



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017

Wonen en Rijksdienst (XVIII)

Rapport bij het jaarverslag

2018





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Wonen en Rijksdienst (XVIII)

Rapport bij het jaarverslag



Vooraf

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

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

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de 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 2017* van Wonen en Rijksdienst (XVII). Dit begrotingshoofdstuk valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2017 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017.

Hier vindt u ook ons rapport Staat van de Rijksverantwoording 2017. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2017.

Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	9
3	Financiële informatie	11
	3.1 Oordeel over de financiële informatie	11
4	Bedrijfsvoering	13
	4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	13
	4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering	13
	4.3 Onvolkomenheden	13
	4.4 Opgeloste onvolkomenheden	15
	4.5 Aandachtspunten in de bedrijfsvoering	16
	4.6 Rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen	17
	4.7 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	41
5	Beleidsresultaten	42
	5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	42
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	43
	6.1 Reactie minister van BZK	43
	6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	47
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	49
	Bijlage 2	
	Literatuur	51
	Bijlage 3	
	Eindnoten	53



1 Onze conclusies

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 27 januari 2017 de portefeuille teruggekregen van de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR). Er is voor 2017 nog een apart jaarverslag WenR uitgebracht. Daarom richten we ons in dit rapport tot de minister van BZK.

In dit rapport bij het *Jaarverslag 2017* van WenR gaan we vooral in op de taak van de minister van BZK op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering.

Beheersing IT-risico's onvoldoende

We maken ons zorgen over de beheersing van IT-risico's bij het Rijk. De afhankelijkheid van ICT voor de uitvoering van taken is sterk toegenomen en zal verder toenemen. De urgentie om de informatiebeveiliging goed op orde te hebben is hoog. Daarbij is het van belang om – vanwege de voortdurende ontwikkeling van ICT – ook de beveiliging hiervan continu te verbeteren.

De minister van BZK heeft kaders opgesteld voor het vereiste niveau van beveiliging. De vakministers moeten er zelf voor zorgen dat de beveiliging van hun IT-systemen voldoen aan de gestelde eisen. Dat is echter bij veel departementen niet het geval. Enkele departementen hebben de sturing op beveiligingsrisico's in 2017 op onderdelen verbeterd. Bij andere departementen zien we echter geen of onvoldoende vooruitgang. Binnen de rijksoverheid hebben we bij in totaal 10 organisaties de geconstateerde tekortkomingen in informatiebeveiliging aangemerkt als een onvolkomenheid.

De minister van BZK heeft andere ministers wel aangespoord om de beveiliging te verbeteren. Zo ontvangt het ministerie jaarlijks rapportages over de kwaliteit van de beveiliging en bespreekt het aandachtspunten regelmatig met andere ministeries. Vooralsnog zien we echter dat het aantal onvolkomenheden voor de informatiebeveiliging niet daalt, maar toeneemt.

We constateren dat de beheersing van IT-risico's ook onvoldoende aandacht krijgen in situaties waarin het IT-beheer is uitbesteed aan een shared service organisatie binnen het Rijk. Deze vorm van interdepartementale uitbesteding vindt steeds vaker plaats. We zien echter dat de ministers als opdrachtgever niet vragen naar informatie over de kwaliteit van het IT-beheer en de beheersing van IT-risico's. De diensten die het IT-beheer uitvoeren verstrekken zelden uit eigen beweging informatie hierover. De kans is hierdoor groot dat relevante risico's die een grote impact kunnen hebben op de taakuitvoering niet in beeld zijn bij de betrokken partijen.



