

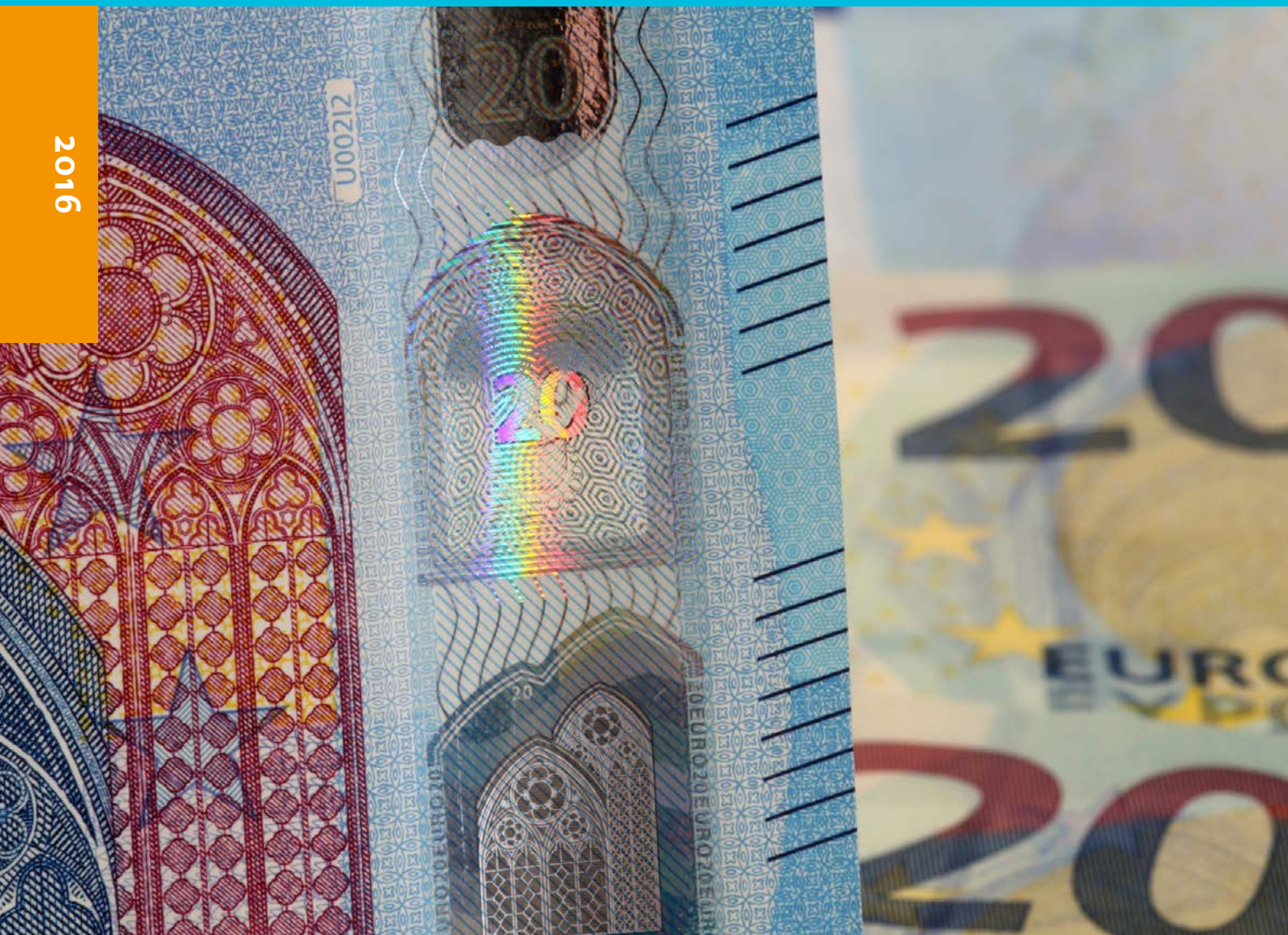


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015

Wonen en Rijksdienst (XVIII)

Rapport bij het jaarverslag

2016





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Wonen en Rijksdienst (XVIII)

Rapport bij het jaarverslag



De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording van ministers.

De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Wordt het geld besteed volgens de regels?
- Zijn de zaken goed geregeld op het departement?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten?

Op basis van die vragen schetsen wij een beeld hoe het departement ervoor staat. Wij presenteren onze wettelijke oordelen over de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Daarnaast geven wij een oordeel over de bedrijfsvoering.

In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar Wonen en Rijksdienst (XVIII).

De tekst in dit document is vastgesteld op 4 mei 2016. Dit document is op 18 mei 2016 aangeboden aan het parlement.

De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 18 mei 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015.

Inhoud

1	Onze conclusies	4
2	Feiten en cijfers	6
3	Beleidsresultaten	7
3.1	Energielabel koopwoningen	7
3.2	Governance	8
3.3	Vergunninghouders	12
3.4	Inzicht in de resultaten en effecten Programma Compacte Rijksdienst	14
3.5	Oordeel totstandkoming beleidsinformatie	14
4	Bedrijfsvoering	16
4.1	Oordeel bedrijfsvoering	16
4.2	Opgeloste onvolkomenheden	16
4.3	Onvolkomenheden	18
4.4	Aandachtspunten	19
4.5	Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	23
5	Financiële informatie	24
5.1	Oordeel over de financiële informatie	24
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	26
6.1	Reactie minister voor WenR	26
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	27
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	29

1 Onze conclusies

Coördinatie rijksbrede bedrijfsvoering is in ontwikkeling

De bedrijfsvoering van het Rijk wordt steeds meer ingericht volgens de ‘één concern Rijk’-gedachte. In het verlengde daarvan heeft de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) een bijzondere bevoegdheid voor de rijksbrede bedrijfsvoering. Hij kan namelijk na overleg met de andere ministers kaders vaststellen ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de efficiëntie van de bedrijfsvoering door de ministeries. Daarna volgt de monitoring en desgewenst bijsturen van de uitvoering in de praktijk. De taak van de minister voor WenR strekt zich uit tot de terreinen personeel, informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging.

In het afgelopen verantwoordingsjaar hebben we de coördinatie, de kaderstelling en de monitoring / bijsturing van kaders rond informatiebeveiliging en inkoop onderzocht.

Wij stellen vast dat de minister voor WenR extra capaciteit heeft ingezet op de coördinatie van de implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Rijk (BIR). Er is extra aandacht geweest voor sturing op risico's en dat heeft rijksbreed meer zicht op beveiligingsrisico's opgeleverd. Verder is het BIR kader verhelderd en is een tijdpad voor de implementatie ervan vastgesteld. Wel hebben we geconstateerd dat de informatiewaarde van de in control verklaringen van de departementen wisselend was. Via de in control verklaringen informeren de departementen de minister voor WenR over de resterende beveiligingsrisico's. Voor de komende jaren vragen we blijvend aandacht voor coördinerende activiteiten en de personele bezetting die hiervoor nodig is.

Bij de implementatie van inkoopkaders stellen we vast dat de rijksbrede inkoopcirculaire Grensbedragen is verbeterd. Het is duidelijker wanneer de inkoper meer dan één leverancier moet benaderen. Wel kan de minister voor WenR het inkoopbeheer van het Rijk nog verder verbeteren. Rijksbrede kaders voor de motivering van de leverancierskeuze ontbreken, waardoor de objectieve leverancierskeuze niet altijd voldoende is onderbouwd.

Dit heeft in 2015 bij verschillende ministeries tot de nodige onzekerheden in de rechtmatigheid van de inkoop geleid. Zie ook ons rapport de Staat van de Rijksverantwoording.

