, het bestrijden van terrorisme, de woningmarkt, de rijksdienst, de bedrijfsvoering van het Rijk en het rijksvastgoed. Het Ministerie van BZK werkt voor de taakuitvoering veel samen met andere ministeries, decentrale overheden, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven.

De minister van BZK stuurt de volgende agentschappen aan:

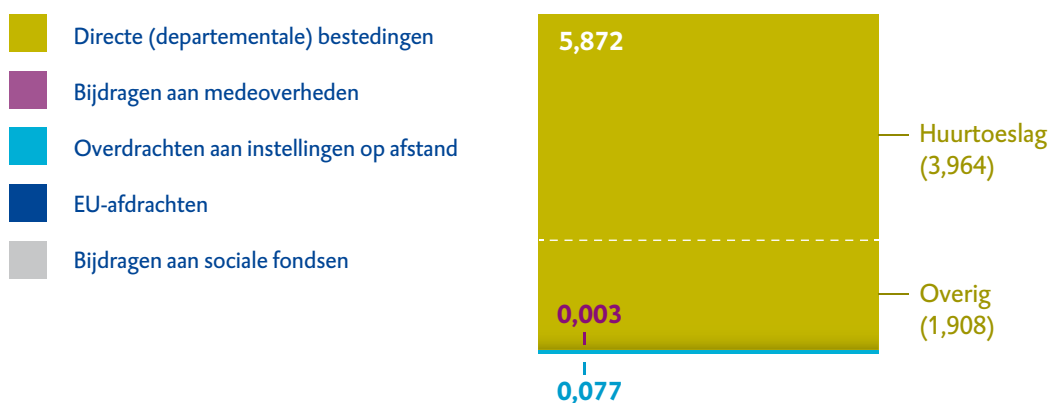
Logius, P-Direkt, Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR), FM Haaglanden, Shared Service Center-ICT (SSC-ICT), Rijksvastgoedbedrijf (RVB), de Dienst van de Huurcommissie en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Daarnaast is de minister van BZK toezichthouder op het zelfstandig bestuursorgaan Kadaster.

De uitgaven van het Ministerie van BZK beslaan 2,52% van de totale rijksuitgaven over 2018. Zoals te zien in tabel 1, heeft het Ministerie van BZK in 2018 uitgaven gedaan voor € 5.951 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 6.007 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.343 miljoen. Veruit het grootste gedeelte van de uitgaven bestond uit uitgaven voor de huurtoeslag (zie figuur 1).

Tabel 1 Ministerie van BZK (VII) in cijfers in miljoenen € en fte's in aantallen. Jaren 2016 en 2017 inclusief voormalig WenR (XVIII).¹

	2016	2017	2018
Verplichtingen	5.125	5.211	6.007
Uitgaven	5.112	5.147	5.951
Ontvangsten	1.161	933	1.343
Fte's	8.561	9.180	9.823

De huurtoeslag vormt het grootste deel van de directe bestedingen (bedragen in miljard €)



Figuur 1 Uitgaven Ministerie van BZK in 2018

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van BZK.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

In § 3.1.1 gaan we in op een specifiek aspect van de verantwoorde ontvangsten en uitgaven in het jaarverslag, de huurtoeslag.

Op onze website (www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten van de baten/lastendiensten

Fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in 2 afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van BZK voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van fouten en onzekerheden in:

- de rechtmatigheid van de verantwoordingsstaat, en
- de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten- en lasten agentschappen

Daarnaast hebben we geen fouten en 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 2018* van het Ministerie van BZK is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat voor een bedrag van € 97,7 miljoen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat het parlement goedkeuring zal 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 uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat is overschreden. Het gaat daarbij voornamelijk om fouten en onzekerheden in de uitbetaalde huurtoeslagen vanwege onjuiste huurgegevens, bewonerssamenstelling, objectgegevens en inkomensgegevens.

Het totaal van de uitgaven en ontvangsten bedraagt € 7,3 miljard. De maximale fout en onzekerheid, mede bepaald door toepassing van een statistische steekproef, bedraagt € 160,5 miljoen en overschrijdt daarmee de tolerantiegrens van € 145,9 miljoen. De meest waarschijnlijke fout en onzekerheid bedraagt € 97,7 miljoen.

Ten aanzien van de huurtoeslag merken wij op dat ten opzichte van de andere toeslagen – zoals de zorgtoeslag die ook door de Belastingdienst wordt uitgevoerd – ten onrechte het beeld kan ontstaan dat het beheer en de uitvoering van de huurtoeslag afwijkt van die van de andere toeslagen. Dat vraagt echter om enige nuance. Er is namelijk een verschil in rapporteringstolerantie, voor de huurtoeslag geldt een tolerantie van 2%, terwijl voor de overige toeslagen een ruimere norm van 5% wordt gehanteerd. Het verschil in rapporteringstolerantie leidt tot een pervers effect omdat dit de controle op de rechtmatigheid van de verschillende toeslagen door de interne auditdienst beïnvloedt. Dit leidt ertoe dat de huurtoeslag intensiever wordt gecontroleerd door de Auditdienst Rijk dan de andere toeslagen en er bovendien eerder sprake is van een tolerantieoverschrijding die gerapporteerd moet worden.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van BZK is opgenomen omvat in totaal € 120,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 4, 5 en 8. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 11,4 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 4 en 5. Gaat het parlement 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 2018* van het Ministerie van BZK is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van de fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de baten in de samenvattende verantwoordingsstaat baten- en lastenagentschappen voor een bedrag van € 63,9 miljoen.

De tolerantiegrens van € 56,4 miljoen voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de baten in de samenvattende verantwoordingstaat baten- en lastenagentschappen is overschreden. Het totaal van de baten bedraagt € 2,8 miljard, het totaal van de maximale fouten en onzekerheden bedraagt € 63,9 miljoen. De onzekerheid bij het agentschap RvIG betreft de volledigheid van de opbrengsten. Dit heeft ook geleid tot een onvolkomenheid in het financieel beheer, zoals toegelicht in paragraaf § 4.3.7 van dit rapport. Er is ook onzekerheid over de rechtmatigheid van deze ontvangsten.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van BZK is op artikelniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van jaarverslagen.



4 Bedrijfsvoering

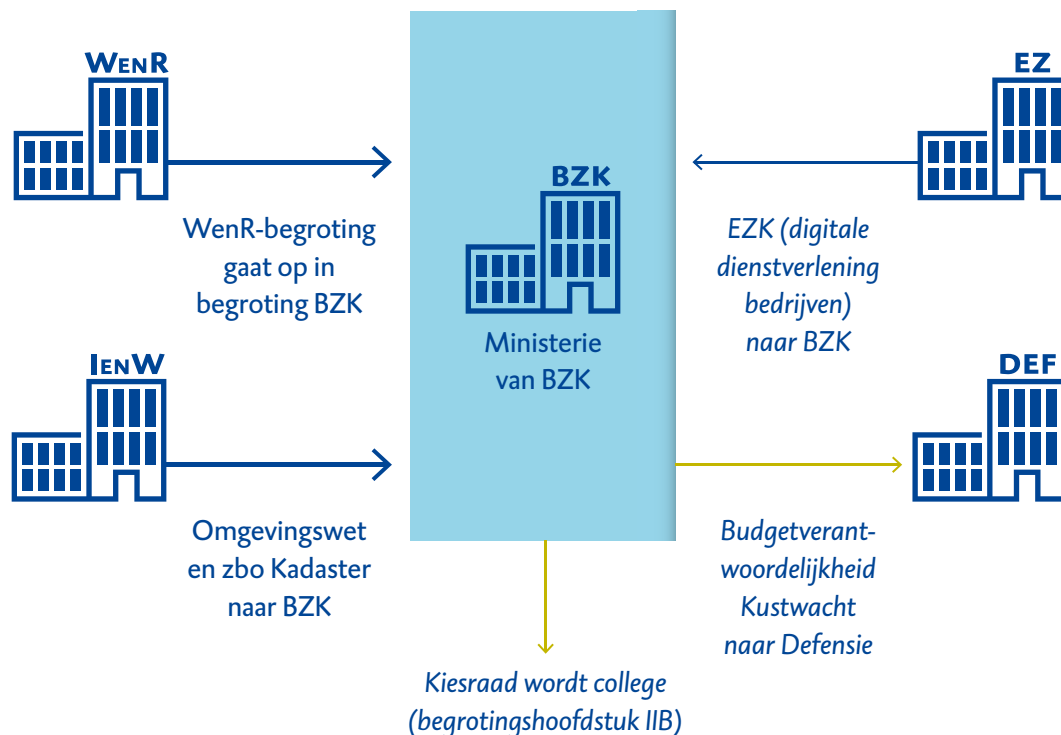
In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) 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 (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

4.1.1 Herindeling van het Ministerie van BZK

De verantwoordelijkheden van de minister van BZK zijn met ingang van 2018 behoorlijk veranderd. Als gevolg van het regeerakkoord Rutte III heeft er in 2018 voor meerdere beleidsonderwerpen een herordening van taken plaatsgevonden met gevolgen voor het Ministerie van BZK (BZK, 2019a). Wonen en Rijksdienst (XVIII) valt opnieuw onder de minister van BZK. Ook vonden overhevelingen plaats tussen het Ministerie van BZK enerzijds en de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Economische Zaken (EZK) en Defensie anderzijds. Zie hiervoor figuur 2.

Het takenpakket van de minister van BZK is veranderd bij de start van het kabinet-Rutte III. Per 2018 zijn de wijzigingen doorgevoerd in de begroting



Figuur 2 Verantwoordelijkheidsveranderingen minister van BZK per 2018

Qua financieel belang is de overkomst van de beleidsverantwoordelijkheid van WenR naar BZK voor de huurtoeslag in 2018 en het daaraan verbonden budgettair beheer een grote verandering. De huurtoeslag vormt nu ongeveer 67% van de begroting van het Ministerie van BZK.

Ook is de minister van BZK met ingang van het kabinet-Rutte III verantwoordelijk voor de beleidsterreinen ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke ordening, inclusief de Wet Ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet, de Omgevingswet en het zelfstandig bestuursorgaan Kadaster. Per 1 juli 2018 zijn deze beleidsterreinen officieel administratief overgekomen vanuit het Ministerie van I&W en ingevlochten in de begroting van BZK.



De overkomst van taken rondom ruimtelijke ordening in het fysieke domein betekent dat de minister van BZK sinds juli 2018 verantwoordelijk is voor een omvangrijk traject, de Omgevingswet. In 2021 komen tientallen wetten samen in deze wet. Het doel van deze operatie is het gebruik en de ordening van de fysieke omgeving en de besluitvorming daarover inzichtelijker en voorspelbaarder te maken en om meer samenhang te bewerkstelligen in het beleid. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), dat de Omgevingswet ondersteunt, valt ook onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

Met ingang van 1 januari 2018 is de taak ‘digitale overheid voor bedrijven’ van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van BZK (VII). Dit maakt dat de minister van BZK in grote mate verantwoordelijk is voor belangrijke digitaliseringsopgaven.

Daarnaast is een aantal onderwerpen van de begroting van BZK overgeheveld naar andere begrotingshoofdstukken. Dit betreft onder meer de Kiesraad, die van de begroting van het Ministerie van BZK is overgeheveld naar het begrotingshoofdstuk Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB). Daarnaast is de verantwoordelijkheid voor het budget van de Kustwacht met de ingang van het kabinet-Rutte III van het Ministerie van BZK overgeheveld naar het Ministerie van Defensie.

De herordening van taken en de verschillende conversies moesten worden verwerkt in de administratie van het departement. Hiervoor moesten diverse herstelwerkzaamheden plaatsvinden, schrijft de minister van BZK in haar jaarverslag (BZK, 2019a). Dit heeft veel aandacht gevraagd van het ministerie in 2018.

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 2018 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 9 onvolkomenheden.

Tabel 2 Onvolkomenheden bij het Ministerie van BZK (VII & XVIII gecombineerd)

Onderwerp	2016	2017	2018
Inkoopbeheer UBR Inhuurdesk	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Inkoopbeheer UBR HIS	Onvolkomenheid		Onvolkomenheid
IT-beheer P-Direkt-systemen		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
SSC-ICT beveiliging IT-componenten			Onvolkomenheid
SSC-ICT gebruikersbeheer			Onvolkomenheid
Informatiebeveiliging kern-departement			Onvolkomenheid
Volledigheid opbrengsten RvIG			Onvolkomenheid
Toepassing instrument decentralisatie-uitkering			Onvolkomenheid
Rijksbreed IT-beheer			Onvolkomenheid
Totstandkoming jaarverslagen		Onvolkomenheid	

Het verantwoordingsonderzoek 2018 resulteert in vergelijking met 2017 in een hoger aantal onvolkomenheden; van 3 naar 9.

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Inkoopbeheer UBR|Inhuurdesk

Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR) is verantwoordelijk voor de inhuur van tijdelijk personeel binnen ministeries en regelt, beheert en adviseert over inkoop en aanbestedingen van het Rijk. Het belang van goed functionerend inkoop- en contract-beheer van zowel extern ingehuurd personeel als grotere (materiële) aanbestedingen is groot. Enerzijds voorkomt goed inkoop- en contractbeheer verspilling van belastinggeld. Anderzijds dient de overheid zich aan haar eigen regels te houden, als integere en betrouwbare overheid.

In het verantwoordingonderzoek 2017 (Algemene Rekenkamer, 2018a) beoordeelden wij het inkoopbeheer bij de UBR|Inhuurdesk als een onvolkomenheid. Vorig jaar bevelen wij de minister van BZK aan om voor de procedure- en leverancierskeuze het ‘tegenlezen’ vast te leggen in de procesbeschrijvingen en ook de bevindingen en de opvolging daarvan zichtbaar vast te leggen. Tevens zouden verbijzonderde interne controles (VIC's) uitgevoerd moeten worden op de correcte werking van de kritische interne beheersmaatregelen.

Ondanks het feit dat er in 2018 verbeteringen zijn ingezet, zijn in een aantal dossiers onrechtmatigheden geconstateerd. De maatregel tegenlezen heeft nog onvoldoende gewerkt.

De UBR|Inhuurdesk heeft wel procesbeschrijvingen voor het tegenlezen opgesteld, maar ondanks deze aanscherping van de procedure zijn er nog steeds een aantal onrechtmatigheden geconstateerd. Bij een goede en continue werking van het tegenlezen had een aantal van de geconstateerde onrechtmatigheden voorkomen kunnen worden.

In het tweede halfjaar van 2018 is het tegenlezen aangescherpt en vanaf dat moment is er een beduidende daling van het aantal onrechtmatigheden waarneembaar. Verder zijn met terugwerkende kracht voor heel 2018 verbijzonderde interne controles (VIC) uitgevoerd.

De UBR|Inhuurdesk heeft te maken met druk vanuit ministeries die gebruikmaken van hun dienstverlening en die een voorkeur hebben voor bepaalde externe inhuur. Zij verlangen van de UBR|Inhuurdesk om deze partijen te contracteren, hetgeen bijdraagt aan onrechtmatigheden.

Bovenstaande bevindingen leiden ertoe dat de onvolkomenheid voor het inkoopbeheer bij de UBR|Inhuurdesk blijft staan.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan om van VIC een continuproces te maken, zodat tijdig aangestuurd kan worden op verbeteringen. Dit kan bijvoorbeeld door verankering van het tegenlezen. Laat de tegenlezer zichtbaar maken welke inhoudelijke aspecten zijn bekeken en welke bevindingen er zijn bij een inkoopdossier. Verder bevelen we de minister van BZK aan om andere ministers aan te spreken indien inhuur van UBR wordt verlangd op een manier die niet conform voorschriften is.

4.3.2 Inkoopbeheer UBR|HIS

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

In de afgelopen jaren zijn 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, 2018a) werd opgeheven. Twee aanbevelingen bleven staan. Het tegenlezen voor de procedurekeuze en de leverancierskeuze zou als een structurele maatregel opgenomen moeten worden in de procesbeschrijving en er zou een VIC moeten komen om de werking van het tegenlezen te toetsen.

Ondanks het feit dat in 2017 verbeteringen zijn ingezet, zijn bij een groot aantal dossiers uit 2018 onrechtmatigheden geconstateerd. Uit ons onderzoek blijkt dat de VIC niet is ingevoerd, terwijl het jaarverslag suggereert dat deze VIC wel is ingevoerd (BZK, 2019a). Ook is de maatregel tegenlezen niet effectief gebleken terwijl in het jaarverslag van BZK staat dat dit wel het geval is. Wij constateren dat het gebruikers- en wijzigingenbeheer niet op orde is. Hierdoor bestaat het risico op ongeautoriseerde handelingen en het lekken van vertrouwelijke informatie. Deze bevindingen leiden ertoe dat we opnieuw een onvolkomenheid toekennen aan UBR|HIS.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om het tegenlezen door UBR|HIS te verscherpen. De tegenlezer moet aantoonbaar maken welke inhoudelijke aspecten zijn bekeken en welke bevindingen er zijn bij een inkoopdossier, zodat men afwijkingen eerder kan detecteren en voorkomen. Maak daarbij onderscheid tussen kleine en grote opdrachten en tussen opdrachten met een laag en hoog risicoprofiel. Voer daarnaast de VIC in om de juiste werking van het tegenlezen te waarborgen en breng het gebruikers- en wijzigingenbeheer op orde.