Versterking gewenst van de taak van de minister van BZK voor ICT rijk

Vorig jaar hebben we in overweging gegeven om – analoog aan de rijksbegrotingsvoor-
schriften – regels op te stellen die de minister van BZK een titel geven om de rijksbrede
bedrijfsvoering te bevorderen en zijn collega's te kunnen aanspreken. Op verzoek van het
Tweede Kamerlid Middendorp heeft de minister van BZK een vergelijking gemaakt tussen
de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van BZK rond het thema ICT
en die van de minister van Financiën rond de rijksfinanciën (BZK, 2017a). De minister van
BZK gaf aan dat hij zich kon voorstellen dat, in het licht van het toenemend belang van
digitalisering binnen de overheid een andere rol van de minister van BZK wenselijk zou
kunnen zijn. Hij vond dat verschillende elementen uit het financiële stelsel, zoals planning,
control en toezicht, wellicht ook bruikbaar waren voor het thema ICT. Verdere besluitvor-
ming liet hij over aan het nieuwe kabinet.

Gezien het toenemend belang van digitalisering voor de uitvoering van rijkstaken en de
toenemende dreigingen adviseren wij de minister van BZK meer instrumenten in handen
te geven om de beheersing van IT-risico's rijksbreed te verbeteren. Mogelijkheden zijn
bijvoorbeeld het inrichten van een plancyclus, het voorschrijven van generieke minimum
beheersmaatregelen voor IT-organisaties, voorafgaande toetsing van plannen en de
mogelijkheid om voorafgaand toezicht in te stellen.

BZK vervult nog geen voorbeeldfunctie IT-gebied

Wanneer het gaat om het beheersen van IT-risico's vervult de minister van BZK helaas
nog geen voorbeeldfunctie richting de andere departementen. Het IT-beheer van het
personeels- en salarissysteem van de shared service organisatie P-Direkt is niet op orde.
Dit komt deels door P-Direkt en deels door Shared Service Center-ICT (SSC-ICT). Deze
shared service organisaties zijn een onderdeel van het Ministerie van BZK. P-Direkt is
verantwoordelijk voor de personele administratie en de salarisverwerking van alle rijks-
ambtenaren. De systemen draaien bij SSC-ICT. SSC-ICT beheert de IT-systemen van
8 ministeries. De tekortkomingen in het IT-beheer van de systemen van P-Direkt hebben
wij als een onvolkomenheid aangemerkt. Daarnaast zijn verbeteringen nodig in het
IT-beheer bij SSC-ICT. Verder vragen wij in ons rapport bij het *Jaarverslag 2017* van BZK
aandacht voor de informatiebeveiliging van IT-systemen die het Ministerie van BZK
beheert (Algemene Rekenkamer, 2018a). In het rapport bij het *Jaarverslag 2017* voor
Koninkrijksrelaties en BES-fonds hebben wij een ernstige onvolkomenheid toegekend
aan de informatiebeveiliging van de Rijksdienst Caribisch Nederland. Deze dienst maakt
onderdeel uit van het Ministerie van BZK (Algemene Rekenkamer, 2018b).



Tekort aan ICT-deskundigheid

Voor de verschillende IT-diensten heeft het Rijk veel ICT-expertise nodig. Daaraan is een tekort, waardoor het Rijk al jaren veel ICT-deskundigheid extern inhuurt. Een voorbeeld is Logius, bekend van DigiD en MijnOverheid. Deze publieke organisatie besteedde in 2017 ongeveer de helft van de personeelskosten aan de inhuur van externen. Het Ministerie van BZK heeft verschillende activiteiten uitgevoerd om het rijksbrede tekort aan ICT-expertise terug te dringen. Een plan voor nieuwe activiteiten is in de maak. Het is niet zeker of de (voorgenomen) activiteiten voldoende bevorderen dat de rijksoverheid aantrekkelijker is voor de schaarse ICT'ers op de arbeidsmarkt. We bevelen de minister van BZK aan om het werken bij het Rijk zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor ICT'ers, door betere arbeidsvoorwaarden en ontwikkel- en loopbaanmogelijkheden aan te bieden.