De minister voor WenR is voornemens de noodzakelijke professionaliteit van de inkoopfunctie te verbeteren en het monitoren en bijsturen van de uitvoering van de inkoopkaders te versterken.

In eerder verantwoordingsonderzoek hebben wij het programma Compacte Rijksdienst gevolgd. Begin 2015 heeft de minister dit programma formeel afgesloten. Het programma leidde tot belangrijke ingrepen in de bedrijfsvoering van het Rijk waardoor besparingen zouden worden

gerealiseerd tussen de € 601 miljoen en € 651 miljoen. Wij hebben aanbevolen dat de minister zich ook na de afsluiting van het programma ervan diende te vergewissen dat de veranderingen in de bedrijfsvoering ook daadwerkelijk het beoogde effect hebben op rijksniveau en de Tweede Kamer hierover te informeren. Tijdens de behandeling van de begroting 2016 heeft de minister toegezegd om de monitoring van de resultaten van het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst op geaggregeerd niveau voort te zetten.

De minister heeft in zijn jaarverslag hier evenwel geen informatie over gegeven. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 wordt op geaggregeerd niveau over de bedrijfsvoering gerapporteerd maar wordt niet specifiek ingegaan op de Compacte Rijksdienst. Voor de Tweede Kamer is het daarom lastig om inzicht te krijgen in de resultaten van de Compacte Rijksdienst.

De minister voor WenR is naast het coördineren van de rijksbrede bedrijfsvoering, ook belast met het zorgdragen voor een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt. In het kader van deze taak van de minister voor WenR hebben we onderzoek gedaan naar het energielabel koopwoningen.

Het energielabel voor woningen: betrouwbaarheid niet gewaarborgd en effecten gering

Het in Nederland gekozen 'doe-het-zelf-energielabel' is – op aandringen van de Tweede Kamer – zeer laagdrempelig gemaakt. Die laagdrempeligheid levert in de praktijk risico's op voor de betrouwbaarheid van het label.

Bovendien blijkt uit ons onderzoek dat het energielabel vooralsnog weinig effect sorteert: het label biedt huiseigenaren weinig inzicht in de energiezuinigheid van een woning en het label zet niet aan tot het treffen van extra energiebesparende maatregelen. Zie verder § 3.1 van dit rapport en onze separate publicatie over dit onderzoek.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Beleidsresultaten (hoofdstuk 3): hier vindt u conclusies over onderzoek naar 'governance', het energielabel koopwoningen en de vergunninghouders.
- Bedrijfsvoering (hoofdstuk 4): wij hebben een oordeel over het inkoopbeheer Haagse Inkoop Samenwerking. Ten opzichte van 2014 zijn vier onvolkomenheden komen te vervallen.
- Financiële informatie (hoofdstuk 5): wij zijn van oordeel dat de financiële informatie rechtmatig en getrouw is met uitzondering van twee tolerantieoverschrijdingen.
- Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 6).

2 Feiten en cijfers

De opdracht van Wonen en Rijksdienst is ‘een goed presterende rijksoverheid op het gebied van bedrijfsvoering en het bevorderen van de kwaliteit van het management van de Rijksdienst. Daarnaast is Wonen en Rijksdienst belast met het zorgdragen voor een vrij toegankelijke, vraag-gerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben.’

De minister voor WenR heeft in 2015 uitgaven gedaan voor € 4.265,7 miljoen, is verplichtingen aangegaan voor € 4.245,3 miljoen en heeft middelen ontvangen voor € 973,7 miljoen. De uitgaven van WenR betreffen 1,79% van de totale rijksuitgaven.

Het beheer van het begrotingshoofdstuk Wonen en Rijksdienst maakt onderdeel uit van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Tabel 1 WenR in cijfers (x miljoen euro)

	2013	2014	2015
Verplichtingen	3.195,7	3.696,3	4.245,3
Uitgaven	3.146,2	3.687,1	4.265,7
Ontvangsten	580,4	654,0	973,7

Uit de cijfers blijkt een stijging van de verplichtingen en uitgaven in 2015 ten opzichte van 2014. Dit wordt vooral veroorzaakt door een stijging van de huurtoeslag. Er waren meer aanvragen dan verwacht. Bovendien zijn de fondsmiddelen, circa € 294 miljoen, van het voormalig Centraal Fonds Huisvesting (CFV) gestort in een begrotingsreserve voor sanering en projectsteun woningcorporaties. De storting door het CFV leidt tot een hogere ontvangst bij WenR, en de daaropvolgende storting in de begrotingsreserve leidt tot een uitgave.

De stijging van de ontvangsten wordt voorts verklaard door de huurtoeslag. In 2015 heeft een versnelling plaatsgevonden bij het definitief toekennen van de huurtoeslagen waardoor meer terugvorderingen werden ingesteld.

3 Beleidsresultaten

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. Dit jaar hebben we onder andere onderzoek gedaan naar de beleidsresultaten van het energielabel voor koopwoningen. We gaan daarnaast in op governance en vergunninghouders en we geven een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

3.1 Energielabel koopwoningen

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid en de effectiviteit van het energielabel voor koopwoningen. Dit energielabel, dat in de hele Europese Unie (EU) verplicht is gesteld, laat zien hoe energiezuinig een woning is. Er zijn zeven klassen: label A is zeer energiezuinig, label G is zeer onzuinig. Huiseigenaren moeten het label bij verkoop van hun woning overhandigen aan kopers. De gedachte is dat dit leidt tot meer energiezuinige woningen. In Nederland is de minister voor WenR verantwoordelijk voor het beleid rond het energielabel voor woningen.¹

Betrouwbaarheid energielabel onvoldoende gewaarborgd

In het nieuwe systeem van energielabels voor woningen is het nog zoeken naar een balans tussen betrouwbaarheid (het energielabel moet kloppen met de werkelijke energiezuinigheid van een woning) en laagdrempeligheid (het verkrijgen van een energielabel moet niet te ingewikkeld zijn voor woningeigenaren). Het in Nederland gekozen systeem is – op aandringen van de Tweede Kamer – zeer laagdrempelig gemaakt. Woningen worden op afstand en op substantieel minder punten getoetst dan in het oude systeem (10 in plaats van 150 toetspunten). De minister voor WenR gaf in juli 2014 in een overleg met de Tweede Kamer ten onrechte aan dat 90% van de woningen in het nieuwe systeem in dezelfde klasse zou gaan vallen als in de oude situatie, terwijl uit een onderliggend onderzoek bleek dat dit percentage 53 was. 47% Van de woningen zou door de aanpassing van het meetsysteem dus in een andere klasse vallen en een afwijkend label krijgen. Op basis van de informatie die de minister aan de Tweede Kamer verstrekke, maakte de Tweede Kamer de keuze voor het nieuwe systeem. Dat er grote verschillen in de uitkomst tussen het oude en het nieuwe systeem zijn, betekent dat óf 1 van die 2 systemen niet betrouwbaar is, óf dat beide systemen niet betrouwbaar zijn.

In maart 2016 stuurde de minister nieuw onderzoek naar de Tweede Kamer en kwam terug op de verkeerde cijfers uit 2014.

De woningeigenaar moet in dit nieuwe systeem zelf aangeven welke maatregelen er in de woning

¹ Wanneer we in dit rapport spreken over 'het ministerie' doelen we op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat de ambtelijke ondersteuning van de minister voor WenR verzorgt.

zijn getroffen. De controle van de ingevulde gegevens gaat niet altijd goed. En toezicht hierop ontbreekt. Dit betekent dat de juistheid van het afgegeven label sterk afhankelijk is van de oprechtheid van de woningeigenaar. De laagdrempeligheid levert in de praktijk dus risico's op voor de betrouwbaarheid van het label.