4.3.3 IT-beheer P-Direkt-systemen

P-Direkt is een sharedserviceorganisatie die verantwoordelijk is voor de personeelsadministratie en de salarisverwerking van ongeveer 130.000 ambtenaren. SSC-ICT beheert de twee belangrijkste systemen waar P-Direkt gebruik van maakt: een systeem voor de personeelsadministratie en een systeem voor de salarisverwerking. Vorig jaar beoordeelden wij het IT-beheer van beide P-Direkt-systemen als onvolkomenheid, waarmee we zowel P-Direkt als SSC-ICT aanspraken. Wij beoordeelden de systemen als onvolkomenheid omdat er risico's waren voor de vertrouwelijkheid en kwaliteit van de gegevens van ambtenaren die in de systemen worden vastgelegd en voor de juistheid van salarisbetalingen. SSC-ICT had onvoldoende geborgd dat medewerkers en beheerders in systemen slechts over die bevoegdheden beschikten die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun functie. Daarnaast stelden we vast dat SSC-ICT de beveiliging van IT-componenten (netwerk, besturingssysteem, database) onvoldoende beheerste (Algemene Rekenkamer, 2018a).

P-Direkt had zowel het gebruikersbeheer (op applicatieniveau) als het productiebeheer onvoldoende op orde. Het gebruikersbeheer is belangrijk om medewerkers de juiste autorisaties te geven. Het productiebeheer is van belang voor het tijdig registreren van wijzigingen vanuit de personeelsadministratie in de salarisadministratie en het doorgeven van financiële mutaties naar de administraties van de ministeries.

SSC-ICT heeft de aanbevelingen voor zowel het gebruikersbeheer als de beveiliging van componenten in 2018 nog niet volledig opgevolgd. P-Direkt heeft in 2018 goede voortgang geboekt met verbetermaatregelen rondom het gebruikersbeheer, maar we zien dat het productiebeheer nog niet op orde is door een te beperkte vastlegging van afwijkingen van de geplande taken. Daarnaast zien we geen tweedelijnscontrole bij P-Direkt. Verder constateren we dat er bij het wijzigingenbeheer een verslechtering is opgetreden. We stellen vast dat er in P-Direkt risico's bestaan voor wat betreft de vertrouwelijkheid en de betrouwbaarheid van gegevens van ambtenaren en voor wat betreft de juistheid van de salarisbetalingen. Daarom blijft de onvolkomenheid voor het IT-beheer van de P-Direkt-systemen over 2018 gehandhaafd.

Aanbevelingen

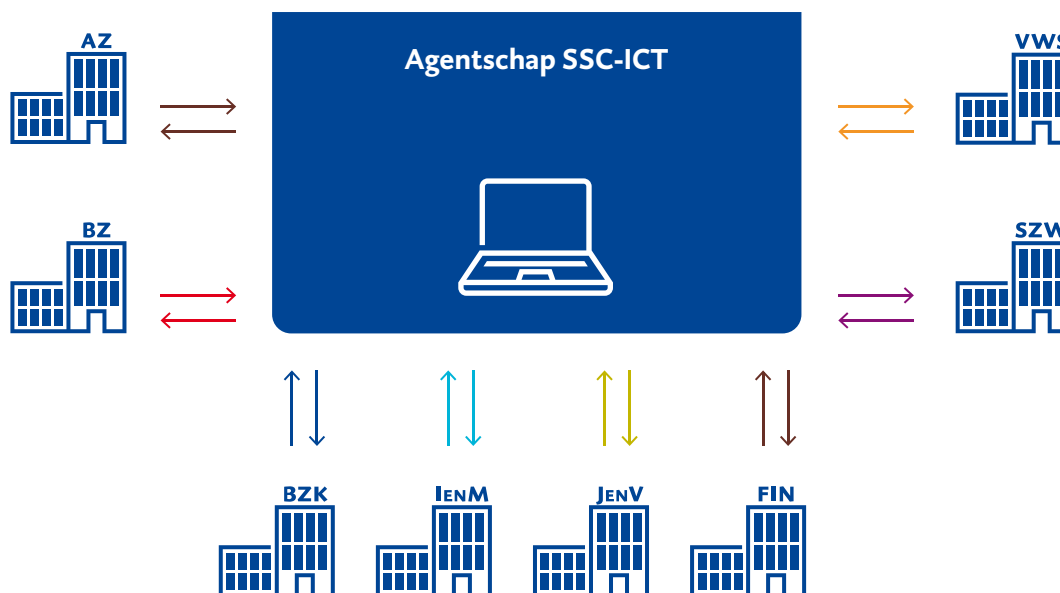
We bevelen de minister van BZK aan om de geplande verbetermaatregelen door te zetten en aan te vullen. SSC-ICT moet de beveiliging en het beheer van de IT-infrastructuur waarop P-Direkt draait verbeteren en standaardiseren en het gebruikersbeheer op orde brengen. P-Direkt moet (de verantwoording over) het productiebeheer verbeteren, zodat P-Direkt kan aantonen dat geautomatiseerde taken tijdig, volledig en juist worden uitgevoerd. Verder moet het wijzigingenbeheer van P-Direkt zorgvuldig worden uitgevoerd.

4.3.4 SSC-ICT beveiliging IT-componenten

SSC-ICT is een sharedserviceorganisatie (SSO) die in 2018 verantwoordelijk was voor het IT-beheer van 8 ministeries (zie figuur 3). SSC-ICT heeft ongeveer 500 verschillende programma's in beheer en is verantwoordelijk voor de digitale werkomgeving van 40.000 ambtenaren. In ons rapport bij het jaarverslag 2017 van de minister van Wonen en Rijksdienst (Algemene Rekenkamer, 2018a) hebben we opgemerkt dat het IT-beheer van SSC-ICT aandacht behoeft.

SSC-ICT is opgericht om samenwerkingsvoordelen en schaalvoordelen te kunnen bewerkstelligen. Een randvoorwaarde daarvoor is dat het IT-beheer en de IT-platformen zoveel mogelijk gestandaardiseerd worden. Na de oprichting heeft SSC-ICT echter systemen overgenomen van andere departementen, ongeacht de staat van deze systemen. Om tijdwinst te boeken bij de realisatie van SSC-ICT zijn de applicaties en IT-beheerprocessen niet eerst gestandaardiseerd. Dit maakt het nu complex om generieke beheerprocessen te hanteren. Verder heeft SSC-ICT over 2018 een tekort in de financiering van € 25 miljoen, dit is circa 10% van de omzet.

Shared Service Center-ICT is opgericht voor generieke dienstverlening, maar de afnemers hebben specifieke wensen en eisen



Figuur 3 Relatie SSC-ICT en haar afnemers in 2018

SSC-ICT verantwoordt zich beperkt over het IT-beheer. Omdat SSC-ICT veel essentiële IT-programma's beheert, worden veel audits uitgevoerd bij SSC-ICT. De afnemers (ministers) vragen meestal niet om de resultaten van deze audits. De ministers van Justitie en Veiligheid (JenV) en BZK doen dit wel. Hierdoor hebben de ministers die niet om audits vragen onvoldoende zicht op de werking van de systemen, de mate waarin beveiligingsrisico's zijn afgedekt en de impact van eventuele tekortkomingen op zowel hun eigen bedrijfsprocessen als ten aanzien van de verantwoording. De afnemers zien geen problemen in het IT-beheer bij SSC-ICT zolang er geen verstoringen optreden. Daarmee zien ze ook geen reden tot verbetering in het IT-beheer en geen noodzaak om de extra kosten die een beter IT-beheer met zich meebrengt te dragen.

In ons rapport bij het jaarverslag 2017 van Wonen en Rijksdienst (Algemene Rekenkamer, 2018a) hebben we aanbevolen om de systemen waarvoor SSC-ICT verantwoordelijk is te transformeren naar standaardplatformen die voldoen aan de generieke veiligheidseisen, om de beheerprocessen en beheersingsmaatregelen te standaardiseren en deze in te passen in een generiek raamwerk. Tevens zou SSC-ICT verantwoording af moeten leggen over IT-beheer aan afnemers door middel van assurancerapporten.

We hebben onderzocht of deze aanbevelingen zijn opgevolgd. Zoals blijkt uit het jaarverslag van BZK (BZK, 2019a) zijn weliswaar verbeteringen in gang gezet, maar is er te weinig voortgang geboekt ten aanzien van onze aanbevelingen. Dit terwijl het noodzakelijk blijft om het IT-beheer te standaardiseren en te verbeteren.

Aanbeveling

Aanvullend op de eerder gedane aanbevelingen in ons verantwoordingsonderzoek 2017, bevelen we de minister van BZK aan om ook de afnemers (ministeries) aan te spreken om voldoende financiering beschikbaar te stellen om SSC-ICT te laten doorontwikkelen tot een efficiënte IT-organisatie. Tevens zou de minister van BZK moeten zorgen voor de standaardisering en de verbetering van het IT-beheer bij SSC-ICT.

Verder beoordelen we bepaalde facetten van het IT-beheer bij SSC-ICT als dusdanig risicovol dat we dit als 2 onvolkomenheden aanmerken. Dit betreft de beveiliging van IT-componenten en het gebruikersbeheer.

In ons rapport bij het jaarverslag 2017 van Wonen en Rijksdienst (Algemene Rekenkamer, 2018a) merkten we op dat SSC-ICT nog geen gebruik maakt van beveiligingsstandaarden (*security baselines*) om de beveiliging van alle componenten van de IT-infrastructuur op een adequaat niveau te garanderen. Er kon dan ook niet uitgesloten worden dat IT-componenten zoals applicaties, servers, operating systemen, databases, netwerken, firewalls en routers beveiligingsrisico's kennen.

Ook voor 2018 constateren we dat de beveiliging van IT-componenten onvoldoende op orde is. Daarom beoordelen wij de beveiliging van IT-componenten bij SSC-ICT als onvolkomenheid. Als IT-componenten niet goed beveiligd zijn, kunnen de betrouwbaarheid en continuïteit van de IT-dienstverlening en de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de data in de systemen die bij SSC-ICT in beheer zijn, niet worden gegarandeerd. Dit zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat betalingen niet aan de juiste rechthebbenden worden gedaan of dat vorderingen worden verwijderd uit de systemen of naar beneden worden bijgesteld. Tevens bestaat dan het risico dat vertrouwelijke gegevens in te zien en te wijzigen zijn door niet-bevoegden. Deze risico's zijn illustratief, maar hebben we tijdens ons onderzoek niet daadwerkelijk zien optreden.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan om de beveiliging van componenten generiek te verbeteren door het voorschrijven van beveiligingsstandaarden per type IT-component, zorg te dragen voor een volledig inzicht in de IT-componenten van SSC-ICT en toe te blijven zien op de implementatie van de beheersmaatregelen bij de beveiliging van IT-componenten.

4.3.5 SSC-ICT gebruikersbeheer

We constateerden in het verantwoordingsonderzoek 2017 (Algemene Rekenkamer, 2018a) dat SSC-ICT bij de P-Direkt-systemen het gebruikersbeheer niet op orde had. Het gebruikersbeheer betreft het verlenen en intrekken van bevoegdheden van gebruikers tot IT-componenten zoals applicaties, servers, operating systemen, databases en netwerk-componenten zoals routers en firewalls.

Wij constateren over 2018 dat net als bij de P-Direkt-systemen ook bij de meeste andere systemen die SSC-ICT in beheer heeft het gebruikersbeheer niet op orde is. Er zijn verbeterplannen voor de belangrijkste applicaties opgesteld, maar de generieke verbetering van het gebruikersbeheer gaat met de huidige aanpak nog lang duren. Er is geen generiek proces voor gebruikersbeheer ingericht, een autorisatiematrix ontbreekt waardoor niet duidelijk is wie welke rechten heeft en de controle op toegekende rechten is te beperkt. Er zijn te veel medewerkers met beheerdersrechten, waardoor het risico groter wordt dat een wachtwoord van een beheerder bekend wordt en misbruik wordt gemaakt van de ruime beheerdersbevoegdheden. Tevens is er onvoldoende toezicht op de activiteiten van beheerders. Wij zien het gebruikersbeheer bij SSC-ICT dan ook als een groot risico en beoordelen dit als onvolkomenheid.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan om het gebruikersbeheer te verbeteren door het opstellen van een generiek autorisatiebeheerproces inclusief autorisatie- en functie-scheidingsmatrices en door toezicht te houden op het toekennen van bijzondere rechten en op de implementatie van de beheersmaatregelen in het gebruikersbeheer.

4.3.6 Informatiebeveiliging kerndepartement

Belang van informatiebeveiliging

Na een aantal grootschalige incidenten gerelateerd aan de informatiebeveiliging is het belang van informatiebeveiliging bij veel organisaties doorgedrongen. In juni 2018 waren er valse e-mails in omloop die afkomstig leken van MijnOverheid. Het doel van de afzenders was om DigiD inloggegevens te bemachtigen. De gevolgen van het ontbreken van een goede informatiebeveiliging kunnen grote impact hebben op een organisatie. Landen en andere, niet-statelijke actoren voeren steeds meer digitale aanvallen uit. Te denken valt hierbij aan het lekken van informatie of diefstal van informatie. Ook kan het worden gebruikt als verstoring van het primaire proces. De belangen van de samenleving, van zowel burgers als bedrijven, kunnen rechtstreeks geraakt worden wanneer cruciale overheidsdiensten uitvallen. Dit soort sabotage en verstoring is op dit moment één van de grootste dreigingen voor de nationale veiligheid.

In januari 2018 kregen verschillende overheids- en financiële instellingen in Nederland te maken met DDoS-aanvallen (Distributed Denial of Service). Het gevolg was dat zij tijdelijk slecht bereikbaar waren voor klanten. Bij een DDoS-aanval wordt er vanuit een netwerk van computers in één keer heel veel data naar een server gestuurd, veel meer dan normaal gesproken. Dit heeft als gevolg dat de servers tijdelijk offline gaan of slecht bereikbaar zijn.

Bij informatiebeveiliging gaat het naast het beschermen van persoonsgegevens ook bijvoorbeeld om het beschermen van informatie waarvan is vastgesteld dat deze een belangrijke waarde heeft voor de organisatie. Om dit soort incidenten te voorkomen heeft de rijksoverheid een aantal basismaatregelen opgesteld. Onveilige informatie(systemen) werken namelijk laagdrempelig voor aanvallers.

Aanpak onderzoek informatiebeveiliging

In het verantwoordingsonderzoek over 2017 hebben we bij verschillende ministeries en de Staten-Generaal tekortkomingen geconstateerd in de informatiebeveiliging. We hebben toen gekeken naar de sturing op informatiebeveiliging en naar de beveiligingsmaatregelen voor twee kritieke systemen.

Dit jaar zijn wij, in navolging van de Auditdienst Rijk, gestart met het toepassen van het volwassenheidsmodel voor informatiebeveiliging van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Wij hebben evenals in eerdere jaren getoetst aan de BIR:2012 (Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst). Het volwassenheidsmodel is bedoeld



als groeimodel. In dit model heeft de NBA een koppeling gemaakt tussen de 15 aandachtsgebieden uit het volwassenheidsmodel en de bijbehorende normen uit de BIR:2012. Voor ons onderzoek hebben wij een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden met de daarbij behorende BIR:2012 normen. De BIR2017 is in januari 2019 in werking getreden voor nieuwe systemen. De BIR2017 moet in januari 2021 geïmplementeerd zijn voor alle systemen. Als een ministerie zijn informatievoorziening en IT inricht volgens de BIR:2012 (in opzet, bestaan en werking) dan moet dat voldoende garantie bieden dat het ministerie zijn eigen informatie en die van andere (op hun IT aangesloten) ministeries veilig (beschikbaar, integer en vertrouwelijk) behandelt.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2017

Vorig jaar hebben we bij de minister van BZK aandacht gevraagd voor de kwetsbaarheden die voortvloeiden uit de geringe capaciteitsinzet op informatiebeveiliging. Gezien het feit dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor de rijksbrede coördinatie van informatiebeveiliging, verwachtten wij dat dit departement het goede voorbeeld geeft. Dat was in 2017, juist door de door ons geconstateerde ernstige onvolkomenheid op informatiebeveiliging van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), niet het geval. Wij hebben de minister vorig jaar daarom aanbevolen om de personele formatie voor informatiebeveiliging te heroverwegen en procedures en besluiten te formaliseren.