Geen zicht op de volume en de waarde van al het rijksvastgoed

In het rijksvastgoed zit een belangrijk deel van het vermogen van de Nederlandse staat. Het Rijk is bovendien de grootste vastgoedeigenaar in het land. Er is echter grote diversiteit in de vastlegging van het volume en de waarde van diverse onderdelen van het rijksvastgoed. Er is geen instantie bij het Rijk die ons een actueel, volledig en eenduidig beeld kan geven van het volume en de waarde van al het rijksvastgoed. We bevelen de minister van BZK aan om zorg te dragen voor beter inzicht. Dit draagt bij aan doelmatiger beheer en exploitatie. Een rijksbreed toegepast boekhoudkundig stelsel dat gebaseerd is op baten en lasten bevordert een betere afweging omdat het de financiële gevolgen voor de lange termijn in beeld brengt. Deze aanbeveling doen wij ook in het licht van het advies van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid aan het kabinet (maart 2017) om opnieuw een staatsbalans te introduceren. Zie ook onze brief op de kabinetsreactie op het rapport *Baten en lasten geherwaardeerd* (Algemene Rekenkamer, 2018c).

Herijking huisvestingsplannen nodig

Het Rijk beoogt tot 2020 € 136 miljoen op de huisvestingslasten te besparen, dit is ongeveer 20% van de totale huisvestingslasten, en € 20 miljoen structureel op de apparaatskosten. Al in 2015 concludeerden we dat de onderbouwing van de voorgenomen besparing op de huisvestingslasten niet goed te controleren was. Er ontbrak een langetermijnblik en een gedegen businesscase. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) denkt de besparingen desondanks te kunnen realiseren. Randvoorwaarden zijn volgens het RVB wel dat de plannen onverkort uitgevoerd kunnen worden, de prijzen op de vastgoedmarkt niet te veel stijgen en de behoefte aan vastgoed niet stijgt. Deze randvoorwaarden voor het realiseren van deze bezuinigingen lijken ons weinig realistisch. Daarnaast zien we dat de apparaatskosten niet



zijn afgenomen met € 20 miljoen maar vooralsnog juist toegenomen met € 20 miljoen. We bevelen de minister van BZK aan om de huisvestingsplannen te herijken en de haalbaarheid van de bezuinigingsdoelstellingen opnieuw te beoordelen.

De herijkte huisvestingsplannen zouden moeten uitmonden in een samenhangend lange termijn huisvestingsplan voor het rijksvastgoed inclusief de financiële en maatschappelijke gevolgen voor de vastgoedportefeuille. Daarbij hoort ook een strategische langetermijnblik op de vraag hoe het Rijksvastgoedbedrijf wil omgaan met de dynamiek en grilligheid van de vastgoedmarkt. Bij het maken van businesscases kan de minister ook haar nieuwe taken uit het regeerakkoord betrekken aangaande ruimtelijke ordening en de omgevingswet en rekening houden met ontwikkelingen zoals de energieopgave voor Nederland uit het Klimaatverdrag van Parijs.

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van WenR.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van WenR. In 2017 zijn er twee onvolkomenheden geconstateerd. Daarmee is het aantal onvolkomenheden gelijk gebleven in vergelijking met 2016.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2017* van WenR is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten wij de reactie samen die wij op 25 april 2018 ontvingen van de minister van BZK.

2 Feiten en cijfers

Op 27 januari 2017 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de portefeuille terug gekregen van de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR). Sindsdien is de minister van BZK ook verantwoordelijk voor het zorgdragen voor een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met financiële steun voor degenen die dat nodig hebben. Daarnaast is de minister van BZK weer verantwoordelijk voor het rijksbrede beleid en de rijksbrede kaders op terreinen als personeel, informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging. Ook is de minister verantwoordelijk voor de primaire arbeidsvoorwaarden van het Rijk.

De uitgaven van WenR beslaan 1,87% van de totale rijksuitgaven over 2017. WenR heeft in 2017 voor € 4.272,2 miljoen aan uitgaven gedaan. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 4.385,4 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 782,7 miljoen.