Effect energielabel vooralsnog gering

Uit een enquête die wij onder huiseigenaren hebben gehouden blijkt dat het effect van het energielabel vooralsnog gering is: het label biedt huiseigenaren weinig inzicht in de energiezuinigheid van een woning en het label zet niet aan tot het treffen van extra energie-besparende maatregelen.

Aanbevelingen

Wij doen de minister voor WenR de aanbeveling om maatregelen te nemen om de betrouwbaarheid van het energielabel te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld door meer dan tien toetspunten te kiezen, door het aantal te bewijzen maatregelen te verhogen (minder vrijstellingen) en door toezicht te houden op de kwaliteit.

Ook doen we de minister de aanbeveling om over één of twee jaar een vervolgonderzoek uit te voeren om te kijken of huiseigenaren meer waarde gaan toekennen aan het energielabel. Daarbij bevelen wij aan om dit vervolgonderzoek zo in te richten dat niet alleen getoetst wordt of het energielabel werkt of niet, maar ook wat de redenen zijn. Zo kan – als blijkt dat de effecten ook op de langere termijn nog steeds gering zijn – overwogen worden om de regeling aan te passen.

3.2 Governance

De minister voor WenR werkt aan het vereenvoudigen van de aansturing en bekostiging van de shared service organisaties (SSO's). Samen met het verder standaardiseren van de dienstverlening van de SSO's moet dit bij de ministeries tot efficiencywinst in de bedrijfsvoering leiden.

Wij vinden het van belang dat de minister hierbij bijzondere aandacht besteedt aan de invulling van het opdrachtgeverschap.

Uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat de rollen en verantwoordelijkheden van de eigenaar, opdrachtgever(s), opdrachtnemer en/of toezichthouder niet altijd duidelijk zijn belegd of in de praktijk niet goed worden waargemaakt. We hebben daarom bij een aantal organisaties onderzocht, op welke manier de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht zijn vormgegeven (governance).

Bij WenR betreft het de SSO's Facilitair Management Haaglanden (FMH) en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Daarnaast betreft het de nieuwe Autoriteit woningcorporaties (Aw), waar de minister voor WenR een opdrachtgeversrol heeft. Onze bevindingen over de governance bij

deze organisaties beschrijven we hieronder. Onze overkoepelende conclusies zijn opgenomen in de Staat van de Rijksverantwoording 2015.

3.2.1 **Minder bestuurlijke drukte rond shared service organisatie FMH, onduidelijk of dienstverlening ook goedkoper en beter is**

SSO FMH verzorgt de facilitaire dienstverlening voor bijna alle departementen. FMH levert producten en diensten op het gebied van onder meer gebouwbeheer, exploitatie, consumptieve diensten, schoonmaak, post en reprografie.

Minder bestuurlijke drukte

Het afgelopen jaar is de nieuwe governancestructuur rond FMH voortvarend ingevoerd met als doel minder bestuurlijke drukte en betere en goedkopere dienstverlening. In de nieuwe structuur zijn de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer duidelijk beschreven en in de organisatie belegd. Daarnaast zijn een nieuw bestuurlijk overleg (BO) en afnemersberaad ingericht. Een belangrijke verandering hierbij is dat, in tegenstelling tot voorheen, niet alle departementen fungeren als opdrachtgever van FMH. Voortaan is er nog slechts één opdrachtgever die namens alle deelnemende departementen optreedt. Daardoor is de bestuurlijke drukte rond FMH verminderd.

Efficiëntiewinst nog onduidelijk

FMH is met de invoering van de nieuwe governance een koploper binnen de SSO's. Het is echter nog te vroeg om vast te kunnen stellen in hoeverre daardoor ook de doelstelling van betere en goedkopere dienstverlening binnen bereik komt. Hiervoor is meer tijd nodig.

Wat betreft de realisatie van de besparingen op rijksniveau signaleren wij een lacune in de regievoering. Het BO van FMH stuurt namelijk alleen op de kostenontwikkeling en besparingen bij FMH maar niet op de kostenontwikkeling en besparingen bij de departementen. Onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor de realisatie van de besparingen bij de departementen en hoe daarop gestuurd wordt. Wij zien het risico dat departementen door de centrale bekostiging geen directe prikkel meer ervaren om kosten te besparen.

Wij bevelen de minister voor WenR aan te zorgen voor regievoering en overzicht op de realisatie van de besparingen bij de departementen. Het is daarbij van belang dat FMH en de departementen duidelijke doelstellingen over te realiseren kostenbesparingen en kwaliteitsverbetering formuleren. Ook moeten departementen het besparen van kosten als een gezamenlijke verantwoordelijkheid gaan ervaren. We bevelen de minister daarnaast aan om het vertrouwen en het

rolvast functioneren van betrokken partijen te versterken. Er is nog sprake van verschillende opvattingen over de invulling/rol van FMH en de departementen.

3.2.2 **Rijksvastgoedbedrijf: opdrachtgeversrol in kantorenstelsel onduidelijk, besparing moet nog worden gerealiseerd**

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is op 1 juli 2014 ontstaan uit een fusie van vier departementale vastgoedorganisaties, waarvan drie agentschappen: de Rijksgebouwendienst, de Dienst Vastgoed Defensie, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en de directie Rijksvastgoed.

Het RVB verzorgt, in opdracht van de verschillende departementen, de huisvesting van onder andere ambtenaren, militairen, rechters en gevangenen. Ook is het RVB verantwoordelijk voor beheer en onderhoud, aan- en verkoop, nieuwbouw, verbouw en renovatie, ontwikkeling en herontwikkeling van publiek vastgoed. Het RVB beheert de grootste vastgoedportefeuille van Nederland: in totaal iets meer dan 13 miljoen m² brutovloeroppervlak. De programma-uitgaven (de uitgaven aan het primaire proces, vastgoed) van het RVB waren in 2015 €1,3 miljard.

In 2015 is het RVB druk bezig geweest om de organisatie na de fusie verder vorm te geven. Ook is hard gewerkt aan de aanvraag van de status van agentschap, die het sinds 1 januari 2016 mag voeren. Op basis van ons onderzoek zien we twee belangrijke aandachtspunten, namelijk de vormgeving van rollen en verantwoordelijkheden en het kunnen aantonen van efficiencywinst.

Vormgeving van opdrachtgeverschap voor kantoorhuisvesting

De invulling van de opdrachtgeversrol voor de kantoorhuisvesting van het Rijk is onduidelijk. Binnen het Rijkshuisvestingsstelsel zijn de rollen van gemandateerd opdrachtgever en centraal opdrachtgever toegewezen, maar deze opdrachtgevers hebben niet de bevoegdheden of de budgetten die men bij een opdrachtgever zou verwachten. Zo is in de Regeling agentschappen de opdrachtgever gedefinieerd als degene die het agentschap opdracht geeft om producten of diensten te leveren en daarvoor een bijdrage toekent. Wanneer we dit vertalen naar het RVB zouden de afnemende departementen de opdrachtgever zijn, omdat deze departementen deels de vraag bepalen (bijvoorbeeld in de vorm van aantallen te huisvesten fte) en beschikken over het budget om de kantoorhuisvesting mee te betalen. In het Rijkshuisvestingsstelsel worden zij echter alleen als afnemer gezien en niet als opdrachtgever. Dit zorgt voor onduidelijkheden in de invulling van de opdrachtgeversrol.