De minister van BZK heeft in 2018 aanvullende capaciteit aangetrokken met de aanstelling van een plaatsvervangend Chief Information Security Officer (CISO). Dit heeft in 2018 echter niet geleid tot de formalisatie van procedures en besluiten.

Beeld over 2018

De minister van BZK ziet toe op het werk van onder andere de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en P-Direkt dat wordt ondersteund door informatiesystemen. Het is van belang om de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van de informatie goed te beheersen, aangezien dit kwaliteitsaspecten van de informatiebeveiliging zijn. Het gaat onder andere om gegevens van burgers, de onderhoudsstatus van (rijks)gebouwen en om persoonlijke informatie van werknemers in dienst bij het Rijk. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor het CIO-office bij het kerndepartement en de CISO's bij het kerndepartement en de dienstonderdelen. Wij hebben op 4 aandachtsgebieden (gerelateerd aan de BIR:2012) de centrale sturing op informatiebeveiliging onderzocht.

Wij constateren dat de minister van BZK op 3 van de 4 door ons onderzochte aandachtsgebieden in 2018 in onvoldoende mate de BIR:2012 heeft geïmplementeerd. Het gaat hier om de aandachtsgebieden ‘bestuur van de informatiebeveiliging’, ‘organisatie van de informatiebeveiliging’ en ‘incidentenmanagement’. Wij constateren dat het aandachtsgebied ‘risicomanagement’ bij BZK in voldoende mate aan de BIR:2012 voldoet.

Bij het aandachtsgebied ‘bestuur van de informatiebeveiliging’ zien wij dat het ontbreekt aan vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid en dat er geen periodieke rapportages worden verstrekt aan het lijnmanagement over beveiligingsaudits. Ook worden de beveiligingsdoelstellingen en informatiebeveiligingsmaatregelen voor opzet, bestaan en werking niet minimaal jaarlijks besproken met de departementsleiding. Het jaarplan voor de informatiebeveiliging is niet vertaald naar richtlijnen en maatregelen en de daarbij benodigde middelen om gestelde doelen te behalen. Het document is bovendien niet geaccordeerd door het lijnmanagement. Wij zien hier het risico dat het lijnmanagement niet altijd bij besluiten voor de besturing van de informatiebeveiliging betrokken wordt, terwijl het wel de verantwoordelijkheid hiervoor draagt.

Wij zien dat de minister van BZK op het aandachtsgebied ‘organisatie van de informatiebeveiliging’ niet beschikt over een actueel overzicht met functionarissen en vertegenwoordigers uit verschillende delen van de organisatie met hun relevante rollen en functies voor informatiebeveiliging. Ook zijn geen heldere afspraken gemaakt over taken en verantwoordelijkheden voor het behalen van de informatiebeveiligingsdoelstellingen inclusief de afstemming tussen centraal en decentraal niveau. Het risico bestaat dat de minister van BZK onvoldoende in staat is te sturen op verantwoordelijkheden en doelstellingen voor de informatiebeveiliging.

Op het aandachtsgebied ‘incidentenmanagement’ zien wij ontwikkelpunten. Het ontbreekt aan een centraal overzicht van incidenten, er zijn geen procedures voor het melden van incidenten en er is geen proces voor het omgaan met incidenten tussen centraal en decentraal niveau. Het ontbreekt verder aan een centraal overzicht van de status van verbeterplannen en het ontbreekt aan het informeren van het management over de status van verbeterplannen en incidenten. Wij onderkennen hier het risico dat kwetsbaarheden in de systemen niet bij de juiste functionarissen terechtkomen, waardoor ze niet goed worden behandeld of er geen lering uit getrokken kan worden.

Bij het aandachtsgebied 'risicomanagement' zien wij dat de minister van BZK centraal geen overzicht voorhanden heeft van de status van verbeterplannen. Hierover kan dus ook niet aan het senior management gerapporteerd worden. De minister van BZK heeft wel een overzicht van de belangrijkste kritieke systemen met de belangrijkste kenmerken, zoals laatst uitgevoerde risicoanalyses en penetratietesten. Ook zijn de resultaten van BIR-quick-scans inzichtelijk en is een uitleg beschikbaar van de criteria voor het bepalen van de impact en kans. Op centraal niveau is inzicht aanwezig in de In Control Verklaringen-dossiers.

Conclusie

Wij constateren dat de minister van BZK de aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek over 2017 deels heeft opgevolgd. Verder blijkt dat 3 van de 4 aandachtsgebieden voor wat betreft informatiebeveiliging niet voldoen aan de BIR:2012. Daarom beoordelen wij de informatiebeveiliging van het kerndepartement als een onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister het volgende aan:

- Richt op centraal niveau een incident management proces in om inzicht te krijgen in de belangrijkste incidenten binnen het ministerie (inclusief die van de dienstonderdelen) en rapporteer hierover periodiek aan het lijnmanagement.
- Richt op centraal niveau een proces in waarmee inzicht ontstaat in de status van verbeterplannen (ook van de decentrale dienstonderdelen) en rapporteer daarover periodiek aan het senior management.
- Draag zorg voor een actueel en vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid.
- Leg afspraken over taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het behalen van informatiebeveiligingsdoelstellingen helder vast.

4.3.7 Volledigheid opbrengsten Rijksdienst voor Identiteitsgegevens

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is een agentschap van het Ministerie van BZK en beheert de Basisregistratie Personen en de Persoonsinformatievoorziening 'Nederlandse Antillen' en 'Aruba'². Het agentschap is ook 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 er bijvoorbeeld de adresgegevens van iemand opvragen. De politie is dan afnemer van 'berichten' van de RvIG waarin de informatie staat die ze nodig heeft. Het systeem van RvIG verwerkt circa 10.000 berichten per uur.

Onderzoek van de Auditdienst Rijk laat zien dat de RvIG niet voor alle soorten berichten kan aantonen dat de aantallen uit het berichtenverkeer aansluiten op de aantallen in het factureringssysteem. Hierdoor bestaat een onzekerheid over de rechtmatigheid en de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de volledigheid van de verantwoorde opbrengsten. De omvang van het onzekere bedrag is € 35,3 miljoen. Dat is ruim 24% van de totale omzet van € 146,2 miljoen van de RvIG. Wij beoordelen het beheer van de opbrengsten van de RvIG als onvolkomenheid voor de minister van BZK.

Aanbevelingen

- Bouw een betrouwbare rapportage met relevante gegevens uit de database die voor alle partijen acceptabel is.
- Zorg ervoor dat de problemen in een eventueel nieuw systeem voor het berichtenverkeer opgelost zijn door bij het ontwerp rekening te houden met de benodigde functionaliteiten om betrouwbare producten te kunnen genereren.

4.3.8 Toepassing instrument decentralisatie-uitkering

We beoordelen de opzet en werking van het beheer van het instrument decentralisatie-uitkering als een onvolkomenheid. De hoofdreden hiervoor is dat er diverse decentralisatie-uitkeringen bestaan die op gespannen voet staan met de beleids- en bestedingsvrijheid die een dergelijke uitkering kenmerkt. Het instrument decentralisatie-uitkering is meerdere malen onjuist toegepast. We lichten dit hieronder toe.

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren, net als de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, nu ROB), meermaals aandacht gevraagd voor de ‘verrommeling’ van het stelsel van uitkeringen aan decentrale overheden, die mede door de invoering van het instrument decentralisatie-uitkering is ontstaan (Algemene Rekenkamer, 2009; Rfv, 2008). Ook de Raad van State heeft hier herhaaldelijk op gewezen (RvS, 2008; RvS, 2013).

De Financiële-verhoudingswet (Fvw) is duidelijk over de kenmerken van de verschillende uitkeringen. Uit artikel 5 lid 2 blijkt dat een decentralisatie-uitkering onderdeel is van het gemeente- of provinciefonds:

“In de begroting van elk van de fondsen kunnen decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen als verplichting worden opgenomen, om aan provincies of gemeenten te worden uitgekeerd op een andere wijze dan door middel van de algemene uitkering.”

Een uitgangspunt bij de middelen uit deze fondsen is dat sprake is van beleids- en bestedingsvrijheid. Dit betekent dat de medeoverheden zelf bepalen waarvoor ze de verkregen middelen

inzetten. Het college van burgemeester en wethouders c.q. de Gedeputeerde Staten zijn alleen verantwoordelijkheid verschuldigd aan de gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten, en niet aan het Rijk. Het type uitkering (algemene, integratie- of decentralisatie-uitkering) is hierbij niet relevant. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 2008 is de beleidsvrijheid 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” (BZK, 2008).

Indien het Rijk wel voorwaarden aan de uitkering stelt, is op basis van artikel 15a lid 1 Fw sprake van een specifieke uitkering, met alle verantwoordingsvoorschriften die daarbij horen:

“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.”

We constateren dat er in de praktijk bij een groot aantal decentralisatie-uitkeringen beperkingen zijn aan de beleids- en bestedingsvrijheid voor de ontvangende decentrale overheden. We zien dit onder andere bij de decentralisatie-uitkeringen die worden verstrekt in het kader van de zogenoemde regiodeals.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III kwamen de coalitiepartijen overeen dat zij geld reserveerden voor de aanpak van regionale knelpunten. Drie regiodeals werden gesloten in 2018, voor de aanpak van de knelpunten in Zeeland, Eindhoven en Rotterdam-Zuid. Inmiddels zijn ook 12 nieuwe regio's geselecteerd waar in 2019 naar verwachting een regiodeal mee wordt gesloten.

In deze regiodeals worden vooraf zodanig concrete afspraken gemaakt tussen het Rijk en regionale partners over de aanwending van de door het Rijk verstrekte middelen, dat in de praktijk de beleids- en bestedingsvrijheid beperkt is. We geven enkele voorbeelden uit de convenanten in het kader van de regiodeals:

Regiodeal Brainport Eindhoven:

- *“LNV reserveert maximaal € 130 miljoen inclusief eventueel verschuldigde BTW vanuit de Regio Envelop als Rijksbijdrage voor de aanpak van de regionale opgave van Brainport om het in artikel 2 genoemde doel van de Regio Deal Brainport Eindhoven te realiseren.*



- *LNV kan naar aanleiding van onvoldoende resultaat bedoeld in het achtste lid of voortgang in de uitvoering van de Regio Deal Brainport Eindhoven, blijkens onder meer de in artikel 7.2 genoemde voortgangsrapportage, het beschikbaar stellen van een volgende tranche uit het Gemeentefonds aan de gemeente Eindhoven geheel of gedeeltelijk opschorten.*
- *Voor zover de Rijksbijdrage wordt ingezet voor fotonica, thans uitgaande van een raming van circa € 35 miljoen, moet dit deel uitmaken van de realisatie van het Nationaal Plan Fotonica, waarbij ook de provincies Overijssel en Gelderland worden betrokken.”*

Regiodeal Rotterdam-Zuid:

- *“De gemeente Rotterdam spant zich in, binnen de relevante wettelijke kaders en in overeenstemming met het Unierecht, de middelen uit de Regio Envelop beschikbaar te stellen voor het initiëren en/of realiseren van projecten die voortvloeien uit de afspraken die in de Regio Deal Rotterdam Zuid zijn gemaakt aan de hand van de in artikel 6, tweede lid, genoemde voorwaarden en vereisten.”*

In de huidige praktijk is geen sprake van een adequate toepassing van het huidige instrumentarium; 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.

Ook voor een groot aantal andere decentralisatie-uitkeringen stellen we vast dat deze op gespannen voet staan met het kenmerk beleids- en bestedingsvrijheid c.q. dat er van rijkswege voorwaarden worden gesteld aan besteding en verantwoording. Dit is voor het gemeentefonds bij 12 van de 44 bekeken decentralisatie-uitkeringen het geval en voor het provinciefonds bij 7 van de 17 bekeken decentralisatie-uitkeringen.

Bovenstaande leidt tot een onrechtmatigheid van de uitgaven voor het gemeentefonds van € 431,7 miljoen (waarvan voor 2 regiodeals € 63,9 miljoen) en voor het provinciefonds van € 121,4 miljoen (waarvan voor de ene regiodeal € 7,6 miljoen). Hiermee is de tolerantiegrens voor het totaal van de in het jaarverslag verantwoorde uitgaven voor het gemeentefonds niet overschreden, voor het provinciefonds wel. Deze bedragen zijn ook opgenomen in ons verantwoordingsonderzoek gemeentefonds 2018 en verantwoordingsonderzoek provinciefonds 2018.



Recent hebben ook andere partijen aandacht gevraagd voor hetzelfde vraagstuk. De Auditdienst Rijk adviseert in haar rapportage over het gemeente- en provinciefonds om uitsluitend ‘algemene uitkeringen’, dus uitkeringen zonder specifieke afspraken, via het gemeentefonds te laten lopen (Auditdienst Rijk, 2019).

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) stelt in een recent verschenen advies aan de minister van BZK dat het karakter van het gemeentefonds als vrij besteedbare uitkering onverkort dient te worden gehandhaafd. Decentralisatie-uitkeringen waar direct of indirect bestedingsvoorwaarden aan zijn verbonden, doen daaraan afbreuk, stelt de ROB (ROB, 2019).

Dat het huidige financiële instrumentarium niet aansluit bij het bestuurlijke repertoire van ‘co-creatie’, ‘netwerkend werken’ en ‘samenbestuur’, herkennen wij. Dit gegeven is echter geen legitimatie om bekostigingsinstrumenten anders in te richten en toe te passen dan de wet voorschrijft. Op dit moment loopt het traject ‘Heroverweging financiële verhoudingen’, zoals aangekondigd in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 6 juli 2018 (BZK, 2018h). De minister geeft hierin aan dat ze de uitgangspunten van de Financiële verhoudingswet niet ter discussie wil stellen, maar wel de balans tussen de uitgangspunten opnieuw tegen het licht wil houden. In dit traject worden ook de verschillende uitkeringsvormen bekeken en eventueel herzien. In 2009 schreven wij in ons rapport ‘Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen’ dat in de praktijk (met de introductie van het instrument decentralisatie-uitkering) vaak niet meer op voorhand duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop aangesproken kan worden. De tussenvormen zijn door de rijksoverheid weloverwogen geïntroduceerd en kunnen bijdragen aan het streven naar minder specifieke uitkeringen en minder beheerslasten. We deden in dit rapport de betrokken ministers de aanbeveling om de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling bepalend te laten zijn voor de keuze voor een specifieke of een algemene uitkering. Vervolgens dient de sturing van het beleid en de gevraagde verantwoordingsinformatie hierop goed aan te sluiten. Oftewel, het bestuurlijke arrangement, het financiële arrangement en het informatiearrangement moeten goed bij elkaar passen.

Aanbeveling

Wij bevelen aan om bestaande bekostigingsvormen overeenkomstig wet- en regelgeving toe te passen. Dit betekent ofwel voorwaarden stellen en deze ook naleven c.q. handhaven bij een uitkeringsvorm die dat voorschrijft, ofwel geen voorwaarden stellen bij een decentralisatie-uitkering. We bevelen aan desgewenst uitkeringsvormen te ontwikkelen die tegemoet komen aan de actuele bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen waarbij het budgetrecht van het parlement, Provinciale Staten en gemeenteraden wordt geëerbiedigd. Alle

democratische controleorganen dienen te kunnen beschikken over voldoende beleidsinformatie om de voortgang en effectiviteit van beleidsdoelen te beoordelen. Voor de opvolging van deze aanbevelingen kan het traject ‘Heroverweging financiële verhoudingen’ benut worden.

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 als een onvolkomenheid. Vanwege het rijksbrede karakter beschrijven wij deze onvolkomenheid in samenhang met rijksbrede sturing op ICT en rijksbrede informatiebeveiliging in Hoofdstuk 5 (in § 5.4).

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Totstandkoming jaarverslagen

In ons verantwoordingsonderzoek 2017 (Algemene Rekenkamer, 2018b) kenden wij de minister van BZK een onvolkomenheid toe op de te late totstandkoming van het jaarverslag. Het niet tijdig opleveren van het jaarverslag hing voor een belangrijk deel samen met de overgang naar het Financieel Dienstencentrum (FDC) en de wijze waarop beschikbaar personeel was ingezet. Daarnaast speelden een gebrekkig voorschottenbeheer en gebrekkige dossiervorming een rol.