Ministerie voor WenR (XVIII) in cijfers (in miljoenen €)

	2015	2016	2017
Verplichtingen	4.245,3	4.273,7	4.385,4
Uitgaven	4.265,7	4.208,6	4.272,2
Ontvangsten	973,7	955,2	782,7

De grootste uitgavencategorie betreft de huurtoeslag (€ 3.934,9 miljoen). Deze uitgaven betreffen 92% van de totale uitgaven (€ 4.272,2 miljoen). De uitgaven voor huurtoeslag zijn in 2017 € 101,0 miljoen lager dan begroot. In 2015 en 2016 was juist sprake van een overschrijding van € 324 miljoen en € 333 miljoen. In het *Jaarverslag 2017* van WenR vermeldt de minister van BZK dat de lagere uitgaven een gevolg zijn van lagere aantallen aanvragers en minder nabetalingen bij het definitief toekennen van de huurtoeslag.

Vanuit het begrotingshoofdstuk WenR worden verschillende agentschappen gefinancierd. Deze agentschappen verlenen diensten aan andere departementen. Het gaat om:

- *Rijksvastgoedbedrijf (RVB)*
RVB is verantwoordelijk voor het beheer en de instandhouding van de vastgoedportefeuille van de rijksoverheid (zie ook § 4.6.4).
- *Shared Service Centrum ICT (SSC ICT)*
SSC-ICT levert generieke rijksbrede toepassingen als het Rijkspitaal en de Samenwerkingsruimte. Daarnaast verzorgt SSC-ICT voor aangesloten departementen de

telecommunicatie, de hosting van bedrijfsspecifieke applicaties en de kantoorautomatisering (zie ook § 4.5).

- *FMHaaglanden (FMH)*
FMH is een algemene dienstverlener en levert werkplekken met faciliteiten.
- *Logius*
Logius biedt generieke ICT-oplossingen en standaarden die organisaties met een publieke taak kunnen gebruiken in hun digitale dienstverlening (zie ook § 4.6.1).
- *P-Direkt*
P-Direkt levert bedrijfsvoeringservices met een focus op personeel. P-Direkt bedient de rijksambtenaar met het P-Direktportaal, Rijksportaal Personeel en het contactcenter P-Direkt. Belangrijke producten zijn de salarisbetaling en personele informatievoorziening (zie ook § 4.3.2).
- *Uitvoeringorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR)*
UBR bundelt kennis van onder andere interim-management, HRM, IT, inkoop en financiën en verbindt die met de andere rijksbrede shared service organisaties (SSO's) (zie ook § 4.3.1 en § 4.4.1).

Daarnaast is er de *Dienst van de Huurcommissie (DHC)*. Dit agentschap ondersteunt het zelfstandig bestuursorgaan Huurcommissie. Op verzoek van de huurder of de verhuurder doet de Huurcommissie een uitspraak in geschillen omtrent de hoogte van huurprijzen en servicekosten.



3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van Wonen en Rijksdienst (XVIII).

We geven in § 3.1 een oordeel over:

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

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van WenR voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van respectievelijk:

- de verantwoordingsstaat, en
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Wij hebben geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van WenR 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 € 71,8 miljoen en de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen voor een bedrag van € 41,7 miljoen. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van WenR (XVIII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Onrechtmatigheid in totaal van de uitgaven en ontvangsten verantwoordingsstaat

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 € 5,1 miljard. De maximale fout en onzekerheid, bepaald door toepassing van een statistische steekproef, bedraagt € 129,2 miljoen en overschrijdt daarmee de tolerantiegrens van € 99,9 miljoen. De meest waarschijnlijke fout en onzekerheid bedraagt € 71,8 miljoen.

Onrechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is overschreden. De onrechtmatigheid bestaat voornamelijk uit aanbestedingsfouten in ICT-contracten en inhuurcontracten (zie ook bij de onvolkomenheid inkoopbeheer UBR| Inhuurdesk in § 4.3.1). Het totaal van de baten van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen bedraagt € 2,1 miljard. Het foutbedrag van € 41,7 miljoen overschrijdt met € 0,6 miljoen de tolerantiegrens voor de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen van € 41,1 miljoen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2017* van WenR is opgenomen omvat in totaal € 0,3 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 3. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van WenR is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie.

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van WenR is op artikelniveau rechtmatig en deugdelijk weergegeven.

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). We staan stil bij ontwikkelingen in de bedrijfsvoering (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen bespreken we de (opgeloste) onvolkomenheden in meer detail en een aandachtspunt (§ 4.3, 4.4 en 4.5). Ook besteden we aandacht aan belangrijke rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen (§ 4.6). 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 (§ 4.7).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Met ingang van 1 januari 2018 vervalt de begroting van Wonen en Rijksdienst (XVIII). De beleidsartikelen van deze begroting worden toegevoegd aan de begroting van BZK (VII) (BZK, 2017b). Ook wordt de financiële administratie van het begrotingshoofdstuk XVIII WenR verplaatst naar die van begrotingshoofdstuk VII BZK.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van Wonen en Rijksdienst voldeden in 2017 aan de gestelde eisen, met uitzondering van twee onvolkomenheden.

Onderwerp	2015	2016	2017
Inkoopbeheer UBR HIS	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Inkoopbeheer UBR Inhuurdesk		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
IT-beheer P-Direkt-systemen			Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Inkoopbeheer UBR|Inhuurdesk betreffende inhuur van personeel

Om de naleving van de aanbestedingsregels beter te borgen, hebben het Expertisecentrum Organisatie en Personeel en de Haagse Inkoop Samenwerking in het najaar 2016 hun dienstverlening op het gebied van inhuur gebundeld in de Inhuurdesk. De Inhuurdesk is een onderdeel van de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR). De onvolkomenheid in het inkoopbeheer die wij in 2016 bij het Expertisecentrum Organisatie en Personeel hadden geconstateerd, is hierdoor overgegaan naar UBR|Inhuurdesk.

Inhuurdesk is operationeel vanaf januari 2017 en bemiddelt voor aangesloten ministeries die tijdelijk personeel willen inhuren. Inhuurdesk is verantwoordelijk voor een juiste en rechtmatige bemiddeling van inhuurvragen, op basis van onder andere raamovereenkomsten die binnen het Rijk zijn aanbesteed.

Belangrijkste bevindingen

Zoals de minister van BZK in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het *Jaarverslag 2017* van BZK, conform de Rijksbegrotingsvoorschriften, aangeeft zijn verschillende beschrijvingen en werkinstructies in 2017 verbeterd en geactualiseerd.

Ondanks de voortgang in het afgelopen jaar is de opzet en werking van de interne beheersmaatregelen nog niet toereikend om de risico's op onrechtmatige inkopen voldoende te beperken. Zo is de wijze waarop het tegenlezen wordt uitgevoerd nog niet beschreven voor de keuze van de te volgen inkoopprocedure en de keuze voor een leverancier. Het tegenlezen is een interne controlemaatregel waarbij een tweede medewerker van het inkooppunt de motivering voor een keuze beoordeelt. Ook is in de beschrijvingen niet aangegeven of wordt tegengelezen op conceptovereenkomsten. Tegenlezen is belangrijk om de kwaliteit van processen te bewaken en te bevorderen. Daarnaast moeten de bevindingen van het tegenlezen en de opvolging daarvan zichtbaar worden vastgelegd. Om de werking van het tegenlezen te toetsen, is een verbijzonderde interne controle nodig (de tweedelijnscontrole).¹

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om:

- ook voor de procedure- en leverancierskeuze het tegenlezen vast te leggen in de procesbeschrijvingen;
- de bevindingen uit het tegenlezen en de opvolging daarvan zichtbaar vast te leggen;
- verbijzonderde interne controles uit te voeren op de correcte werking van de kritische interne beheersmaatregelen.