Efficiencywinst op apparaatskosten

De vorming van het RVB moest leiden tot een structurele besparing van € 25 miljoen per jaar vanaf 2019 op de apparaatskosten. Inmiddels heeft het RVB deze besparing op het apparaat

onderbouwd. Dit heeft geleid tot een bijstelling van het bedrag: het RVB verwacht op basis van een business case € 20 miljoen te kunnen besparen op de interne apparaatskosten door de fusie. Het programma (het primaire proces van het RVB: vastgoed) moet echter voor de grootste doelmatigheidsverbetering zorgen. De minister voor WenR heeft toegezegd dat met ingang van de ontwerpbegroting 2017 een actualisatie van het besparingspotentieel op het programma ieder jaar onderdeel van de ontwerpbegroting zal worden. Het besparingspotentieel op het programma zal dus later in 2016 bekend worden.

Wij bevelen de minister voor WenR aan zorg te dragen voor een goede onderbouwing van het besparingspotentieel op het programma zoals dat later dit jaar bekend zal worden. Ook bij de jaarlijkse actualisatie van dat besparingspotentieel is een goede onderbouwing essentieel.

3.2.3 Autoriteit woningcorporaties

Het afgelopen jaar is de inrichting van het toezicht op de woningcorporaties flink veranderd. Het kabinet-Rutte/Asscher heeft het toezicht vanaf 1 juli 2015 geïntegreerd in de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en op afstand van het beleid geplaatst ². Hoewel de Aw pas recent binnen de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) opereert, een inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), willen we op basis van ons onderzoek wel twee punten belichten die van belang zijn bij de verdere implementatie:

Positionering van de Autoriteit binnen de ILT

De Aw is een organisatieonderdeel van de ILT. De governancestructuur rondom het toezicht op de woningcorporaties is nogal ingewikkeld:

- De minister voor WenR is opdrachtgever voor het toezicht op de woningcorporaties, uitgevoerd door de Aw.
- De minister van IenM is eigenaar van de ILT en daarmee van de Aw.
- De Inspecteur-Generaal van de ILT is opdrachtnemer voor het toezicht op de woningcorporaties.
- De directeur van de Aw krijgt zijn taken door de Inspecteur-Generaal van de ILT gemandateerd en is dus zelf geen directe opdrachtnemer voor het toezicht op de woningcorporaties.
- De directeur van de Aw heeft wel, net als de Inspecteur-Generaal, rechtstreeks contact met de minister voor WenR.
- De minister voor WenR is politiek verantwoordelijk voor het toezicht op de woningcorporaties door de Aw.

² De Aw bestaat formeel vanaf 1 januari 2016. Tussen 1 juli 2015 en 1 januari 2016 werd het toezicht uitgevoerd door een tijdelijke werkorganisatie, ondergebracht bij de ILT.

Bij een dermate complexe governancestructuur bestaat het risico op onduidelijkheden in de taakuitvoering. Daarnaast was de verhouding tussen de minister voor WenR, de Inspecteur-Generaal van de ILT en de directeur van de Aw een belangrijk aandachtspunt bij de positionering van de Aw binnen de ILT, vanwege de mogelijke consequenties daarvan voor de onafhankelijkheid van het toezicht door Aw. Er bestaat echter nog steeds onduidelijkheid over deze verhoudingen, zo blijkt ook uit recente Kamervragen over de onafhankelijkheid van de Aw.

Aw maakt deel uit van de bedrijfsvoering van de ILT

De Aw is een organisatieonderdeel van de ILT en draait mee in de reguliere bedrijfsvoering. Op basis van ons onderzoek zien we een risico voor de ICT-applicaties en -systemen die de Aw gebruikt: deze moeten op termijn geïntegreerd worden in die van de ILT. De ILT heeft door eerdere fusies echter al een grote ICT-opgave.

We bevelen de minister voor WenR daarom aan om toe te zien op het goed functioneren en zorgvuldig integreren van de ICT-systemen van de Aw binnen de ILT.

3.3 Vergunninghouders

De minister voor WenR is verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van de woningmarkt. Dat geldt ook voor de huisvesting van vergunninghouders (dit zijn vluchtelingen die de asielprocedure hebben doorlopen en een verblijfsvergunning hebben gekregen voor vijf jaar). Op grond van de Huisvestingswet zijn gemeenten wettelijk verplicht om vergunninghouders te huisvesten. Zij krijgen halfjaarlijks een taakstelling opgelegd voor deze huisvesting. De minister voor Veiligheid en Justitie (i.c. de staatssecretaris) stelt de omvang van de totale taakstelling vast (per halfjaar) en publiceert deze in de Staatscourant. De minister voor WenR specificeert de taakstelling per gemeente (op basis van inwonersaantallen) en geeft deze door aan de gemeenten. De provincies houden vervolgens toezicht op de uitvoering van de taakstelling door de gemeenten.

Huisvesting vergunninghouders

De Immigratie- en Naturalisatiedienst IND beoordeelt of vluchtelingen voor verblijf in Nederland in aanmerking komen en verleent de verblijfsvergunning. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) koppelt de vergunninghouders aan gemeenten. Om een zo goed mogelijke match tot stand te brengen tussen een vergunninghouder en een gemeente verzamelt het COA eerst informatie over de vergunninghouder. Het COA geeft de gemeente een informatieprofiel van de vergunninghouder door. Op basis hiervan zoekt de gemeente geschikte woonruimte. Bijna altijd zijn het woningcorporaties die de vergunninghouders huisvesten. De minister voor WenR publiceert maandelijkse overzichten van de invulling van de taakstelling, landelijk en per gemeente.

Door de toename van vluchtelingen en de daaraan gekoppelde behoefte aan huisvesting voor vergunninghouders is een achterstand ontstaan in hun huisvesting. De minister voor WenR werkt aan maatregelen die ervoor moeten zorgen dat er meer woongelegenheden beschikbaar komt.

Toezicht op de huisvesting vergunninghouders

Het toezicht op de mate waarin gemeenten invulling geven aan de taakstelling op de huisvesting van vergunninghouders door gemeenten wordt uitgeoefend door de bestuurslaag daarboven: de provincie (Gedeputeerde Staten). Dit interbestuurlijk toezicht (IBT) is geregeld in de Wet revitalisering generiek toezicht (WRGT). De provincies kunnen alleen ingrijpen als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd, of als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht. Zij hebben de volgende instrumenten:

- Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.
- Schorsing en vernietiging.

Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, wordt een ‘interventieladder’ doorlopen. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrument.

De minister voor WenR oefent zelf geen toezicht uit op de uitvoering van de taakstelling. Wel heeft hij, als dit vanwege het algemeen belang gewenst is, de mogelijkheid in te grijpen, (art. 124 en 124a Gemeentewet). Hij kan de provincie verzoeken het toezicht op te starten. Mocht de provincie dat weigeren dan kan hij, uitsluitend na toestemming van de minister van BZK, ingrijpen en de toezichttaak tijdelijk overnemen.

Inzicht in oorzaken achterstanden

Dat gemeenten niet aan de taakstelling kunnen voldoen, kan diverse oorzaken hebben. In dit onderzoek ontvingen wij signalen van diverse mogelijke oorzaken, waarvan het tekort aan beschikbare woningen de meest evidente lijkt. Daarnaast is het mogelijk dat een gemeente onvoldoende vergunninghouders krijgt toegewezen waardoor deze de taakstelling niet geheel kan invullen. Verder kan een achterstand in het toekennen van burgerservicenummers (BSN) aan vergunninghouders voor problemen zorgen, want zonder BSN is het niet mogelijk om een huurcontract te tekenen en kan de vergunninghouder dus ook niet gehuisvest worden. Deze problematiek wordt onderkend en het COA is bezig met de oplossing ervan.