Uit ons onderzoek over 2018 is gebleken dat de deadline van 15 maart 2019 is gehaald. Het voorschottenbeheer is verbeterd en er zijn goede afspraken gemaakt over de dossiervorming. De onvolkomenheid van vorig jaar is daarmee opgelost.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

4.5.1 Aandachtspunt tijdreisfunctie DSO

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zal de uitvoering van de Omgevingswet digitaal ondersteunen (Programma Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). Het is de bedoeling dat gebruikers via het Omgevingsloket van het DSO op een kaart de regels kunnen inzien die op een bepaalde locatie van kracht zijn. Dit zijn regels die gemeente, waterschap, provincie en/of het Rijk stellen op die locatie. Daarmee kunnen burgers en bedrijven nagaan of ze een vergunning nodig hebben of melding moeten doen van activiteiten zoals verbouwingen. Via het Omgevingsloket kunnen aanvragen of meldingen gedaan worden.

Voor de rechtszekerheid van gebruikers van het DSO is het van belang dat informatie uit het verleden kan worden teruggevonden. Dit wordt ‘tijdreizen’ genoemd. Als digitaal ‘tijdreizen’ in ruimtelijke informatie niet mogelijk is, kan het ingewikkeld zijn om bij geschillen na te gaan wat de juridische werkelijkheid was op het moment van het ontstaan van een geschil en welke informatie er op dat moment bekend was. Wij hebben onderzocht in hoeverre het DSO het voor gebruikers mogelijk maakt om ‘in de tijd te reizen’.

Besluitvormingsproces

In de eerste plannen van het DSO was de functie ‘tijdreizen’ opgenomen en zijn er aspecten van die functionaliteit ontwikkeld (IenW, 2016a). Na een advies van het Bureau ICT-Toetsing (BIT) om de scope van het DSO te verkleinen (BIT, 2017a) en een advies van de Taskforce Complexiteitsreductie over hoe dat gedaan moest worden, heeft het Bestuurlijk Overleg in 2018 ingestemd met het naar beneden bijstellen van het basisniveau van het DSO (BZK, 2019a). Onder meer de functionaliteit ‘tijdreizen’ is bijgesteld, in die zin dat de mogelijkheden zijn beperkt.

Met het nieuwe basisniveau is ‘tijdreizen’ bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het DSO op 1 januari 2021 (nog) niet voor alle functionaliteiten en niet in alle facetten mogelijk. Wij wijzen er vooral op dat niet voorzien is in een mogelijkheid om te zien wat op moment x in het verleden in het Omgevingsloket zichtbaar was voor gebruikers. Een voorbeeld hiervan is de vraag ‘wat zag een gebruiker als juridisch geldig op tijdstip x in het verleden?’ Dat kan in sommige gevallen iets anders zijn dan wat een gebruiker nu te zien zou krijgen als hij terugzoekt op die datum. Dit is echter wel te zien in een andere voorziening, de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen, die naast het Omgevingsloket ontwikkeld wordt.

Ook is ‘tijdreizen’ in sommige gekoppelde databronnen niet mogelijk, waardoor er niet op één plek een volledig beeld is van alle informatie. Dit betreft bijvoorbeeld de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en de Basisregistraties Grootchalige Topografie.

Samenvattend constateren we dat de functie ‘tijdreizen’ bij de oplevering van het DSO nog niet voor alle functionaliteiten beschikbaar is en dat dit voor sommige functionaliteiten ligt aan de afhankelijkheid van externe databronnen.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van BZK aan om in kaart te brengen welke ‘tijdreismogelijkheden’ voor gebruikers wenselijk en noodzakelijk zijn en om tijdreizen mogelijk te maken voor de onderdelen waar dit nu nog niet kan. Verder zou de minister aan gebruikers helder moeten communiceren waar ‘tijdreizen’ nog niet geregeld is en waar deze historische informatie dan wel te vinden is.

4.5.2 Aandachtspunt Wet normering topinkomens

Topfunctionarissen in de (semi)publieke sector mogen niet meer verdienen dan een minister. Dit volgt uit de Wet normering topinkomens (WNT). De minister van BZK is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de WNT. Accountants van rechtspersonen of instellingen die onder de WNT vallen, moeten in hun controle van de jaarrekening vaststellen of de wet is nageleefd. Met ingang van 2018 is in de WNT opgenomen dat indien een topfunctionaris bij verschillende rechtspersonen of instellingen een dienstbetrekking heeft, het totaalbedrag niet hoger mag zijn dan het toegestane maximum. Dit wordt de anticumulatiebepaling genoemd.

Voor accountants blijkt het niet mogelijk de anticumulatiebepaling te controleren en hierover een oordeel te vormen. Zij kunnen namelijk niet precies nagaan of en hoeveel andere functies een topfunctionaris heeft en ook niet welk salaris betrokkene bij (een) andere instelling(en) verdient. In het Controleprotocol WNT 2018 (BZK, 2018g) is geregeld dat dit onderdeel van de wet niet gecontroleerd hoeft te worden. Dit leidt tot een voorbehoud van de Auditdienst Rijk bij de controleverklaringen bij de jaarrekeningen en daardoor ook bij de departementale jaarverslagen. Ook de Algemene Rekenkamer kan zodoende geen oordeel vormen over de naleving van dit onderdeel van de WNT door het Rijk. Daarnaast constateren wij, net als de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), dat de complexiteit van de WNT negatieve gevolgen heeft voor de controleerbaarheid en controlelasten ervan.

In oktober 2018 is door de minister het plan van aanpak voor de tweede wetsevaluatie van de WNT naar de Tweede Kamer gestuurd (BZK, 2018c), die in 2020 zal plaatsvinden. In deze evaluatie wordt ook de controleerbaarheid van de WNT betrokken. Dat vinden wij positief. Het betekent evenwel dat voor verantwoordingsjaar 2019 nog niet in een oplossing is voorzien.

4.5.3 Aandachtspunt beheer gemeente- en provinciefonds

We constateren dat het Ministerie van BZK voor zowel het gemeente- als het provinciefonds niet genoeg zichtbare beheersmaatregelen neemt om fouten te voorkomen. Zo is de controle op mutaties in de verdeelsleutels in 2018 volgens de Auditdienst Rijk nog onvoldoende vastgelegd door de verantwoordelijke beleidsdirectie (ADR, 2019a en 2019b). Het risico bestaat dat vanwege onvoldoende controle een onjuiste verdeelsleutel wordt gehanteerd. Dit kan leiden tot een onjuiste uitkering aan gemeenten of provincies. Ook wij zien dit risico. Dit risico is extra relevant in het licht van de toename van het aantal verdeelsleutels in 2019. Als gevolg van de overgang van de integratie-uitkering sociaal domein naar de algemene uitkering, wordt dit deel van het gemeentefonds nog complexer.

De administratie rondom de uitkeringen is in handen van een klein team. Daarbinnen is formeel niets vastgelegd over een functiescheiding tussen enerzijds het invoeren van gegevens en anderzijds het controleren daarvan. Zo'n functiescheiding lijkt lastig binnen een klein team, maar is wel een belangrijke voorzorgsmaatregel om fouten te voorkomen. Het systeem voor de gemeentelijke uitkeringen biedt technische mogelijkheden voor het vastleggen van functiescheidingen. Door hier gebruik van te gaan maken, kan bijvoorbeeld worden vastgelegd wie de primaire invoer heeft gedaan en wie de controle op de juistheid en volledigheid heeft uitgevoerd. Dat is nu niet zichtbaar en daardoor is niet vast te stellen of deze controle plaatsvindt.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan om ervoor te zorgen dat de interne controles bij het beheer van het gemeente- en provinciefonds consequent worden vastgelegd, zodat de Auditdienst Rijk geen aanvullende controles hoeft uit te voeren.

Wij constateren verder dat de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van BZK nauwelijks betrokken is bij de controle van het gemeente- en provinciefonds (circa € 30 miljard). De consequentie hiervan is dat de Auditdienst Rijk veel intensiever betrokken is bij het vaststellen van de jaarrekeningposten dan gewenst vanuit haar positie als interne controleur.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZK aan om ervoor te zorgen dat jaarrekeningposten en de rechtmatigheid van de uitgaven van gemeente- en provinciefonds gewaarborgd kunnen worden zonder een intensieve rol van de ADR.

4.6 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

4.6.1 Betrouwbaarheid 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 2018* van het Ministerie van BZK is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

4.6.2 Rijksbreed onderzoek Bedrijfsvoeringsparagraaf

Wij hebben een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen zoals opgenomen in de departementale jaarverslagen. Daarbij hebben wij de focus gelegd op de teksten en paragrafen die een positieve bijdrage leveren aan de informatiewaarde en daarmee als ‘good practice’ kunnen worden beschouwd. In de *Staat van de rijksverantwoording* gaan wij nader in op de uitkomsten van het onderzoek naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van BZK. We benutten dit hoofdstuk om aandacht te besteden aan onderdelen van het rijksbrede beleid dat de minister van BZK uitvoert op het gebied van Informatiebeveiliging, Sturing op ICT, IT-beheer, Vastgoed en Personeel.

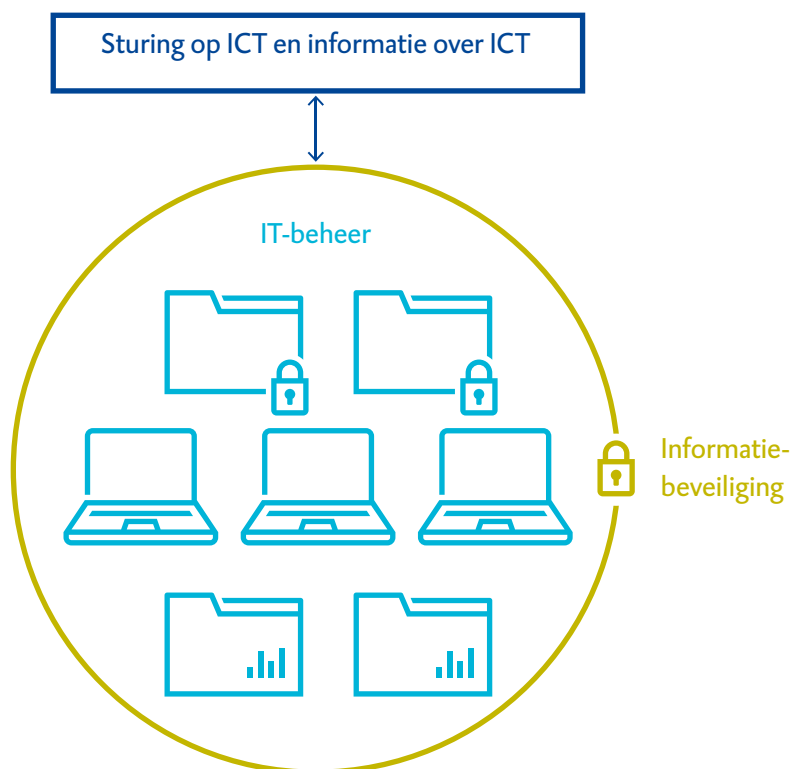
We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van BZK in § 5.7.

5.1 Ontwikkelingen in het rijksbrede bedrijfsvoeringsbeleid

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het rijksbrede beleid en de rijksbrede kaders voor verschillende onderwerpen op het gebied van bedrijfsvoering: personeel, organisatie, ICT, facilitaire dienstverlening, huisvesting en beveiliging (BZK, 2019a).

Wij hebben verschillende onderzoeken gedaan naar het onderwerp ICT. Bij het onderdeel ‘informatiebeveiliging’ (§5.2) keken we naar de manier waarop het Rijk haar informatie-systemen beveiligd tegen dreigingen van buitenaf en welke rol de minister van BZK hierbij heeft. Bij het onderdeel ‘sturing op ICT en informatie over ICT’ (§ 5.3) hebben we met name gekeken naar de informatievoorziening voor CIO’s en de Tweede Kamer rondom grote ICT- projecten en ‘continuïteit van ICT’. Bij het onderdeel ‘IT-beheer’ (§ 5.4) keken we met name naar de grip die de rijksoverheid heeft op het ‘interne IT-landschap’, bestaande uit verschillende databases en systemen. Om het verschil in de rijksbrede ICT-onderwerpen in dit rapport te duiden, hebben we figuur 4 opgenomen.

De Algemene Rekenkamer maakt in haar rijksbreed ICT-onderzoek onderscheid tussen Sturing op ICT, IT-beheer en Informatiebeveiliging



Figuur 4 Onderscheid rijksbreed ICT-onderzoek in verantwoordingsonderzoek BZK 2018

In de brief *Sturing informatiebeveiliging en ICT binnen de Rijksdienst* uit oktober 2018 kondigt de minister van BZK een reeks maatregelen aan op het gebied van eenduidige sturing op Informatiebeveiliging, Informatiehuishouding en openbaarheid, en ICT-ontwikkeling en beheer (BZK, 2018d). Voor informatiebeveiliging noemt zij bijvoorbeeld het scannen van alle systemen van de rijksdienst op kwetsbaarheden en de inrichting van werkplekken waar staatsgeheime informatie veilig is. Op het gebied van informatievoorziening en beheer kondigt de minister onder meer aan dat de positie van de departementale rol van de Chief Information Officer (CIO) wordt gedefinieerd en versterkt. Om invulling te kunnen geven aan bovenstaande heeft het kabinet het coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011 herzien (2018e). Met de herziening wil de minister ook invulling geven aan de aanbeveling van de Commissie-Elias op het gebied van coördinatie en systeemverantwoordelijkheid in het Rijks-ICT-domein (BZK, 2019a).

In aanvulling op het wijzigen van het coördinatiebesluit heeft de minister van BZK zelf onderzoek laten doen naar de mogelijkheden en grenzen van haar coördinerende rol binnen de bestaande wettelijke kaders. Met het doen van dit onderzoek heeft de minister vervolg gegeven aan onze aanbeveling van vorig jaar om haar coördinerende rol op deze terreinen nader te bezien. In § 5.2 komen we hier op terug.











5.2 Rijksbrede informatiebeveiliging

Verantwoordingsonderzoek over het jaar 2017

In het verantwoordingsonderzoek over het jaar 2017 (Algemene Rekenkamer, 2018a) constateerde de Algemene Rekenkamer wederom dat 9 ministeries of onderdelen daarvan en de Staten-Generaal de informatiebeveiliging niet voldoende op orde hadden. We vroegen ons in het verantwoordingsonderzoek 2017 af of de taak die de minister nu heeft op het gebied van rijksbrede informatiebeveiliging voldoende is. Tegelijkertijd zagen we door toenemende dreigingen dat een goede informatiebeveiliging, zeker voor de rijksoverheid, steeds urgenter werd. De minister van BZK gaf in 2017 aan richting de Tweede Kamer dat meer bevoegdheden wenselijk kunnen zijn (BZK, 2017a).

In 2018 zien wij dat de informatiebeveiliging niet op orde is. Opnieuw is dit jaar het aantal onvolkomenheden op de informatiebeveiliging gestegen, naar 11 onvolkomenheden. Wij beoordelen de informatiebeveiliging als onvolkomenheid bij de volgende ministeries: Algemene Zaken (AZ), Buitenlandse Zaken (BZ), BZK, Defensie, Financiën, JenV, I&W en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Daarnaast beoordelen wij de informatiebeveiliging van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), RCN en de Tweede Kamer ook als onvolkomenheid. In figuur 5 is hiervan een overzicht opgenomen en een vergelijking met 2016 en 2017.

Informatiebeveiliging nog niet verbeterd

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

✓ In orde
 ⚠ Aandachtspunten
 ✗ Onvolkomenheid

* Inclusief de onvolkomenheden van voormalig W&R

Figuur 5 Overzicht onvolkomenheden en aandachtspunten informatiebeveiliging in verantwoordingsonderzoeken 2016, 2017 en 2018

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de regelgeving voor de informatiebeveiliging bij het Rijk, zoals de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR). De afzonderlijke ministers zijn verantwoordelijk voor de toepassing daarvan (BZK, 2017b).

In de brief *Sturing informatiebeveiliging en ICT binnen de rijksdienst* aan de Tweede Kamer uit oktober 2018 (BZK, 2018d) haalt de minister van BZK een reeks maatregelen aan, die variëren van het scannen van alle systemen van de rijksdienst op kwetsbaarheden tot de inrichting van werkplekken waar staatsgeheime informatie veilig is. De minister van BZK heeft met het gewijzigde bijbehorende coördinatiebesluit op het gebied van informatiebeveiliging meer bevoegdheden gekregen om haar coördinerende taak voortvarend uit te kunnen voeren. Een bevoegdheid waarover de minister van BZK al beschikt, is de informatieplicht.⁴ Dit betekent dat de andere ministers verplicht zijn om aan de minister van BZK de gevraagde gegevens te verstrekken over de organisatie en bedrijfsvoering van het ministerie.