4.3.2 IT-beheer P-Direkt systemen onvoldoende

P-Direkt is een shared service organisatie die verantwoordelijk is voor de personeelsadministratie en de salarisverwerking van ongeveer 120.000 ambtenaren. De twee belangrijkste systemen waar P-Direkt gebruik van maakt, zijn SAP HR (voor de personeelsadministratie) en SAP Payroll (voor de salarisverwerking). Het SSC-ICT, een shared service organisatie voor IT-systemen, beheert beide systemen (zie ook § 4.5).

Het SSC-ICT beheerst onvoldoende het gebruikersbeheer op operating systeem en database niveau. Dit betekent dat het SSC-ICT onvoldoende heeft geborgd dat medewerkers en beheerders in systemen slechts de bevoegdheden hebben die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun functie. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat het SSC-ICT de beveiliging van IT-componenten onvoldoende beheerst.

Evenals in 2016 beheerst P-Direkt het gebruikersbeheer onvoldoende op applicatieniveau. Omdat in 2017 ook het productiebeheer onvoldoende beheerst is, is dit een achteruitgang ten opzichte van 2016. Dat het productiebeheer onvoldoende beheerst is, heeft als risico dat P-Direkt onvoldoende kan aantonen dat geautomatiseerde taken, waaronder de salarisverwerking, tijdig, volledig of juist zijn uitgevoerd.

Deze tekortkomingen zijn een risico voor de vertrouwelijkheid en integriteit van de gegevens van de ambtenaren, die in de systemen vastgelegd worden. Wij kwalificeren deze tekortkomingen als een onvolkomenheid in het IT-beheer van de P-Direkt-systemen.

Wij bevelen de minister van BZK aan om:

- SSC-ICT en P-Direkt het gebruikersbeheer te laten verbeteren, zodat alleen medewerkers en beheerders bevoegdheden hebben die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun functie;
- P-Direkt (de verantwoording over) het productiebeheer te laten verbeteren zodat P-Direkt kan aantonen dat geautomatiseerde taken tijdig, volledig en juist worden uitgevoerd;
- de beveiliging en het beheer te verbeteren van de IT-infrastructuur waarop P-Direkt draait zodat de SAP-systemen minder gevoelig worden voor kwetsbaarheden.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Inkoopbeheer Haagse Inkoop Samenwerking verbeterd

De Haagse Inkoop Samenwerking (HIS) is een onderdeel van de Uitvoeringorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR). HIS is een shared serviceorganisatie voor de uitvoering van en advisering over aanbestedingstrajecten en (complexe) inkoopvraagstukken van het Rijk. Daarnaast verzorgt HIS het contractbeheer en contractmanagement voor diverse ministeries.

HIS had de afgelopen jaren onvoldoende geborgd dat inkooptrajecten voldeden aan geldende wet- en regelgeving. In 2016 heeft het verschillende verbetermaatregelen opgestart. Deze maatregelen zijn in 2017 verder uitgewerkt en geïmplementeerd. Onze aanbevelingen om interne controles uit te voeren en het bereik van het tegenlezen uit te breiden zijn opgevolgd. Hoewel HIS nog geen verbijzonderde controle uitvoert om de werking van

het tegenlezen te toetsen (de tweedelijscontrole), zijn de interne beheersmaatregelen in het primaire proces van voldoende niveau om het risico op onrechtmatige inkopen te verminderen. Hiermee is de onvolkomenheid opgelost.

We merken wel op dat twee punten uit het afsprakenpakket inkoopproblematiek² nog niet zijn opgevolgd, te weten:

- de afspraak om het tegenlezen voor de procedurekeuze en de leverancierskeuze als een structurele maatregel op te nemen in de procesbeschrijving;
- de afspraak om een verbijzonderde interne controle in te stellen om de werking van het tegenlezen te toetsen.