Omdat de Algemene Rekenkamer geen bevoegdheden heeft tot onderzoek bij de provincies naar het functioneren van de toezichthoudende taak, konden wij niet beoordelen in welke mate

de genoemde problemen voorkwamen en hoe groot de gevolgen ervan zijn voor achterstanden. Inzicht in oorzaken van achterstanden is belangrijk voor de minister voor WenR om gericht maatregelen te kunnen nemen. De minister zou voor dit inzicht gebruik kunnen maken van informatie waarover provincies beschikken in het kader van het interbestuurlijk toezicht dat zij uitoefenen op de invulling van de huisvestingstaakstelling door de gemeenten.

3.4 Inzicht in de resultaten en effecten Programma Compacte Rijksdienst

De minister heeft het programma Compacte Rijksdienst begin 2015 formeel afgesloten. In ons Verantwoordingsonderzoek over 2014 wezen wij erop dat het nog niet duidelijk was of de met het programma beoogde besparingen (naar schatting tussen de € 601 miljoen en € 651 miljoen) zijn gerealiseerd. De verantwoording over besparingen zou voortaan plaatsvinden via de departementale verantwoordingen. Wij stelden dat de minister een belangrijke rol heeft in het overzichtelijk bijhouden van de realisatie van de besparingen op rijksniveau in het kader van de doelstellingen en realisatie van de Compacte Rijksdienst. De minister dient zich ervan te vergewissen dat belangrijke ingrepen in de bedrijfsvoering ook daadwerkelijk het beoogde effect hebben op rijksniveau en de Tweede Kamer hierover te informeren.

In de begroting 2016 is de minister niet ingegaan op de beoogde besparingen in het kader van de Compacte Rijksdienst en de realisatie ervan op rijksniveau. Tijdens de begrotingsbehandeling in oktober 2015 werd opgemerkt dat het programma Compacte Rijksdienst is afgerond, maar nog niet af is. Daarom was het van belang dat een goede monitoring op rijksniveau wordt gehandhaafd om de effecten van het programma te kunnen blijven bijsturen. De minister antwoordde bevestigend op de vraag of hij bereid was om de monitoring van de resultaten van het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst op geaggregeerd niveau voort te zetten.

Wij stellen vast dat de minister in het jaarverslag van WenR 2015 niet is ingegaan op de monitoring van de resultaten van de Compacte Rijksdienst. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 wordt op geaggregeerd niveau over de bedrijfsvoering gerapporteerd. Er wordt echter niet specifiek ingegaan op de resultaten van de Compacte Rijksdienst. Er wordt niet per project gemonitord wat de resultaten zijn, maar wat de ontwikkelingen zijn op het gebied van SSO-vorming, PenO, inkoop en ICT. Wij wijzen er op dat het hierdoor voor de Tweede Kamer lastig is om op basis van deze informatie inzicht te krijgen in de resultaten van de Compacte Rijksdienst.

3.5 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het Jaarverslag 2015 van WenR is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. De door het ministerie getroffen maatregelen hebben geleid tot een verbetering van het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie in 2015. Een attentiepunt is de onderbouwing van de uitkomst van de kwantitatieve uitspraak “401

extra banen te realiseren voor werknemers met een arbeidsbeperking” zoals opgenomen in de begroting. In het jaarverslag is aangegeven dat voor de sector Rijk in 10 jaar 3.340 extra banen gerealiseerd dienen te zijn voor mensen met een arbeidsbeperking. In de ‘Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk’ is dit aantal nader verdeeld over de jaren 2015 tot en met 2023.

4 Bedrijfsvoering

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We geven een oordeel over de bedrijfsvoering en de informatie over de bedrijfsvoering die de minister in het jaarverslag verstrekt.

4.1 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van WenR voldoen in 2015 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Tabel 2 Ontwikkelingen in onvolkomenheden

Onderwerp	2013	2014	2015
Controleraamwerk P-Direkt	onvolkomenheid	onvolkomenheid	opgelost
Inkoopbeheer RGD	onvolkomenheid	onvolkomenheid	
Inkoopbeheer HIS		onvolkomenheid	onvolkomenheid
Coördinatie rijksbrede informatiebeveiliging		onvolkomenheid	opgelost
Inkoopcirculaire		onvolkomenheid	
Inkoopbeheer FM-Haaglanden	onvolkomenheid	opgelost	

Het bovenstaand overzicht vertoont het verloop van de onvolkomenheden in de tijd. Hiernaast treft u verderop in het rapport de aandachtspunten aan.

De resterende onvolkomenheid betreft het inkoopbeheer van de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS). Daarnaast hebben we in 2015 nog 2 aandachtspunten die beide te maken hebben met inkoop. We gaan nader in op het inkoopbeheer in de Staat van de Rijksverantwoording. In 2014 constateerden we nog 5 onvolkomenheden.

4.2 Opgeloste onvolkomenheden

4.2.1 Meer zicht op beveiligingsrisico's door extra inzet op coördinerende taak

Informatiesystemen en digitale informatie-uitwisseling spelen een grote rol bij het functioneren van de rijksoverheid. Met informatiesystemen kan steeds meer informatie steeds sneller worden verwerkt en uitgewisseld. Tegelijkertijd wordt de rijksoverheid steeds afhankelijker van deze systemen en ontstaan er nieuwe kwetsbaarheden of mogelijkheden tot misbruik. Informatie moet dan ook goed beveiligd worden om de betrouwbaarheid van informatiesystemen en daarmee het functioneren van de rijksoverheid te waarborgen.

De Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) is de basisrichtlijn voor de informatiebeveiliging bij het Rijk. Deze richtlijn is gebaseerd op een publiek en privaats algemeen aanvaarde kwaliteitsnorm (ISO-norm). De minister voor WenR is belast met de coördinatie van de implementatie van deze richtlijn rijksbreed. De coördinerende taken waren in 2015 binnen het Ministerie van BZK belegd bij het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DG OBR).

In 2015 is het proces voor het opstellen van in control verklaringen (ICV's) doorontwikkeld als één van de instrumenten om te komen tot betere sturing bij de departementen en beter inzicht bij WenR over hoe de departementen ervoor staan. Via de ICV's informeren de departementen de minister voor WenR over de resterende beveiligingsrisico's. Daarnaast is ingezet op het uitdragen van de aanpak, voorlichting (met de focus op rijksbreed risicomanagement) en zijn belangrijke begrippen in het ICV proces verhelderd. Begin 2015 was het zicht van WenR op de rijksbrede risico's beperkt, aangezien de ICV's over 2014 beperkt informatie hadden opgeleverd. Daarna heeft WenR zich veel inspanningen getroost dat beeld alsnog te krijgen, via de reguliere overleggen en via één-op-één-gesprekken van de minister met SG's en de Chief Information Officer (CIO) Rijk met de CIO's van de departementen. Uiteindelijk heeft WenR ook systematisch informatie verkregen via de ICV's over 2015 en via audits van de Auditdienst Rijk. Verder is een tijdspad voor het afronden van de implementatie van de BIR bepaald.

Door de extra inzet op de coördinerende taak voor de implementatie van de BIR is nu meer informatie beschikbaar over hoe de departementen ervoor staan. We signaleren wel dat het nodig is om departementen te blijven volgen, faciliteren en aanspreken. In 2015 was daarvoor extra capaciteit ingezet. Voor de komende jaren vragen we blijvend aandacht voor coördinerende activiteiten en de (extra) personele bezetting die hiervoor nodig is.

Voor 2016 staat onder andere het thema informatiebeveiliging in 'ketens' op de agenda. Daarbij is het van belang om:

- het begrip 'keten' helder te krijgen;
- te bepalen welke ketens en bijbehorende risico's relevant zijn voor departementen om op te sturen (soms gezamenlijk door gedeelde verantwoordelijkheid);
- te bepalen welke informatie hierover via de ICV bij WenR terecht moet komen.