Wij verwachten dat de minister de grenzen opzoekt van haar huidige bevoegdheden. In 2018 wezen wij op de wenselijkheid om de bevoegdheden van de minister van BZK in lijn te brengen met die van de minister van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2017b). De minister van Financiën heeft een inspanningsverplichting om de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk te bevorderen (art. 4.11 CW) en heeft 3 verschillende bevoegdheden: bezwaar, instemming/goedkeuring en aanwijzing. Dit type bevoegdheden kan de minister van BZK meer mandaat geven om haar coördinerende rol op informatiebeveiliging goed uit te oefenen. De bevoegdheid van bezwaar zou betekenen dat de minister van BZK de informatiebeveiliging van een ministerie kan agenderen of zelfs kan escaleren naar de ministerraad. Met de bevoegdheid voor instemming zou de minister toestemming geven voordat een andere minister mag handelen. De bevoegdheid om een aanwijzing te geven, betekent dat een andere minister moet handelen volgens aanwijzing van de minister van BZK.⁵ Er zijn 3 verschillende aanwijzingen te onderscheiden. Een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid (voor individuele gevallen) is gezien artikel 44 van de Grondwet niet mogelijk. Een algemene aanwijzing (zoals kaders of regels stellen) met interne werking en externe werking kan in het kader van artikel 44 van de Grondwet wel. Deze vergelijking met de bevoegdheden van de minister van Financiën laat zien dat uitbreiding van de bevoegdheden van de minister van BZK binnen de kaders van artikel 44 van de Grondwet mogelijk is.

Coördinerende rol minister van BZK bij 'In Control Verklaring'

Wij zien dat de rol van de minister van BZK rondom de informatieplicht uit het coördinatiebesluit 2018 in het proces van de 'In Control Verklaringen' (ICV's) nog niet stevig wordt opgepakt. Vorig jaar vroegen wij ons al af of de ICV's de minister van BZK voldoende inzicht geven in de stand van zaken van informatiebeveiliging per departement en de daarin aanwezige risico's. Er wordt in het proces van de ICV's door de minister van BZK informatie opgevraagd betreffende het 'in control' zijn van een ministerie. Er wordt echter ook informatie niet opgevraagd, aangezien er door de minister van BZK van uit wordt gegaan dat deze informatie aanwezig is bij de ministeries. Veelal blijkt deze standaardinformatie niet aanwezig te zijn bij de ministeries. CIO Rijk geeft naar aanleiding van de ICV's een vrijblijvend advies aan de CISO's en CIO's. Dit advies hoeven ministeries niet op te volgen. Wanneer de minister van BZK meer mandaat toegewezen zou krijgen om haar sturende rol te pakken vraagt dit tegelijkertijd om medewerking van de andere ministers. De ministers van de andere ministeries zouden er namelijk voor kunnen kiezen om, ook al is het een vrijblijvend advies van CIO Rijk, dit advies op te volgen zonder dat het een extra bevoegdheid van de minister van BZK vraagt. Dit jaar zijn op de deadline voor het aanleveren van de ICV's aan CIO Rijk (15 februari 2019) 4 van de 12⁶ ICV's niet op tijd binnengekomen. De ICV's van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, I&W en Financiën waren op 15 februari 2019 nog niet binnen.

Verantwoordelijkheid informatiebeveiliging verschilt per ministerie aanzienlijk

In de strategische I-agenda 2019 - 2021 (BZK, 2019b) van de minister van BZK wordt als initiatief van CIO Rijk genoemd dat de CISO-rol zal worden bepaald en geformaliseerd door CIO Rijk. Vaak zien we dat verantwoording over informatiebeveiliging wordt afgelegd door de CISO aan de CIO. Doordat er geen uniform rijksbreed takenpakket is, verschilt de rol van de CISO per ministerie aanzienlijk. De CISO opereert binnen het ministerie in het speelveld met de CIO en de Beveiligingsambtenaar (BVA). Bij sommige departementen is de onderlinge taakverdeling tussen de CIO, CISO en BVA niet helder. Bij een aantal departementen wordt de BVA beperkt betrokken bij de informatiebeveiliging.



Wij constateren dat CIO Rijk in 2018 voortvarend aan de slag is gegaan met de conclusies en aanbevelingen die wij vorig jaar hebben gepresenteerd in ons verantwoordingsonderzoek over 2017. In de bestuurlijke reactie in het rapport bij het jaarverslag 2017 van Wonen en Rijksdienst (Algemene Rekenkamer, 2018a) gaf de minister van BZK al aan dat het goed is om de ICV's als verantwoordingssystematiek tegen het licht te houden en te zien of verbetering mogelijk en noodzakelijk is. De minister gaf aan dat afgesproken is dit te doen voor het verantwoordingsjaar 2019. Initiatieven die zijn genomen op het gebied van het formaliseren van de CISO-rol moedigen wij aan.

Aanbevelingen

- De bevoegdheden van de minister van BZK op het gebied van informatiebeveiliging zijn sinds 2018 verhelderd. Het is nu van belang deze bevoegdheden 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.
- Net als in 2018 bevelen wij aan om de bevoegdheden van de minister van BZK in lijn te brengen met die van de minister van Financiën. Als de minister bevoegdheid van bezwaar zou krijgen zou dit bijvoorbeeld betekenen dat de minister van BZK de informatiebeveiliging van een ministerie kan agenderen of zelfs kan escaleren naar de ministerraad. Dit is van belang om op het hoogste niveau de status van de informatiebeveiliging bespreekbaar te maken en zo te kunnen verbeteren.

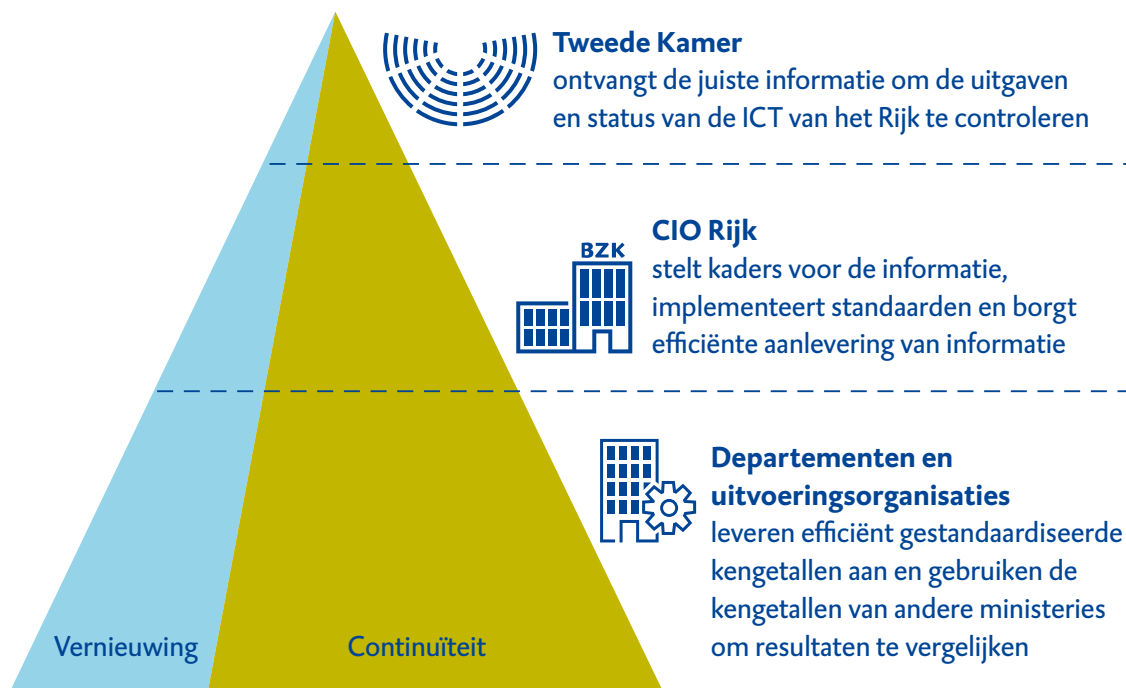
5.3 Rijksbrede sturing op ICT

Inleiding

Voor het goed functioneren van de fysieke infrastructuur (wegen, bruggen, waterwerken) is regelmatig onderhoud nodig. Als het onderhoud van kademuren of bruggen jarenlang is verwaarloosd, zijn deze na verloop van tijd in zodanig slechte staat van onderhoud, dat het bijvoorbeeld niet veilig meer is om zwaar vrachtverkeer over de kade of over de brug te laten rijden. Om dit disfunctioneren van de publieke infrastructuur te voorkomen, is het nodig om op tijd onderhoud te plegen. Hiervoor is informatie nodig over het bouwjaar, de gebruikte materialen, de levensduur en de leverancier. Nederland investeert ook in nieuwe infrastructuur. Deze nieuwe infrastructuur moet ook worden onderhouden om te zorgen dat deze blijvend gebruikt kan worden zoals bedoeld. De kosten van dat onderhoud zijn deels afhankelijk van de keuzes die bij het bouwen worden gemaakt.

Bovenstaande geldt eveneens voor de digitale infrastructuur waar de dienstverlening van de overheid in Nederland op draait. Digitalisering en de inzet van ICT zijn steeds belangrijker voor het functioneren van de overheid. Niet alleen in financiële zin groeit het belang van ICT, ook de maatschappelijke afhankelijkheid van ICT neemt toe. Vrijwel alle overheidsprocessen en uitvoeringstaken worden in hoge mate digitaal ondersteund. Dat burgers belastingaangifte kunnen doen, een bekeuring in de brievenbus krijgen voor te hard rijden, in het ziekenhuis de juiste medicijnen krijgen, dat de vangsten en de quota in de visserij worden bijgehouden – alles is afhankelijk van ICT. Als er geen onderhoud wordt gepleegd aan die digitale infrastructuur en de ICT die daarop draait, dan resteert een verouderd ICT-landschap dat moeilijk aanpasbaar is aan wetgeving of nieuwe functionele wensen en bovendien duur in onderhoud is. Zo zien we bijvoorbeeld bij de Belastingdienst dat meer dan de helft van het ICT-landschap verouderd is. Hierdoor heeft de Belastingdienst moeite om alle politieke wensen en juridische wijzigingen in de ICT door te voeren (Algemene Rekenkamer, 2019a). Bovendien gaat geld dat aan onderhoud moet worden besteed vaak ten koste van het vernieuwingsbudget.

Idealiter stroomt relevante informatie over continuïteit en vernieuwing van ICT vanuit de financiële- en projectadministraties van departementen, onder regie van de CIO Rijk, naar de Tweede Kamer



Figuur 6 Informatiestromen continuïteit en vernieuwing ICT

Om te zorgen dat de overheid haar taken voor burgers en bedrijven betrouwbaar kan (blijven) uitvoeren, moet de digitale infrastructuur die daarvoor wordt gebruikt (waaronder bijvoorbeeld servers, software en netwerken) goed worden onderhouden en waar nodig tijdig vernieuwd. Om erop te sturen dat de continuïteit geborgd is maar ook ruimte overblijft voor vernieuwing, heeft een departement en zijn Chief Information Officer (CIO) onder andere inzicht in de bestaande ICT nodig: leeftijd en levensduur, kwaliteit, de gebruikte programmeertaal, eerder onderhoud, jaarlijkse beheerkosten, et cetera. Ook de Tweede Kamer heeft voor het uitvoeren van haar controlefunctie informatie nodig en moet daarom een aantal belangrijke kengetallen ontvangen over de staat van onderhoud van de ICT binnen het Rijk, en de kosten en de risico's die hiermee gepaard gaan.

Wij hebben onderzocht wie welke informatie heeft over de ICT van het Rijk. Enkele zaken vallen ons op:

1. De Tweede Kamer ontvangt kernachtige informatie over alle grote ICT-projecten die betrekking hebben op de vernieuwing van de ICT. De kwaliteit van deze informatie kan echter beter.
2. De Tweede Kamer ontvangt geen informatie over (verwacht) onderhoud en de kosten daarvan. Daardoor is het voor de Tweede Kamer moeilijk om te controleren of de continuïteit van de digitale infrastructuur rijksbreed effectief en efficiënt wordt geborgd.
3. Er zijn geen sluitende afspraken en spelregels om informatie over (de kosten van) continuïteit en vernieuwing rijksbreed te delen. Daardoor kunnen CIO's hun eigen resultaten niet vergelijken met die van andere organisaties. Dat bemoeilijkt het delen van goede voorbeelden.

Tweede Kamer ontvangt kernachtige informatie over grote ICT-projecten

De Tweede Kamer ontvangt uit drie verschillende bronnen informatie over vernieuwing via grote ICT-projecten binnen het Rijk. Jaarlijks ontvangt zij van de minister van BZK de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk*, met daarin een bijlage *Rapportage grote ICT-projecten*. Deze verantwoordingsrapportage bevat de financiële aspecten van alle projecten binnen het Rijk met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen (BZK, 2015a). Het Rijks ICT Dashboard is een openbare website (www.rijksictdashboard.nl) met een overzicht van deze projecten. Het overzicht bevat gegevens als het verloop van geraamde kosten, van werkelijke uitgaven en van de doorlooptijd. Tot slot ontvangt de Tweede Kamer over ICT-projecten die door het Bureau ICT Toetsing (BIT) zijn getoetst een (openbaar) advies over de slaagkans van het project (rijksictdashboard, z.d.).



Digitalisering van de rechtspraak op het Rijks ICT Dashboard

In 2013 startte het programma 'Kwaliteit en Innovatie' (KEI) bij de Raad voor de Rechtspraak. Het programma beoogde een vereenvoudiging en digitalisering van het proces van civiel recht en de mogelijkheid tot digitaal procederen in het bestuursrecht. Naast een aanpassing van wet- en regelgeving en bestaande processen, bevatte dit programma ook een ICT-component. Een nieuwe digitale rechtsgang moest worden ontworpen en geïmplementeerd. Via halfjaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer en rapportage op het Rijks ICT Dashboard werd over KEI verantwoording afgelegd.

De eerste businesscase schatte de kosten voor ICT op ongeveer € 29 miljoen. Over een periode van 5 jaar werden onder andere de geschatte kosten, baten en gerealiseerde uitgaven op het Rijks ICT Dashboard gerapporteerd. De rapportages op het dashboard waren 4,5 jaar lang positief van toon. Pas op 30 januari 2018 werd gemeld dat de IT-productkeuze en de architectuur van KEI moesten worden herzien omdat deze onvoldoende robuust waren gebleken. De minister van Rechtsbescherming noemde dit zorgelijk en zei dat er nu voor de Rechtspraak 'een financieel knellende situatie' dreigde. De minister vroeg een reviewboard opnieuw naar het programma te kijken. Deze stelde vast dat al vanaf de start van het programma een aantal basiscondities onvoldoende waren ingevuld en dat de problematiek nu zeer ernstig was.

Nog diezelfde maand werd het programma KEI stopgezet en pleitte de Raad voor de Rechtspraak voor een reset. Pas op dat moment werd op het dashboard inzichtelijk dat in de laatste 4 maanden van KEI zowel de geschatte als de gerealiseerde kosten voor IT met € 18 miljoen waren gestegen, naar een totaal van € 97 miljoen. Het programma werd stopgezet. Op het dashboard staat het programma als 'afgerond'.

Het dashboard bevat veel gegevens over ICT-projecten, maar is weinig informatief. Waardevolle kengetallen, die inzicht geven in de omvang en de tussentijds gerealiseerde baten van een project, ontbreken regelmatig. Het is niet goed te zien met welke frequentie en op welke manier de gegevens in het dashboard zijn aangepast of herijkt. Ook informatie waarmee gesignaleerd kan worden of een ICT-project in de problemen dreigt te raken, is niet beschikbaar (zie kader over digitalisering van de rechtspraak). Bovendien wordt niet structureel gecontroleerd of alle gegevens op het dashboard correct zijn.

Tot slot geeft de beschikbare informatie een onvolledig beeld van de ICT-uitgaven van het Rijk. De informatie op het dashboard en in de Jaarrapportage heeft alleen betrekking op grote vernieuwingsprojecten, met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen. Ook het BIT kijkt uitsluitend naar grote ICT-projecten. De uitgaven aan grote ICT-projecten beslaan echter slechts circa 25% van de totale rijksuitgaven aan ICT (zie tabel 3).