Ook staat in 2016 de evaluatie van het ICV-proces 2015 op de rol. Het doel is om met eventuele aanpassingen voor de ICV over 2016 de sturing op de informatiebeveiliging nog verder te verbeteren. Wij vinden het van belang dat in 2016 eenduidigheid ontstaat over alle (resterende) definities en dat niet alleen de allerhoogste risico's in de ICV worden opgenomen.

Inzet voor WenR is dat in 2017 het invoeringstraject van de BIR afgerond wordt en de sturing op informatiebeveiliging en de BIR onderdeel is van de reguliere bedrijfsvoering bij de departementen. Het risicomanagementproces binnen de organisaties bepaalt dan welke maatregelen al dan niet geïmplementeerd moeten zijn en het sturen daarop krijgt dan systematisch aandacht.

Met genoemde maatregelen heeft WenR de voorwaarden ingevuld om de voortgang bij de departementen te kunnen monitoren en bijsturen. Daarmee is invulling gegeven aan de coördinerende taak. We doen hiermee echter geen uitspraak over de manier waarop de departementen invulling geven aan de kaders, richtlijnen en plannen.

4.2.2 Risico's autorisatiebeheer en leveranciersmanagement P-Direkt voldoende afgedekt

Over het jaar 2014 constateerden wij nog tekortkomingen in de autorisatie-inrichting en in het leveranciersmanagement. Er waren nog afwijkingen ten opzichte van de beoogde autorisaties met het risico op onterechte toegang tot onder meer privacygevoelige systemen.

Over het jaar 2015 is het beheer bij P-Direkt ten opzichte van 2014 verbeterd. De bevindingen gericht op het autorisatiebeheer en het leveranciersmanagement zijn door P-Direkt zodanig opgepakt dat de bijbehorende risico's in de loop van 2015 in voldoende mate zijn afgedekt.

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Inkoopbeheer HIS nog steeds niet op orde

De Haagse Inkoop Samenwerking (HIS), onderdeel van het agentschap Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk, is een shared serviceorganisatie voor de uitvoering van en advisering over aanbestedingstrajecten en (complexe) inkoopvraagstukken van het Rijk. De HIS verricht inkopen voor de Ministeries van BZK, Financiën, Volksgezondheid Welzijn en Sport, Buitenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Algemene Zaken. Vorig jaar constateerden wij diverse tekortkomingen in het inkoopbeheer die in een aantal gevallen geleid hebben tot het niet naleven van de aanbestedingsregels. Deze tekortkomingen zijn:

- de nadere concurrentiestelling/mini-competitie functioneert niet voldoende;
- onvoldoende is uitgewerkt in welke situaties verplichte consultatie van een aanbestedingsjurist plaatsvindt;
- op dit moment worden geen (verbijzonderde) interne controles uitgevoerd;
- bij enkele aanbestedingen niet is vast te stellen dat de collegiale beoordeling zichtbaar heeft plaatsgevonden;
- de keuzes voor de aanbestedingsprocedures en uit te nodigen ondernemers (objectieve leverancierskeuze) is niet in voldoende mate onderbouwd.

Over 2015 hebben wij vastgesteld dat alle tekortkomingen adequaat zijn geadresseerd, afgezien van de objectieve leverancierskeuze. Daarnaast dient de structureel juiste werking van de verbetermaatregelen nog aangetoond te worden. De interne audits uitgevoerd door HIS zijn een positieve ontwikkeling.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister voor WenR aan om de tekortkomingen in het inkoopbeheer uit 2014 en 2015 met prioriteit weg te nemen. Een verdere verbetering is noodzakelijk evenals het aantonen van een juiste werking van de getroffen verbetermaatregelen. De verbijzonderde interne controle dient verder geprofessionaliseerd te worden, door de aanbestedingstrajecten ook inhoudelijk te toetsen op naleving van de relevante wet- en regelgeving. Ten slotte bevelen wij aan de dossiervorming te verbeteren.

4.4 Aandachtspunten

4.4.1 Vooruitgang geboekt bij het inkoopbeheer bij de Rijksgebouwendienst³

In 2013 en 2014 merkten wij het inkoopbeheer bij de Rijksgebouwendienst (RGD) als een onvolkomenheid aan omdat het inkoopbeheer op verschillende onderdelen nog tekortkomingen vertoonde. Deze tekortkomingen waren: de Regeling Aanbestedingsprocedure Rijksgebouwendienst (RAR) bevat niet alle relevante bepalingen uit de aanbestedingswetgeving; onjuiste en onvolledige contractregisters; interne controles die niet aantoonbaar juist, volledig en met voldoende diepgang zijn uitgevoerd; procedure voor het bewaken van de volledigheid en de onderbouwingen van afwijkingen van Europese aanbestedingsrichtlijnen in onvoldoende mate toegepast. De minister heeft in 2015 verschillende acties ondernomen om de tekortkomingen weg te nemen. De elementen die de basis vormen voor de onvolkomenheid inkoopbeheer RGD zijn allen opgepakt. Hierdoor zijn de meeste beheersmaatregelen zowel in opzet als werking gerealiseerd. De RAR 2015 voldoet in opzet aan de geldende wet- en regelgeving. Wij zijn tevreden over de gerealiseerde vooruitgang.

Er bestaat nog een aantal aandachtspunten:

- Het overzicht rechtmatige en onrechtmatige afwijkingen RVB en het overzicht met de onrechtmatige uitgaven/lasten behoeft aandacht en dient in het reguliere proces ingebed te worden;
- De dienstverlening door Expertisecentrum Organisatie en Personeel (EC O&P), onderdeel

³ De RGD is per 1 januari 2016 opgegaan in het 'Rijksvastgoedbedrijf (RVB)', wij hanteren in dit rapport nog de formele benaming.

van het agentschap Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk, dient te worden geëvalueerd. Uit het onderzoek blijkt dat er een bedrag van €10,9 miljoen onrechtmatig is vanwege tekortkomingen bij toepassing van de aanbestedingsregels door EC O&P;

- De dossiervorming moet beter;
- Soms ontbreken er controleerbare inhoudelijke prestatieverklaringen;
- De objectieve leverancierskeuze is nog niet goed ingevuld vanwege ontbrekende kaders in wet- en regelgeving. Dit heeft voor het jaar 2015 tot onzekerheden van circa €140 miljoen geleid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister voor WenR aan het traject voort te zetten om zo de gerealiseerde kwaliteit van het inkoopbeheer te vergroten.

4.4.2 Inkoopcirculaire verbeterd, kaders leverancierskeuze en aansturing inkoopfunctie vragen nog aandacht

In augustus 2013 verscheen de aangepaste rijksbrede inkoopcirculaire 'Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de drempelwaarde'. Deze circulaire bepaalt op basis van de waarde van de opdracht, welke procedure in een concreet geval moet worden gevolgd. Met deze circulaire beoogt de minister voor WenR een uniform en consistent inkoopbeleid bij de rijksoverheid te realiseren.

Wij concludeerden in het Verantwoordingsonderzoek 2014 dat, net als over 2013, een (volgende) objectieve onderbouwing van het grensbedrag van € 50.000 voor het één op één gunnen van opdrachten ontbrak. Dat vonden wij moeilijk te rijmen met de bedoeling van de Aanbestedingswet om de overheidsmarkt van aanbestedingen toegankelijker te maken voor MKB ondernemers. Bovendien bleef het risico bestaan dat de rijksoverheid door gebrek aan concurrentiestelling minder effectief en efficiënt inkoopte.

De minister voor WenR heeft in afstemming met de minister van Economische Zaken (EZ), die verantwoordelijk is voor de Aanbestedingswet, onderzocht hoe hij de onderbouwing van het grensbedrag van € 50.000 in de inkoopcirculaire nader kon uitwerken. Dat heeft er toe geleid dat op 1 september 2015 een nieuwe circulaire Grensbedragen in werking is getreden.

De nieuwe werkwijze houdt in dat de drempel voor enkelvoudige onderhandse aanbestedingen is verlaagd naar € 33.000. Voor opdrachten tussen de € 33.000 en € 50.000 moet nu een afweging worden gemaakt voor de één op één gunning dan wel de meervoudig onderhandse gunning op basis van de afwegingsaspecten uit de Gids Proportionaliteit. Bij inkoopopdrachten met een waarde vanaf € 50.000 blijft de meervoudig onderhandse procedure de aangewezen procedure. Wij stellen vast dat de minister met de aanpassing van de circulaire Grensbedragen tegemoet komt aan de doelen van de Aanbestedingswet. Deze aanpassing draagt bij aan een toegankelijke

overheidsmarkt voor MKB ondernemers en aan effectief en efficiënt inkopen door de rijksoverheid.

De minister voor WenR heeft de nieuwe circulaire grensbedragen vanaf juli 2015, twee maanden voorafgaand aan de invoerdatum bij de departementen, inclusief de inkoopuitvoeringscentra (IUC's), onder de aandacht gebracht. Uit de diverse overleggen en gesprekken kwam het beeld naar voren dat er geen knelpunten waren bij de verdere implementatie bij de departementen. De aandacht voor de implementatie van de circulaire door WenR vinden wij positief.

Kaders leverancierskeuze en aansturing inkoopfunctie vragen nog aandacht

We constateren dat de komende tijd nog acties nodig zijn om het rijksbrede inkoopbeheer op een hoger plan te brengen. In de afgelopen jaren bleek uit onze onderzoeken dat departementen nog fouten maken bij het toepassen van de regels voor inkoop en aanbesteding. Dit bleek ook in 2015. Voor een belangrijk deel zijn dit fouten die te maken hebben met het ontbreken van een deugdelijke motivering voor de keuze van de leverancier. Het documenteren en motiveren van alle inkopen, ook voor kleine bedragen, leidt in de praktijk tot een onevenredige belasting van de inkopers. Daarom hebben wij dit jaar nogmaals gewezen op het belang van uitvoerbare regels voor inkoop onder de € 33.000. In afwachting daarvan hebben we bevindingen rond de leverancierskeuze onder deze grens dit jaar niet meegewogen in ons rechtmatigheidsoordeel. Hier gaan we in de Staat van de Rijksverantwoording nader op in.

De ministeries zijn primair zelf verantwoordelijk voor het inkoopbeheer. Dat neemt niet weg dat de minister voor WenR, die de bedrijfsvoering van het Rijk coördineert, kan bijdragen aan het verbeteren daarvan.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister voor WenR aan:

- Te voorzien in goed afgestemde kaders. Op basis van de Aanbestedingswet 2012 dient de objectieve keuze van de leveranciers gemotiveerd plaats te vinden voor alle aanbestedingen ongeacht het bedrag. De motivering en de wijze van vastlegging van de leverancierskeuze komt onvoldoende terug in de administratieve kaders (het domein van Financiën), de kaders van de aanbestedingswet (EZ) en de beheersmatige kaders (WenR). Dat heeft in 2015 bij verschillende ministeries geleid tot onzekerheid in de rechtmatigheid van de inkopen. De kaders moeten worden verduidelijkt of aangepast om op doelmatige wijze een objectieve leverancierskeuze van de inkoper te verzekeren. Wij hebben in ons verantwoordingsonderzoek 2014 al gewezen op het ontbreken van rijksbrede kaders voor de motivering van de leverancierskeuze.
- Besteed blijvend aandacht aan versterken van de professionaliteit van de inkoopfunctie.

De minister heeft een start gemaakt met het verbeteren van de inkoopfunctie via gericht HRM beleid. Daarnaast wil hij via (aanvullende) inkoopprocedures garanderen dat correct met wet- en regelgeving wordt omgegaan, dat integriteitprincipes worden nageleefd en dat sprake is van aantoonbare interne controlemaatregelen. Een dergelijk verbetertraject zal pas na enige tijd vruchten afwerpen. Blijvende aandacht voor de professionaliteit van de inkoopfunctie is daarom geboden.

- Draag zorg voor monitoring van de uitvoering en volg en toets de interne controle bij de departementen en de IUC's. Schenk daarbij specifiek aandacht aan integriteitsrisico's, het volgen en aanspreken van departementen en IUC's op het doorvoeren van verbetermaatregelen en het laten toetsen van het inkoopbeheer door auditors.

In het verantwoordingsonderzoek over 2016 zullen we nagaan in welke mate deze aanbevelingen zijn opgevolgd en de werking van het Rijksinkoopstelsel en de rechtmatigheid van inkopen is verbeterd.

De Tweede Kamer heeft duurzaam inkopen aangewezen als focusonderwerp voor de verantwoording 2015. De minister van IenM is verantwoordelijk voor het realiseren van beleidsdoelen rond milieu en duurzaamheid en daarmee voor duurzaam inkopen door de overheid als geheel. Het gaat hierbij niet alleen om het Rijk en de daarmee verbonden organen, maar ook om de inkopen van bijvoorbeeld provincies, waterschappen, gemeenten en onderwijsinstellingen. De minister voor WenR is verantwoordelijk voor de regels en het instrumentarium waarmee duurzaam inkopen door het Rijk in de praktijk is vormgegeven. Voor onze opmerkingen over duurzaam inkopen verwijzen wij naar ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van IenM.

4.4.3 Verbeteringen noodzakelijk in het financieel beheer EC O&P betreffende inhuur van personeel

Het Expertisecentrum Organisatie en Personeel (EC O&P) is een onderdeel van het agentschap Uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering Rijk dat onder andere bemiddelt voor aangesloten (agentschappen van) ministeries, die tijdelijk personeel willen inhuren. De voornaamste afnemers zijn de dienstonderdelen van het Ministerie van BZK, EZ en IenM. In 2015 hebben BZK en EC O&P op eigen initiatief een verkennend onderzoek uitgevoerd naar het inkoopproces bij EC O&P. Hieruit blijkt dat de administratieve organisatie voor deze bemiddelingsactiviteiten niet volledig op orde is. EC O&P heeft op basis van de uitkomsten van het onderzoek een verbeterplan opgesteld om de geconstateerde tekortkomingen in 2016 te op te lossen.

Het verkennend onderzoek heeft geleid tot onrechtmatigheden en onzekerheden aangezien de correcte naleving van de aanbestedingsregels niet is vast te stellen. Ook uit de controles van de Auditdienst Rijk blijken tekortkomingen. De tekortkomingen zijn onder andere:

- onvoldoende kaderstelling, onder andere door ontbreken van heldere en uitgeschreven werkprocedures;
- geen adequate dossiervorming;
- niet juist toepassen van de aanbestedingsregels.

Het risico bestaat, en heeft zich ook gemanifesteerd in 2015, dat de opdrachten niet conform de aanbestedingsregels worden aanbesteed.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister voor WenR aan om het verbeterplan aan te scherpen op basis van de geconstateerde tekortkomingen en de verbetermaatregelen zo snel mogelijk toe te passen.

4.5 Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2015 van WenR is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Financiële informatie

In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag.

We geven een oordeel over:

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

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het [overzicht](#) op onze website.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

Er zijn fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagenschappen, die er toe leiden dat de tolerantiegrens voor het totaal van de baten is overschreden.