Tabel 3 Uitgaven aan ICT, totaal en aan grote ICT-projecten

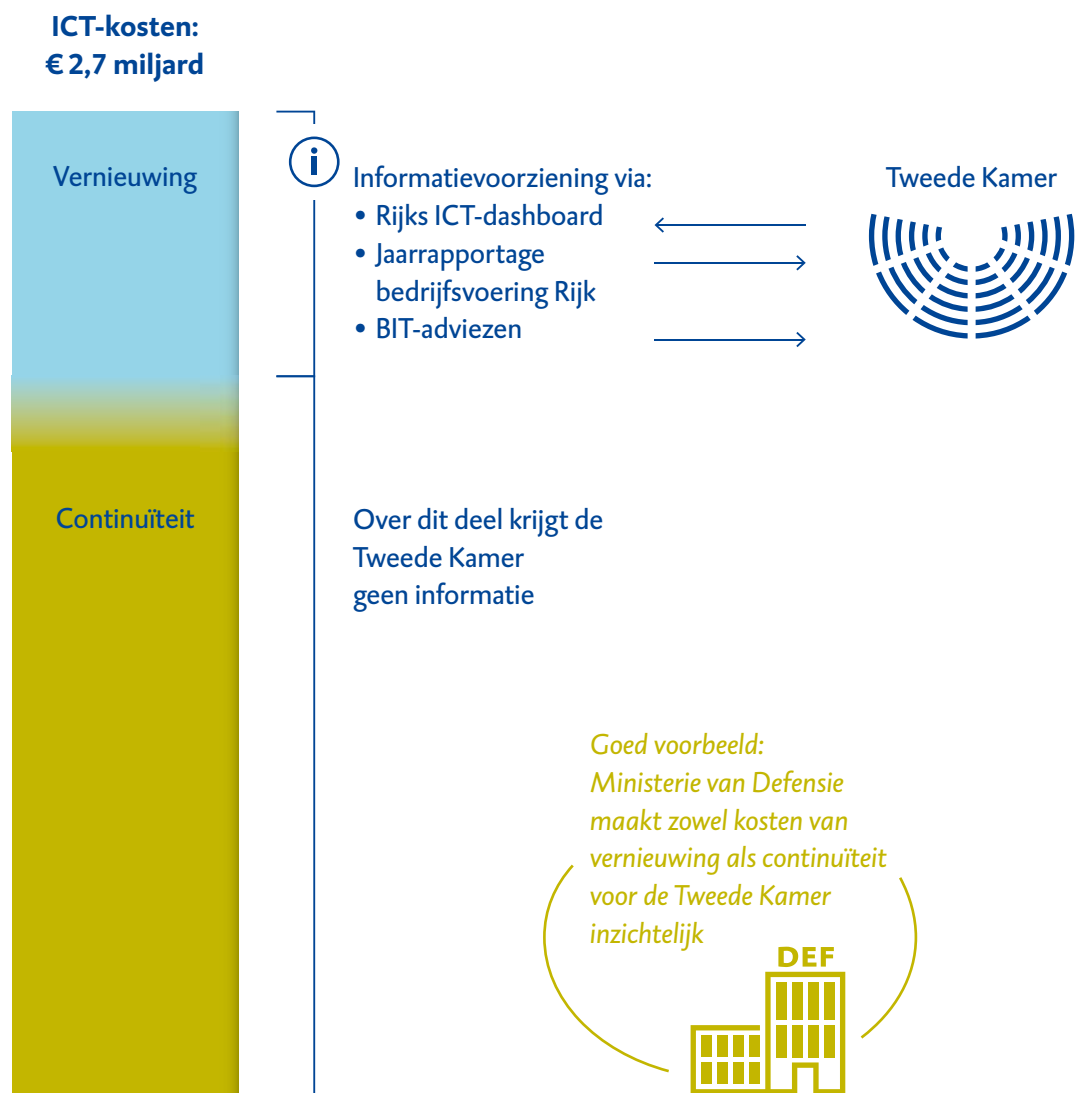
In € miljoenen	2014	2015	2016	2017
Totale ICT-kosten		1.436	2.062	2.681
Waarvan ICT-projecten > € 5 mln.	382	693	611	633

Een gevolg van de focus op vernieuwing en de grote ICT-projecten in de beschikbare informatie is dat daar ook de meeste politieke – en maatschappelijke en ambtelijke – aandacht naar uit gaat. Zie ook de grote aandacht voor de vertraging en kostenoverschrijding van de vernieuwing van de ICT bij de NVWA (NRC, 2018) en een hoorzitting in de Tweede Kamer over mislukte ICT-projecten op 13 februari 2019. Daarmee blijft echter 75% van de kosten die betrekking hebben op continuïteit buiten beeld (o.a. BZK, 2017c).

Informatie aan Tweede Kamer over in stand houden van de digitale infrastructuur

Er zijn geen rijksbrede rapportages en analyses beschikbaar over ICT-uitgaven. In een enkel incidenteel geval, zoals bij het Ministerie van Defensie, wordt informatie over continuïteit en vernieuwing van ICT in samenhang aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Circa 25% van de rijksuitgaven aan ICT heeft betrekking op vernieuwing via grote ICT-projecten. De overige 75% van de kosten, die voor het allergrootste deel betrekking heeft op het in stand houden van de huidige ICT, is buiten beeld. Naast dat financiële informatie ontbreekt, heeft de Tweede Kamer ook geen inzicht in de kwaliteit van de bestaande ICT van het Rijk. Het is dus niet duidelijk hoeveel van deze ICT verouderd is en mogelijk op termijn problemen gaat opleveren in de dienstverlening aan de burgers en bedrijven.

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



Figuur 7 Informatievoorziening Tweede Kamer inzake continuïteit en vernieuwing

Het is belangrijk dat de Tweede Kamer de juiste informatie heeft om óók aandacht te kunnen besteden aan beheer en instandhouding van ICT binnen het Rijk. Niet alleen om het grote financiële belang, maar ook omdat de continuïteit van de overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven en de leveringszekerheid van overheidsprocessen steunen op bestaande ICT. Daarnaast zijn continuïteit en vernieuwing van elkaar afhankelijk: hoe meer budget nodig is voor instandhouding en beheer van het bestaande, hoe minder budget overblijft voor vernieuwing. En ook geldt: wat nu wordt ontwikkeld, moet in de toekomst beheerd worden. Om te zorgen dat de continuïteit van de huidige digitale dienstverlening geborgd is, maar ook flexibel genoeg is om met de tijd mee te gaan, is het van belang dat de Tweede Kamer kengetallen ontvangt die inzicht geven in de status van de bestaande ICT binnen het Rijk.

Geen sluitende afspraken om informatie over (de kosten van) continuïteit en vernieuwing van ICT rijksbreed te delen

De gegevens over de grote ICT-projecten voor het dashboard en de Rapportage grote ICT-projecten worden aangeleverd door de CIO's bij departementen en uitvoeringsorganisaties. CIO Rijk (onderdeel van het Ministerie van BZK) regisseert en coördineert de totstandkoming van deze twee informatiebronnen, vanuit de systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK op het gebied van informatievoorziening over ICT (BZK, 2018e). Ook het BIT is onderdeel van het Ministerie van BZK.

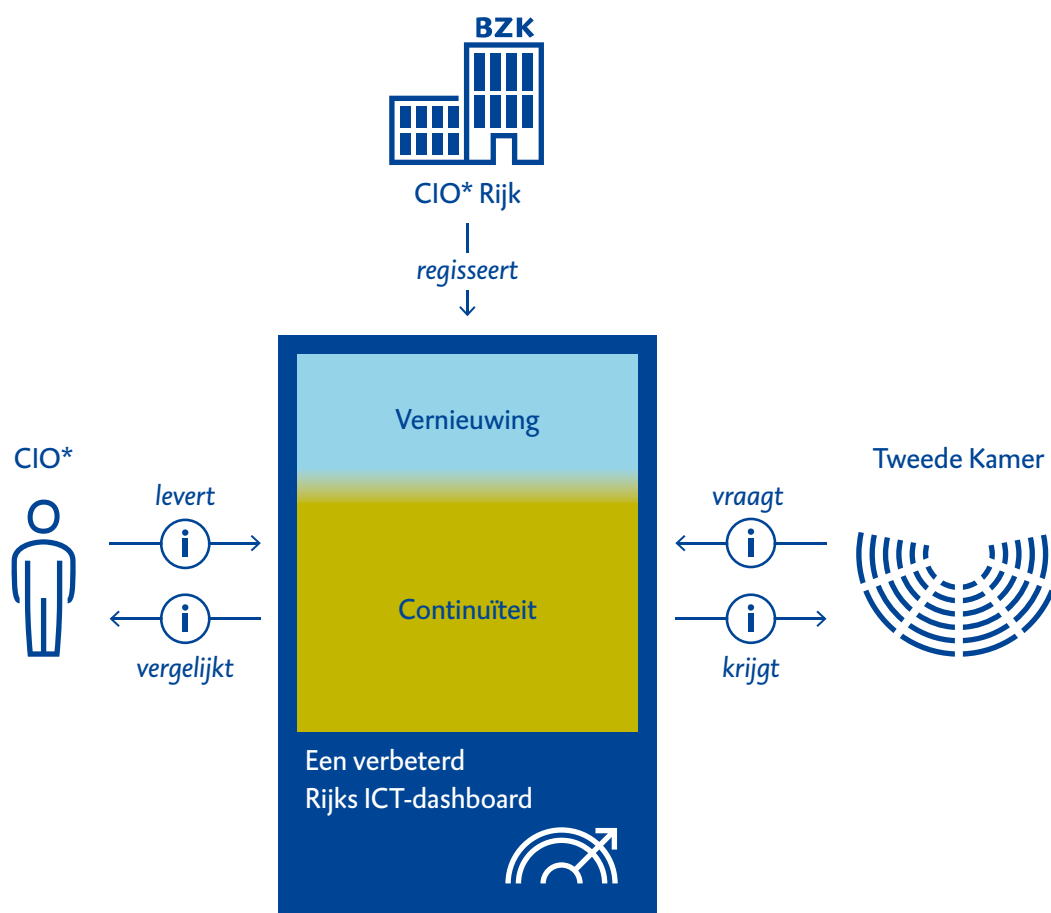
Het blijkt niet eenvoudig om gegevens over de kwaliteit van de bestaande ICT en de uitgaven aan continuïteit te verzamelen. Dat komt onder andere doordat in de financiële administraties van de departementen en uitvoeringsorganisaties deze kosten niet gestandaardiseerd zijn opgenomen.

Daarnaast zijn er geen regels over wie wanneer welke informatie levert over uitgaven aan de continuïteit van ICT. Ter vergelijking: het *Handboek Portfolio Management Rijk* beschrijft dit wel gedetailleerd voor (de kosten van) grote ICT-projecten voor vernieuwing (BZK, 2015a).

Aanbevelingen

- Gezien het belang van continuïteit van digitale uitvoering en dienstverlening bevelen wij de minister van BZK aan om volledige en kwalitatief goede informatie beschikbaar te stellen aan de Tweede Kamer over de uitgaven van het Rijk aan ICT.
- Wij bevelen aan om het Rijks ICT Dashboard te verbeteren door ook kengetallen en verantwoordingsinformatie over beheer en onderhoud op te nemen. Ook moet de signaleringsfunctie verbeteren.
- Wij bevelen de minister verder aan om betere afspraken te maken met de CIO's en CIO Rijk over het delen van informatie met het parlement voor een volledig en betrouwbaar beeld van de ICT bij het Rijk (zie figuur 8).

Een verbeterd Rijks ICT-dashboard biedt inzicht in de kwaliteit en kosten van de bestaande ICT en in de voortgang van vernieuwingsprojecten



* CIO = Chief Information Officer

Figuur 8 Rijks ICT-dashboard

5.4 Rijksbreed IT-beheer

Zoals reeds in § 4.3.9 aangegeven, beoordelen we het rijksbrede IT-beheer als een onvolkomenheid. Wij constateren namelijk dat er op de meeste (financiële) IT-systemen binnen de rijksdienst nog niet voldoende grip is. We hebben ten opzichte van vorig jaar scherper zicht gekregen op het IT-beheer door de audits die de ADR uitvoert. Uit deze audits blijkt eerder een verslechtering dan een verbetering in het IT-beheer. Dit kan in theorie verschillende gevolgen hebben:

- Fraude bij betalingen kan plaatsvinden doordat bankrekeningnummers gewijzigd kunnen worden door onbevoegden;
- Criminelen met kennis van specifieke applicaties kunnen zich als externe laten inhuren en plegen fraude;
- Er kunnen datalekken ontstaan zonder dat die gesignaleerd worden.

In het verantwoordingsonderzoek over 2017 (Algemene Rekenkamer, 2018a) bevalen we de minister aan om de IT-organisaties, die binnen de rijksoverheid verantwoordelijk zijn voor het beheer van kritische financiële informatiesystemen, verantwoording te laten afleggen over het gevoerde IT-beheer op basis van een assurancerapportage.⁷ Aan de hand van deze rapportage kunnen alle betrokken actoren (eigenaar, uitvoerder, opdrachtgevers en de controlerend accountant) op een uniforme en efficiënte wijze zekerheid krijgen over de kwaliteit van het gevoerde IT-beheer en hun eigen verantwoordelijkheid bewaken ten aanzien van het IT-beheer. De minister gaf in haar reactie aan dat bekeken wordt of er betere manieren zijn om SSO's verantwoording af te laten leggen over hun IT-beheer. Onze aanbevelingen, zoals het gebruik van ISAE 3402 assurancerapport, zou zij meewegen.

We constateren dat in 2018 op dit punt nauwelijks vooruitgang is geboekt. Verantwoording wordt hoogstens gegeven in de vorm van een In Control Verklaring (ICV), wat al vereist was. Er is voor de verantwoording in 2018 hetzelfde aantal assurancerapporten opgesteld door de Auditdienst Rijk als in 2017.

We bevalen de minister verder aan om op korte termijn één generiek *Governance Risk en Compliance* (GRC)-kader te ontwikkelen met gestandaardiseerde minimum beheersingsmaatregelen voor de IT-organisaties binnen de rijksoverheid. Verder zou de minister per IT-component (bijvoorbeeld hardware, software) een Generieke Security Baseline moeten opstellen met minimum beveiligingsmaatregelen.

De minister gaf in haar reactie aan geen voorstander te zijn van het zelf ontwikkelen van een nieuw GRC-kader voor de rijksdienst aangezien er genoeg toereikende en algemeen door de IT-industrie erkende standaarden beschikbaar zijn. Niettemin ging zij in de geest van onze aanbeveling verkennen welke standaarden geschikt zijn om toe te passen binnen de rijksdienst en hoe deze passen binnen het bestaande kader van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR 2017).

We constateren in 2018 dat er vanuit CIO Rijk geen generiek GRC-kader is opgesteld maar dat er alleen communicatie over een General IT-Control (GITC)-kader is geweest. Dit kader is beperkt tot de maatregelen die voor de Auditdienst Rijk van belang zijn om de jaarrekening te kunnen goedkeuren. Een GRC-kader gaat verder aangezien dit de IT-organisatie kan ondersteunen om in control te komen voor het hele IT-beheer en te voldoen aan wet- en regelgeving. In een GRC-kader worden governance, risicomanagement, compliance, interne controle en audit geïntegreerd.

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 dit als een onvolkomenheid. We herhalen onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2017, zoals hierboven reeds uiteengezet.

5.5 Defensievastgoed vraagt om structurele aandacht en middelen

Het vastgoed van Defensie is een voorwaarde voor een goed functionerende krijgsmacht; goede huisvesting van mensen en materieel is essentieel voor de inzetbaarheid. Wij beoordelen de tekortkomingen in het vastgoedmanagement als een onvolkomenheid bij het Ministerie van Defensie. De minister van BZK komt echter ook een rol toe als verantwoordelijke voor het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), een agentschap van het Ministerie van BZK. Sinds de vorming van het RVB in 2014 wordt het beheer en het onderhoud van vastgoed van het Ministerie van Defensie uitgevoerd door het RVB. De minister van Defensie werd daarmee opdrachtgever van het RVB voor beheer en onderhoud, maar is wel eigenaar van het vastgoed gebleven. Het RVB heeft met het Ministerie van Defensie via een convenant nadere afspraken gemaakt 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. Wij wijzen de minister van Defensie al een aantal jaren op het belang van goede processen om dit vastgoed te beheren. Ons onderzoek wijst uit dat sprake is van forse achterstalligheden in het onderhoud en dat ook de processen van vastgoedmanagement nog niet op orde zijn. Dit is zowel te verklaren door financiële keuzes uit het verleden als door tekortkomingen in de processen van het vastgoedmanagement bij het Ministerie van Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf.

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 2018* van het Ministerie van Defensie lichten we dit nader toe.

5.6 Arbeidsmarkt publieke sector

Op basis van ons onderzoek naar personeelsbeheer constateren wij dat de minister van BZK samen met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bekend is met de problematiek rondom personeelstekorten binnen de publieke (en private) sector. De brede (h)erkenning van de urgentie van de arbeidsmarktproblematiek krijgt een concrete uitwerking in de vorm van een kabinetsbrede aanpak. Dit kabinetsbeleid is door de minister van SZW in juni 2018 met de Tweede Kamer gedeeld en richt zich onder meer op het aanpakken van de achterliggende structurele problemen van de arbeidsmarkt (SZW, 2018a).