5.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van WenR is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden (in totaal € 246,4 miljoen) in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagenschappen die er toe leiden dat de tolerantiegrenzen (€ 21,6 miljoen voor fouten en € 64,8 miljoen voor onzekerheden) voor het totaal van de baten zijn overschreden. De onrechtmatigheid voor een bedrag van € 66,5 miljoen bestaat met name uit onrechtmatige aanbestedingen. De onzekerheid voor een bedrag van € 179,9 miljoen bestaat met name uit onzekerheden met betrekking tot objectieve keuze van leveranciers.

Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 5,4 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 6 'Uitvoering rijksvastgoedbeleid'. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 4,4 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikelen 6 'Uitvoering rijksvastgoedbeleid'. De overschrijdingen worden verklaard door hogere zakelijke lasten en hogere kosten voor onderhoud aan en beheer van onroerende zaken in eigendom bij de Staat.

Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van WenR is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.1.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd in het Jaarverslag 2015 van WenR.

De minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) heeft op 25 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) heeft op 25 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/2015-wenr. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister voor WenR

De minister gaat in op onze aanbevelingen bij de beleidsresultaten en de bedrijfsvoering.

Beleidsresultaten

Energielabel

De minister voor WenR schrijft dat de Tweede Kamer, na het verwerpen van het wetsvoorstel Kenbaarheid energieprestatie gebouwen in 2012, drie moties⁴ heeft aangenomen die erop zijn gericht om de administratieve lasten en de complexiteit van het aanvragen van het energielabel voor de burger te verminderen. Dit heeft volgens de minister geresulteerd in een vereenvoudigd energielabel. De minister voor WenR deelt onze constatering dat de betrouwbaarheid van het energielabel verder kan worden verbeterd. Hij geeft aan dat het vergroten van het aantal toetspunten of het aantal bewijzen voor het energielabel hogere administratieve lasten en ontwikkelingskosten met zich mee zal brengen. Dit hoeft volgens de minister niet te betekenen dat de betrouwbaarheid automatisch omhoog gaat. Over het toezicht geeft de minister aan dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) naar verwachting in mei 2016 met de controles op erkend deskundigen gaat beginnen. Tot slot onderkent de minister het belang van het monitoren van de effecten van het energielabel. Hij zegt toe om in 2017 een vervolgonderzoek naar de effecten en de achterliggende redenen te laten uitvoeren.

Governance

In reactie op onze aanbeveling om te zorgen voor regievoering en overzicht op de realisatie van de besparingen bij de departementen op het gebied van facilitair management geeft de minister voor WenR aan dat hij een aanjagende rol voor zichzelf ziet om het besparingspotentieel bij departementen te realiseren. Hij onderkent het belang van vertrouwen en rolvast functioneren ten aanzien van de onder hem ressorterende shared service organisaties, en heeft hier aandacht voor.

4 1. TK 2012-2013, 33 124, nr. 22, 15 november 2012
2. TK 2012-2013, 33 124, nr. 24, 15 november 2012
3. TK 2012-2013, 33 124, nr. 25, 15 november 2012

In reactie op onze opmerking dat het opvallend is dat de departementen afnemer zijn en geen opdrachtgever bij het rijkshuisvestingsstelsel (onderdeel kantoren), licht de minister de verdeling van taken en verantwoordelijkheden toe. Hij geeft aan dat voor deze inrichting is gekozen vanwege de gewijzigde sturing op de huisvestingskosten van het Rijk.

De minister geeft ook een toelichting op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij de autoriteit woningcorporaties (Aw). Hij acht het risico op onduidelijkheden in de taakuitoefening gering en voegt daaraan toe dat zich in de praktijk tot op heden geen problemen hebben voorgedaan. Onze aanbeveling om toe te zien op het goed functioneren en zorgvuldig integreren van de ICT-systemen van de Aw binnen de ILT neemt de minister graag ter harte.

Vergunninghouders

De minister reageert op ons advies gebruik te maken van informatie van provincies om inzicht te krijgen in de redenen van achterstand van gemeenten met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders. In zijn reactie stelt hij dat het ministerie frequent contact heeft met de provincies over hun bevindingen als interbestuurlijk toezichthouder.

Compacte Rijksdienst (CRD)

De minister geeft aan dat in het Jaarverslag 2015 niet is gerapporteerd over het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst, omdat dit programma in 2015 niet meer bestond. Hij wijst er op dat hij de toezegging om op geaggregeerd niveau de monitoring van dit programma voort te zetten gestand heeft gedaan door in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 apart in te gaan op de nog doorlopende onderwerpen van voormalige CRD-projecten.

Bedrijfsvoering

De minister voor WenR stelt dat het hem deugd doet, in ons rapport te lezen dat wij progressie constateren op het gebied van de rijksbrede coördinatie op inkoop en informatiebeveiliging en dat dit geen onvolkomenheden meer zijn. Aangezien wij in de bedrijfsvoering over 2015 nog één onvolkomenheid en drie aandachtspunten constateren blijft hij onverminderd inzetten op verdere verbeteringen. De minister beschrijft bij ieder punt welke maatregelen hij heeft genomen en nog gaat nemen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Beleidsresultaten

De toezeggingen die de minister doet om de kwaliteit van het energielabel te versterken zijn beperkt. De minister geeft aan dat de meer ingrijpende maatregelen – zoals wij die aanbevelen – niet gewenst zijn omdat dit hogere administratieve lasten en ontwikkelingskosten met zich

meebrengt. We achten de afweging tussen die lasten en de betrouwbaarheid van het energielabel een zaak tussen minister en parlement.

De minister voor WenR beschrijft zijn verantwoordelijkheid bij FM Haaglanden, het Rijksvastgoedbedrijf en de Autoriteit woningcorporaties. Het blijft volgens ons van belang dat de Tweede Kamer goed wordt geïnformeerd over de gerealiseerde efficiencywinst, de kwaliteit van de taakuitvoering en over concrete acties wanneer de beoogde doelen niet worden bereikt. Bij FM Haaglanden geeft de minister aan, voor zichzelf vooral een aanjagende rol te zien. Ook in die rol is het belangrijk dat de minister een overzicht van de doelstellingen en de realisatie van de besparingen bij de departementen heeft en geeft, opdat minister en parlement hier een oordeel over kunnen vellen.

De minister voor WenR merkt op dat hij frequent contact heeft met de provincies over hun bevindingen als interbestuurlijk toezichthouder op de gemeenten ten aanzien van hun wettelijke taak voor de huisvesting van vergunninghouders. Wij constateren dat hij niet aangeeft of hij door dit contact inzicht heeft in oorzaken van achterstanden in de huisvesting van vergunninghouders. Hoewel de minister geen toezichthoudende taak heeft, menen wij dat dit inzicht wel belangrijk is om op rijksniveau vinger aan de pols te houden en zo nodig maatregelen te treffen, waarbij hij gebruik kan maken van zijn bevoegdheden op grond van de Gemeentewet richting de provincies. Wij hebben in ons rapport geconstateerd dat de minister in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 op geaggregeerd niveau is ingegaan op de bedrijfsvoering van het Rijk. De nog doorlopende onderwerpen van projecten van het voormalige programma Compacte Rijkdienst waar de minister naar verwijst, zijn echter niet als zodanig herkenbaar opgenomen in deze Jaarrapportage. Wij wijzen er nogmaals op dat het hierdoor voor de Tweede Kamer lastig is om inzicht te krijgen in de voortgang en de resultaten van dit programma.

Bedrijfsvoering

We stellen met instemming vast dat de minister voor WenR onverminderd wil inzetten op verdere verbeteringen in de bedrijfsvoering.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldi-balans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

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

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

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

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

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

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

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

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

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast benoemen wij zaken die beter kunnen worden georganiseerd als aandachtspunt

Onderzoek naar beleidsinformatie

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

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

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:

verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag

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 2016