Daarnaast pakt het kabinet, samen met sectorale partners, de krapte aan in de sectoren waarin de overheid zelf werkgever is (zoals Rijk, defensie en nationale politie) of waarin de overheid de randvoorwaarden voor werkgevers sterk beïnvloedt (zoals zorg en onderwijs) (SZW, 2018b). Over de uitwerking van de beleidsinitiatieven wordt het parlement intensief en stelselmatig geïnformeerd. Aangezien het plannen betreft waarvan de uitwerking op maatregelniveau nog grotendeels ontbreekt, was toetsing binnen het bestek van het verantwoordingsonderzoek 2018 niet mogelijk.

We rapporteren over dit onderwerp ook in de *Staat van de rijksverantwoording 2018* (Algemene Rekenkamer, 2019c). In dit verantwoordingsonderzoek gaan we verder in op het personeelsbeleid bij het Rijk, waar de minister van BZK een kaderstellende rol heeft.

Rijksoverheid

Aangezien de kwaliteit en beschikbaarheid van personeel van grote invloed zijn op het functioneren en presteren van het Rijk, besteedt de Algemene Rekenkamer hier sinds 2012 structureel aandacht aan. Zo drongen we erop aan dat het Rijk zijn strategisch personeelsbeleid verder zou ontwikkelen met als doel om gericht en effectiever de benodigde expertise te kunnen aantrekken en behouden (Algemene Rekenkamer, 2012, 2013, 2016a). We signaleerden ook dat ministeries moeite hebben om voldoende ICT-, financiële- en inkoopdeskundigheid in huis te halen en te behouden. We zagen daarnaast samenhang tussen de personele tekorten en onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (Algemene Rekenkamer, 2018a).

De minister van BZK is in de rol van werkgever voor het Rijk verantwoordelijk voor het personeelsbeleid van het Rijk. Voor de realisatie zijn vakministers verantwoordelijk. Als het Rijk zijn taken goed wil blijven uitvoeren, moet het kunnen inspelen op zijn omgeving en kunnen anticiperen op de te verwachten ontwikkelingen, zo stelt de minister van BZK in het Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025 (BZK, 2018f).

In de *Staat van de rijksverantwoording 2016* (Algemene Rekenkamer, 2017a) gaven wij al aan dat, zolang het Rijk niet helder voor ogen heeft wat de concrete omvang van de personeelsbehoefte voor de (nabije) toekomst is, de vraag naar duurzame inzetbaarheid niet beantwoord kan worden. De minister van BZK gaf als reactie hierop dat er interdepartementaal wordt gekeken naar trends, ontwikkelingen en thema's en dat hierover gerapporteerd wordt in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Tevens werd door de minister van BZK toegezegd dat een onderzoek uit 2014 naar de toekomstige arbeidsmarkt bij de overheid in 2018 herhaald zou worden. Dit onderzoek is op 31 januari 2019 gepubliceerd (Dialogic, 2019).

De Arbeidsmarktanalyse Rijk 2018-2025 geeft inzicht in ontwikkelingen in vraag en aanbod op de interne arbeidsmarkt van het Rijk. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het Rijk in kwantitatief opzicht nauwelijks een personeelstekort kent. Dit houdt in dat er in principe voldoende aanbod is om aan de personeelsvraag te voldoen. Hierbij speelt de mogelijkheid tot het inhuren van externen een belangrijke rol (compensatie van tekorten). De minister van BZK geeft in het jaarverslag aan dat dit onder meer betrekking heeft op Logius, het Shared Service Center-ICT en de Dienst van de Huurcommissie. Ook komt uit de analyse naar voren dat in kwalitatieve zin (aanbod voldoet niet geheel aan de eisen) zich waarschijnlijk wél tekorten voordoen, maar dat dit moeilijk aanwijsbaar is (Dialogic, 2019).

Een van de doelen van de Arbeidsmarktanalyse Rijk 2018-2025 was het geven van inzicht in personeelsoverschotten en tekorten. Dit is niet volledig gelukt. In de praktijk bleek het moeilijk om tekorten inzichtelijk te maken en in cijfers uit te drukken. Naast deze analyse is in 2018 via aparte trajecten gewerkt aan het inzichtelijk krijgen van de kwantiteit en kwaliteit van het huidige personeel bij de al bekende knelpunten op het terrein van ICT-, financiële- en inkoopdeskundigheid.

De arbeidsmarktanalyse draagt bij aan 1 van de 7 doelen (focuspunten) van het Strategische Personeelsbeleid Rijk 2025 (SPB), namelijk: “een optimale allocatie van vraag en aanbod en een transparante, interne arbeidsmarkt”. De analyse vormt een vertrekpunt voor de meerjarige personeelsplanningen (MPP). In deze MPP's wordt de vertaalslag van het rijksbrede personeelsbeleid naar de specifieke organisatie gemaakt. Eind 2019 moeten alle organisatieonderdelen (ministeries en uitvoeringsorganisaties) binnen het Rijk een actuele MPP hebben. Omdat de plannen nu nog niet rond zijn, is toetsing binnen het bestek van het verantwoordingsonderzoek 2018 niet mogelijk.

5.7 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 2018* van het Ministerie van BZK is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Zonder afbreuk te doen aan ons voorgaande oordeel over het beheer door het Ministerie van BZK als geheel bevelen wij aan directoraat-generaal control een actieve rol te geven bij het opstellen van de beleidsinformatie voor het jaarverslag. Voor de beleidsinformatie van de Huurcommissie is aandacht nodig voor beschrijving van het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie, waarbij in het bijzonder aandacht nodig is voor de betrouwbare totstandkoming van informatie uit het zaakstelsel over bijvoorbeeld het aantal opgeloste geschillen.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft, mede namens de staatssecretaris van BZK, op 24 april 2019 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer.⁸ De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van BZK

UBR Inhuurdesk en HIS – De minister zegt toe dat in 2019 bij de UBR|Inhuurdesk op elk inhuurdossier regulier een tweedelijnscontrole uitgevoerd wordt en volgt hiermee onze aanbeveling op. Bij onze aanbeveling om andere ministers aan te spreken indien inhuur van UBR wordt verlangd op een manier die niet conform de voorschriften is, stelt de minister dat niet elke (onrechtmatige) Gunning uit de Hand op voorhand te voorkomen is. De minister neemt onze aanbeveling over om bij UBR|HIS aantoonbaar te maken op welke aspecten is tegengelezen en om daarbij het zwaartepunt te leggen op dossiers met een groot risico.

IT-beheer P-Direkt-systemen – De minister merkt op dat zij ermee bekend was dat een aantal van de verbetermaatregelen waar P-Direkt en SSC-ICT in 2018 mee zijn gestart pas eind 2018 of begin 2019 geëffectueerd zou kunnen worden. De minister noemt in haar reactie verschillende maatregelen die volgens haar in 2019 zullen leiden tot de nodige verbeteringen.

SSC-ICT – De minister geeft aan dat er door SSC-ICT veel is gedaan om het IT-beheer te verbeteren, maar onderkent dat er nog meer moet gebeuren. Ze verwacht dat SSC-ICT dit jaar het IT-beheer op orde krijgt voor de meest essentiële IT-systemen. Het uniformeren van het IT-beheer van de gehele portefeuille van applicaties zal nog een aantal jaar duren. De minister onderschrijft onze aanbeveling om te zorgen voor standaardisering van het IT-beheer bij SSC-ICT en zegt toe dat SSC-ICT de stappen die in 2018 zijn ingezet op dit gebied in 2019 zal voortzetten.

De minister onderkent ook dat de beveiliging van IT-componenten op meerdere punten moet worden versterkt en onderschrijft onze bevinding dat het gebruikersbeheer op de systemen die SSC-ICT in beheer heeft in veel gevallen niet op orde is.

Onze aanbeveling om de afnemers aan te spreken op het beschikbaar stellen van voldoende financiering voor SSC-ICT zal de minister onder andere betrekken bij de planvorming voor de volgende ontwikkelfase van SSC-ICT.

Informatiebeveiliging kerndepartement – De minister geeft aan dat de extra capaciteit die zij heeft aangetrokken naar aanleiding van onze aanbevelingen van vorig jaar heeft geleid tot een verbetering van de centrale sturing op informatiebeveiliging. Onze constatering dat dit niet al in 2018 heeft geleid tot verdere formalisering van procedures en besluiten vindt ze terecht. Ze stelt in haar reactie dat hier in de eerste maanden van 2019 verdere stappen in zijn gemaakt.

Volledigheid opbrengsten Rijksdienst voor Identiteitsgegevens – Ten aanzien van onze bevindingen over de RvIG geeft de minister aan dat in 2018 reeds gestart is met het auditplan 2018-2019, dat, zo stelt de minister, zal leiden tot een betrouwbare rapportage voor het BRP-berichtenverkeer. De minister neemt onze aanbeveling met betrekking tot de functionaliteiten bij een mogelijk nieuw systeem voor het berichtenverkeer mee binnen de activiteiten in het kader van de Health Check BRP.

Toepassing instrument decentralisatie-uitkering – De minister stelt in haar reactie het volgende: “U constateert in uw rapport dat er in de praktijk bij een aantal decentralisatie-uitkeringen convenanten zijn opgesteld. U bent van mening dat dit beperkingen aan de beleids- en bestedingsvrijheid voor de ontvangende decentrale overheden stelt die niet passen bij een decentralisatie uitkering.” Daarbij geeft de minister aan dat ze onderschrijft dat het huidige financiële instrumentarium niet aansluit bij het bestuurlijke repertoire van ‘co-creatie’, ‘netwerkend werken’ en ‘samenbestuur’ en herkent dat het traject Heroverweging financiële verhoudingen benut kan worden voor onze aanbevelingen. Ze geeft aan dat ze totdat die wetswijziging is gerealiseerd in overleg met het Ministerie van Financiën zal bezien wat onze bevindingen betekenen voor de huidige aanpak. Daarbij benadrukt ze dat ze het van belang vindt dat onze bevinding de voortgang in de samenwerking niet in de weg staat.

Rijksbrede informatiebeveiliging, IT-beheer en sturing op ICT – De minister geeft aan dat, hoewel onvolkomenheden in de bedrijfsvoering haar volle aandacht hebben, zij hier niet direct de vraag aan verbindt of de gekozen organisatievorm van de SSO's toekomst heeft. Ze erkent dat bij een aantal SSO's problematiek speelt, en dat deze bij SSC-ICT substantieel van aard is. De minister stelt echter dat er grote verschillen zijn in aard en volwassenheid van SSO's.



De minister geeft aan zich gesteund te voelen door onze kwalificatie dat de ingezette versterking van haar coördinerende bevoegdheden een positieve ontwikkeling is. Ze volgt onze aanbeveling om deze bevoegdheden nu te koppelen aan concrete acties op. Ze geeft aan dat ze bij de herziening van het coördinatiebesluit Organisatie, Bedrijfsvoering en Informatiesystemen Rijksdienst goed heeft gekeken naar de bevoegdheden van de minister van Financiën. Ze geeft aan dat ze een onderzoek is gestart ten behoeve van de uitvoering van de Motie Middendorp, waarbij de meerwaarde van een Rijksinspectie Digitalisering wordt onderzocht en nadrukkelijk wordt gekeken naar parallellen met de Inspectie der Rijksfinanciën.

De minister beschouwt het toegenomen aantal onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging en de geconstateerde verslechtering van het IT-beheer van financiële systemen als zorgelijk. De minister blijft echter bij haar standpunt dat het ontwikkelen van één generiek GRC-kader voor IT-beheer binnen de Rijksdienst onwenselijk is. Die mate van standaardisatie doet volgens haar geen recht aan de diversiteit van het ICT-landschap en draagt in haar ogen niet bij aan de benodigde verbetering. Ze deelt onze conclusie niet dat onderzoek op basis van één type IT-systeem, zijnde financiële systemen, de noodzaak van een dergelijk generiek GRC-kader zou rechtvaardigen.

De minister deelt onze conclusie dat de verhouding tussen continuïteit en vernieuwing in de verantwoording over ICT nu scheef is. Zo biedt het Rijks ICT Dashboard momenteel enkel verantwoordingsinformatie over grote ICT-projecten. De minister hecht eraan om dit binnen de planperiode van de Strategische I-agenda 2019-2021 structureel te verbeteren. Onze aanbeveling om betere afspraken te maken tussen CIO Rijk en de CIO's over informatiedeling neemt ze ter harte.

Digitaal Stelsel Omgevingswet – De minister geeft aan dat het faseren van de functionaliteit tijdreizen niet betekent dat een uitgebreidere functionaliteit voor tijdreizen uit de ambitie is geschrapt. Ze geeft aan dat op dit moment besluitvorming wordt voorbereid over het realiseren van de ambities voor het DSO na de oplevering van het Basisniveau.

Wet normering topinkomens – De minister erkent dat de NBA heeft gemeld dat het voor accountants niet mogelijk is de anticumulatiebepaling te controleren en hierover een oordeel te vormen. Dit brengt, zo erkent de minister, het risico met zich mee dat de toezichthouders overtredingen missen. De minister stelt echter dat dit risico beperkt van aard is. De minister erkent dat vragen over de uitvoerbaarheid van de Wet normering topinkomens belangrijke onderzoeksvragen zijn die worden gesteld in het kader van de tweede wets-evaluatie WNT.

Beheer gemeente- en provinciefonds – Mede vanwege de omvang van beide fondsen deelt de minister onze opvatting dat een correct beheer van belang is. Door de beide betrokken afdelingen zijn volgens de minister afgelopen periode reeds diverse maatregelen genomen, die medio 2018 en voor een deel in 2019 effectief zijn geworden.

Ten aanzien van onze bevinding dat de directie Financieel-Economische Zaken nauwelijks betrokken is bij de controle van het gemeente- en provinciefonds, zegt ze toe samen met de Auditdienst Rijk te bezien hoe de administratieve processen rondom de fondsen op dit punt kunnen worden verstevigd.

Defensievastgoed – De minister merkt ten aanzien van onze bevinding, dat de processen van vastgoedmanagement niet op orde zijn, op dat er onder andere geïnvesteerd wordt in een verbetering van de informatiesystemen.

Totstandkoming beleidsinformatie – De minister zegt toe onze aanbeveling om de decentrale controllers een actieve rol te geven bij het opstellen van de beleidsinformatie voor het jaarverslag mee te nemen in de jaarlijkse opzet van de jaarverantwoording en er geen vrijblijvende rol van te maken.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister herkent en onderschrijft de meeste van onze conclusies en neemt de bijbehorende aanbevelingen over. Gelet op het aantal onvolkomenheden (9) betekent dit een grote opgave voor de minister. We beperken ons in dit nawoord tot die onderwerpen waarbij verduidelijking op zijn plaats is. We maken hierbij onderscheid tussen vraagstukken die op korte termijn spelen en problemen die gediend zijn met visievorming en aanpak op langere termijn.

Op korte termijn: invullen van een coördinerende rol rond ICT

Mede naar aanleiding van onze aanbevelingen in het verantwoordingsonderzoek 2017 heeft de minister het Coördinatiebesluit Organisatie, Bedrijfsvoering en Informatiesystemen Rijksdienst aangepast. We achten het van waarde dat in het nadere onderzoek van de minister nadrukkelijk wordt gekeken naar parallellen met de Inspectie der Rijksfinanciën bij het Ministerie van Financiën voor wat betreft taken en bevoegdheden, zoals de minister in haar bestuurlijke reactie aangeeft. Wij achten een actieve rol van de minister van BZK op dit terrein geboden, gelet op de kwetsbaarheden die (kunnen) optreden wanneer informatiebeveiliging en IT-beheer niet op orde zijn. Het rijksbrede beeld informatiebeveiliging laat immers nog geen verbeteringen zien en het rijksbrede beeld IT-beheer toont zelfs een verslechtering.

Op korte termijn: kaders rijksbreed IT-beheer

Inadequaat IT-beheer kent grote risico's zoals fraude en datalekken. Wat bijdraagt aan het beter beheersen van het IT-beheer is het hanteren van een Governance, Risk en Compliance (GRC)-kader. We bevelen eerder aan een rijksbreed kader voor de IT-organisaties binnen de rijksdienst te ontwikkelen. De minister stelt dat het IT-landschap bij de rijksdienst zeer divers is ingericht en dat het ontwikkelen van één GRC-kader daarom onwenselijk is. Wij zien echter niet in waarom een generiek kader onwenselijk zou zijn bij de rijksdienst; juist variatie in het rijksbrede IT-landschap en het beheer daarvan is een belangrijke oorzaak van de vele tekortkomingen. Het hanteren van één standaard voor beheerprocessen en -maatregelen leidt tot een efficiëntere, effectievere en doelmatigere dienstverlening. Een generiek kader draagt eraan bij dat IT-organisaties binnen de rijksdienst voor de GRC-elementen meer 'in control' zijn. Voor 'Governance' betekent dit bijvoorbeeld integriteitsrichtlijnen, voor 'Risk' ingebedde risicoanalyses en voor 'Compliance' het voldoen aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de BIR. Deze elementen kunnen worden betrokken bij de door de minister geïnitieerde, reeds lopende verkenning naar standaarden voor rijksbreed IT-beheer.

Op langere termijn: nadenken over opdrachtgeverschap en standaardisatie SSO's

Gegeven de hoeveelheid onvolkomenheden bij sharedserviceorganisaties (SSO's), geven we in dit rapport aan dat de minister zich de vraag kan stellen in hoeverre deze organisatievorm op rijksniveau toekomst heeft. De minister antwoordt deze zienswijze niet te delen; zij stelt zich op het standpunt dat deze problematiek enkel bij SSC-ICT van substantiële aard is en niet op het gehele systeem van SSO's van toepassing is.

Ook wij zien verschillen in aard en volwassenheid en de eigenstandige verantwoordelijkheid van SSO's, maar zien bij meerdere SSO's problemen in de bedrijfsvoering. De vraag dringt zich op of de oorzaak ligt in de tijd die deze organisaties nodig hebben om te evolueren tot robuuste en efficiënte organisaties, of dat de oorzaak van de problemen ligt in de gekozen organisatievorm: SSO's met meerdere opdrachtgevende departementen. Deze organisatievorm is geïntroduceerd in het kader van het programma Compacte Rijksdienst, dat onder meer gedeelde diensten voor de ministeries rondom IT, personeel en inkoop voor ogen had. Dit zou besparingen opleveren, waaronder minder personeel, en bijdragen aan flexibiliteit en wendbaarheid. Voorwaarde daarvoor is grootschaligheid en uniformiteit. Als daar niet aan wordt voldaan, kunnen de neveneffecten (zoals beschreven in de door ons geconstateerde onvolkomenheden) de beoogde doelen uit het programma Compacte Rijksdienst structureel blijven overschaduw.

Financiële verhoudingen tussen bestuurslagen

De Financiële-verhoudingswet beschrijft expliciet en ondubbelzinnig de verschillende uitkeringsvormen van het Rijk aan andere overheden. Aan een decentralisatie-uitkering mogen geen beperkingen worden gesteld inzake beleids- en bestedingsvrijheid. Wij hebben de toepassing van het instrument decentralisatie-uitkering onderzocht en daarbij vrijwel het gehele financiële volume (ruim € 1,5 miljard) van de uitgekeerde decentralisatie-uitkeringen onderzocht. Circa een derde van deze uitgekeerde uitkeringen merken we aan als onrechtmatig, omdat daar wel sprake is van voorwaarden aan besteding en verantwoording. We beoordelen het beheer van dit instrument als onvolkomen. Dit zijn zorgelijke constatering, mede gelet op de financiële omvang van deze onrechtmatigheden van ruim een € 0,5 miljard voor gemeente- en provinciefonds samen. De minister stelt in haar reactie abusievelijk dat er naar de mening van de Algemene Rekenkamer beperkingen aan de beleids- en bestedingsvrijheid zijn gesteld. Volledigheidshalve wijzen wij erop dat wij dit in ons onderzoek hebben vastgesteld.

We attenderen de minister erop dat circa 63% van de middelen uit de rijksrekening van alle begrotingshoofdstukken samen, wordt overgemaakt naar vele publieke en private organisaties: niet alleen medeoverheden, maar ook onderwijsinstellingen, zorginstellingen, publiek- en privaatrechtelijke zbo's en ook volledig private organisaties. Er is dus reeds een financieel instrumentarium dat diverse vormen van samenwerking tussen publieke en tussen publieke en private partijen mogelijk maakt. Wij gaan er dan ook vanuit dat de minister niet alleen het traject Heroverweging financiële verhoudingen aangrijpt in antwoord op onze bevindingen, maar actief omziet naar andere mogelijkheden die de huidige wet- en regelgeving reeds biedt om de onrechtmatigheden en onvolkomenheid op korte termijn op te lossen.



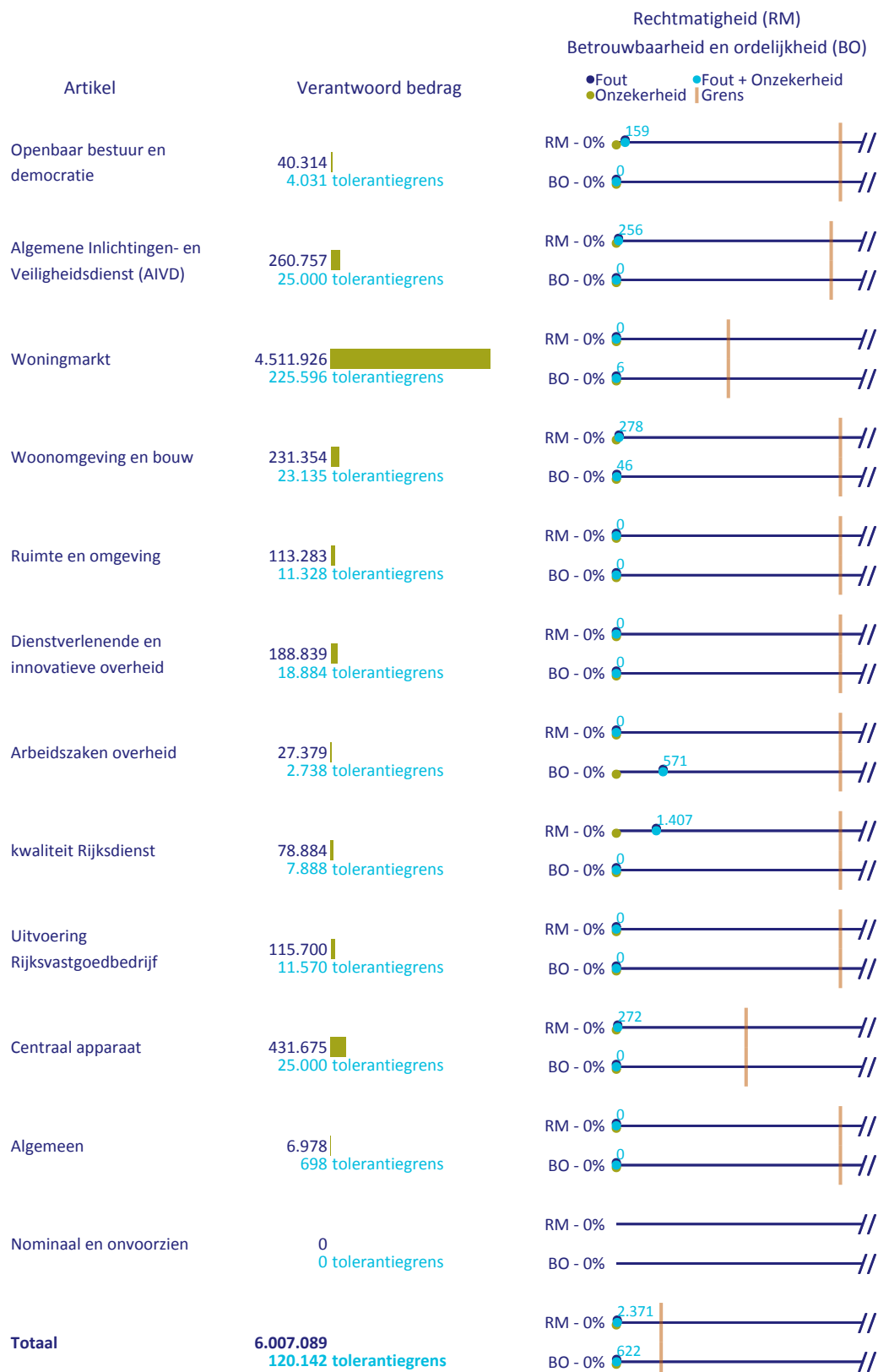
Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZK 2018

In de overzichten ‘fouten en onzekerheden’ op de volgende pagina’s vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van BZK.



Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Bijlage 2

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij onderzoeken ook de kwaliteit van 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. Deze zijn 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. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer 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 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'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat we 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 we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

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 richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. 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.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsthema's. 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 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 (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 249, nr.2. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2012). *Personeelsbehoefte rijksoverheid: strategie en planning*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 33 270, nr.1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012.

Algemene Rekenkamer (2013). *Rapport bij het jaarverslag 2012 van het Infrastructuurfonds (A)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 605 (A) nr. 2. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016a). *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 86, vergaderjaar 2015-2016.

Algemene Rekenkamer (2017a). *Staat van de rijksverantwoording 2016. Inzicht in publiek geld*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 725, nr. 3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

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

Algemene Rekenkamer (2018a). *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 (2018b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 950, nr.2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017- 2018.

Algemene Rekenkamer (2019a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Financiën en nationale schuld (IX)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019c). *Staat van de rijksverantwoording 2018*. Den Haag: eigen beheer.

Auditdienst Rijk (2019a). *Auditrapport gemeentefonds (b) 2018*.

Auditdienst Rijk (2019b). *Auditrapport provinciefonds (c) 2018*.

BZK (2008). *Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over uitkeringen uit de algemene fondsen en over specifieke uitkeringen*. Tweede kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 327, nr.3. Den Haag: Sdu.

BZK (2015). *Handboek Portfoliomanagement Rijk voor projecten met een ICT-component van ten minste €5 miljoen*. Eigen beheer.

BZK (2017a). *Vergelijking bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van BZK rond het thema ICT en die van de minister van Financiën rond de rijksfinanciën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 26 643 VII, nr. 485. Den Haag: Sdu.

BZK (2017b). *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Informatie- en communicatietechnologie (ICT)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 26 643 VII, nr. 485.

BZK (2017c). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017*. Bijlage bij Kamerstuk 31 490 VII, nr. 239. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

BZK (2018a). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 950 VII, nr.1. Den Haag: Sdu.

BZK (2018b). *Jaarverslag en slotwet Wonen en Rijksdienst 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34950 XVIII, nr.1. Den Haag: Sdu.

BZK (2018c). *Plan van aanpak Tweede wetsevaluatie WNT 2015-2020*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 366 VII, nr. 3.

BZK (2018d). *Kamerbrief over sturing informatiebeveiliging en ICT binnen de Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 26 643 VII, nr. 573.

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 (2018f). *In het hart van de publieke zaak. Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025*. Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 243. 31 490 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

BZK (2018g). *Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 oktober 2018, nr. 2018-0000814097, houdende vaststelling van het Controleprotocol Wet normering topinkomens 2018 (Regeling Controleprotocol WNT 2018)*. Staatscourant 2018, 59161.

BZK (2018h). *Kamerbrief bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeente- en provinciefonds*. Tweede kamer, vergaderjaar 2017-2018, kamerstuk 34 775 nr.18. Den Haag.

BZK (2019a). *Jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018*.

BZK (2019b). *Strategische I-agenda Rijksdienst 2019-2021*. Bijlage bij Kamerstuk 26 643 VII, nr. 591. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Bureau ICT-toetsing (2017). *Definitief BIT-advies Digitaal Stelsel Omgevingswet*. Bijlage bij BZK/ IenW, Aanbiedingsbrief Definitief BIT-advies voor het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet. Kenmerk: IENM/BSK2017/11153. Den Haag.

Dialogic innovatie & interactie (2019). *Arbeidsmarktanalyse Rijk 2018-2025*. Utrecht.

IenW (2016a). *Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet 2024, versie 1.0*. Den Haag: Eigen beheer.

Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (2016). *Handreiking bij Volwassenheidsmodel Informatiebeveiliging*. Amsterdam: eigen beheer.

Ministerie van Defensie. *Vastelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Defensie (X) voor jaar 2019; 6.7 Overzicht uitgaven IT*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 X, nr.2.

J&V (2018). *Onderzoek en vervolg programma KEI*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 29 279, nr. 420.

NRC (2018). *ICT-project NVWA kost 59 miljoen meer dan verwacht*.

<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/14/ict-project-nvwa-kost-59-miljoen-meer-dan-verwacht-a1606586>. Gepubliceerd op 14 juni 2018.

Programma aan de slag met de Omgevingswet (zonder datum).

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>.

Meerdere keren geraadpleegd periode december 2018 tot en met maart 2019.

Raad voor de financiële verhoudingen (2008). *Advies bij Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009*. Kenmerk Rfv 2008-0000484355. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid*. Den Haag: Xerox OBT.

Raad van State (2008). *Advies over het voorstel van wet tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over uitkeringen uit de algemene fondsen en over specifieke uitkeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 327, nr. 4.

Raad van State (2013). *Advies betreffende de wijziging van het Besluit decentralisatie- en integratie-uitkeringen in verband met het wijzigen van bestaande decentralisatie- en integratie-uitkeringen en het introduceren van nieuwe decentralisatie- en integratie-uitkeringen 2011*, Staatscourant 2013, 15314.

Raad voor de rechtspraak (2018). *Brief reset digitalisering van de Rechtspraak*. Den Haag.

SZW (2018a). *Arbeidsmarktbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 29 544, nr. 833.

SZW (2018b). *Arbeidsmarktbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 29 544, nr. 850.

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

Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen. Wet van 23 juni 2005 tot harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen.

Comptabiliteitswet 2001. Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk.

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.

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

Huursubsidiewet 1997. Wet van 24 april 1997, houdende nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies.

Wet normering topinkomens. Wet van 15 november 2012, houdende regels inzake de normering van de bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector.

Bijlage 4

Eindnoten

1. Inclusief voormalig WenR (XVIII). Er zijn geen correcties gemaakt voor de budgetten van I&W, EZK, Kustwacht en Kiesraad, waarbij apparaatskosten zijn overgeheveld.
2. Hoewel de Nederlandse Antillen sinds 2010 formeel niet meer bestaan, is de naam van deze persoonsinformatievoorziening niet gewijzigd.
3. Gemeentefonds: Aardgasvrije wijken, Armoedebestrijding kinderen, Bodemsanering, Brede impuls combinatiefunctie/buurtsportcoaches, Regiodeal Eindhoven, Voorschoolse voorziening peuters, Regionale Knelpunten (R'dam zuid), Veiligheidshuizen, Groeiopgave Almere, Pilots woningmarkt, Versterking gemeentelijke aanpak jihadisme en BRP: centralisering inschrijving vergunninghouders.
Provinciefonds: Bodemsanering, Waddenfonds, Programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015–2018, Aansluiting A6 Lelystad Airport, Zoetwatermaatregelen, Regiodeal Zeeland, Bestuursvereenkomst grondwaterbeschermingsgebieden.
4. Coördinatiebesluit artikel 6 lid 1 en lid 2.
5. Zie hiervoor ook Comptabiliteitswet artikel 4.11, 4.12, 4.13 en 4.20.
6. Vanaf 2019 levert LNV apart van EZK een ICV aan.
7. Assurancerapporten zijn van het type ISAE 3402 of ISAE 3000. Beiden zijn standaarden van de International Federation of Accountants (IFAC). Deze standaarden worden gebruikt om zekerheid te geven over de IT beheersingsmaatregelen. ISAE 3402 (voorheen SAS 70) is bedoeld om te rapporteren over de interne beheersing van een serviceorganisatie voor de financiële verslaggeving van klantorganisaties. Bij uitbesteding is een assurancerapport een vanzelfsprekendheid. Als de uitbesteding geen verband houdt met financiële verslaggeving, dan wordt de ISAE 3000 standaard gebruikt.
8. Het conceptrapport is voor publicatie nog taalkundig gecorrigeerd. Hierdoor kunnen redactionele afwijkingen voorkomen tussen de conceptversie die de minister van BZK is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie en de definitieve versie van dit rapport. Daarnaast zijn in § 4.3.7 (Volledigheid opbrengsten RvLG) feitelijke onjuistheden verwijderd; in de conceptversie stond dat de ADR verschillen in aantallen tussen afnemers van identiteitsgegevens en RvLG constateerde, maar na nader hoor en wederhoor bleek dit niet het geval te zijn. Het oordeel blijft ongewijzigd; RvLG kan niet aantonen dat de aantallen uit het berichtenverkeer aansluiten op de aantallen in het factureringssysteem, wat leidt tot een onzekerheid van € 35,3 miljoen en beoordeeld wordt als een onvolkomenheid. In § 5.2 (Rijksbrede informatiebeveiliging) is in dit rapport ten behoeve van het verkrijgen van een goed overzicht figuur 5 toegevoegd ten opzichte van het eerdere conceptrapport.

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 2019