Aanbeveling

We bevelen de minister van BZK aan de bovenstaande punten uit het afsprakenpakket inkoopproblematiek alsnog uit te voeren.

4.5 Aandachtspunten in de bedrijfsvoering

IT-beheer SSC-ICT heeft aandacht

SSC-ICT is een shared service organisatie (SSO) die verantwoordelijk is voor het beheer van IT-systemen van 8 departementen. We zien dat de kwaliteit van het IT-beheer aanzienlijk verschilt per systeem. Zo zijn er in 2017 tekortkomingen geconstateerd in het IT-beheer van de SAP-systemen van P-Direkt (zie paragraaf § 4.3.2.), een subsidie-aanvraagstelsel en een digitaal archiveringssysteem. Daarentegen zijn er geen tekortkomingen geconstateerd in het IT-beheer van SAP/3F (het financiële systeem waar 5 ministeries gebruik van maken) en het IT-beheer van Leonardo (het financiële systeem van het Ministerie van Justitie en Veiligheid). Deze verschillen worden voornamelijk veroorzaakt doordat SSC-ICT systemen overneemt van andere departementen, ongeacht de staat van beheersing van deze systemen. Het afgelopen jaar heeft SSC-ICT vooral aandacht besteed aan de overdracht zelf. Pas in een later stadium is SCC-ICT van plan de systemen te transformeren naar een meer uniforme standaard van techniek, processen en beveiliging.

Met afnemers maakt SSC-ICT afspraken over de dienstverlening en de verantwoordelijkheden voor het beheer. SSC-ICT biedt maatwerk ten aanzien van de dienstverlening en het beheer. Dit maakt het complex om generieke beheerprocessen te hanteren en een generiek *Governance Risk en Compliance Framework* te implementeren. SSC-ICT maakt ook nog geen gebruik van beveiligingsstandaarden (security baselines) om de beveiliging van alle componenten van de IT-infrastructuur op een adequaat niveau te garanderen.



Opvalt dat SSC-ICT zich niet verantwoordt over het IT-beheer. Daardoor geeft SSC-ICT onvoldoende inzicht in eventuele tekortkomingen en de risico's. De afnemers vragen hier ook niet om. Hierdoor hebben zij onvoldoende zicht op de werking van de systemen, de mate waarin beveiligingsrisico's zijn afgedekt en de impact van eventuele tekortkomingen op hun eigen bedrijfsprocessen en verantwoording. Deze problematiek speelt ook bij andere organisaties binnen de rijksoverheid (zie hiervoor § 4.6.3).

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om:

- spoedig de systemen waarvoor SSC-ICT verantwoordelijk is te transformeren naar standaardplatformen die voldoen aan de generieke security baselines;
- de beheerprocessen en beheersingsmaatregelen te standaardiseren en de beheersingsmaatregelen in te passen in een generieke *Governance Risk en Compliance Framework* (zie ook § 4.6.3).

Vervolgens is het van belang om periodiek te toetsen of beheersingsmaatregelen en security baselines toereikend zijn geïmplementeerd. Over het gevoerde beheer dient SSC-ICT dan zelf verantwoording af te leggen aan de afnemers in de vorm van een zogenoemde ISAE 3402 rapportage. ISAE 3402 is de internationale standaard voor rapportage over de interne beheersing van service organisaties, waarbij een onafhankelijk auditor een oordeel geeft.

4.6 Rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het rijksbrede beleid en de rijksbrede kaders voor verschillende bedrijfsvoeringsonderwerpen. Ten aanzien van deze verantwoordelijkheid gaan we in op:

- personeelstekorten;
- informatiebeveiliging;
- verantwoording en controle IT-beheer;
- rijksvastgoed.

4.6.1 Personeelstekorten

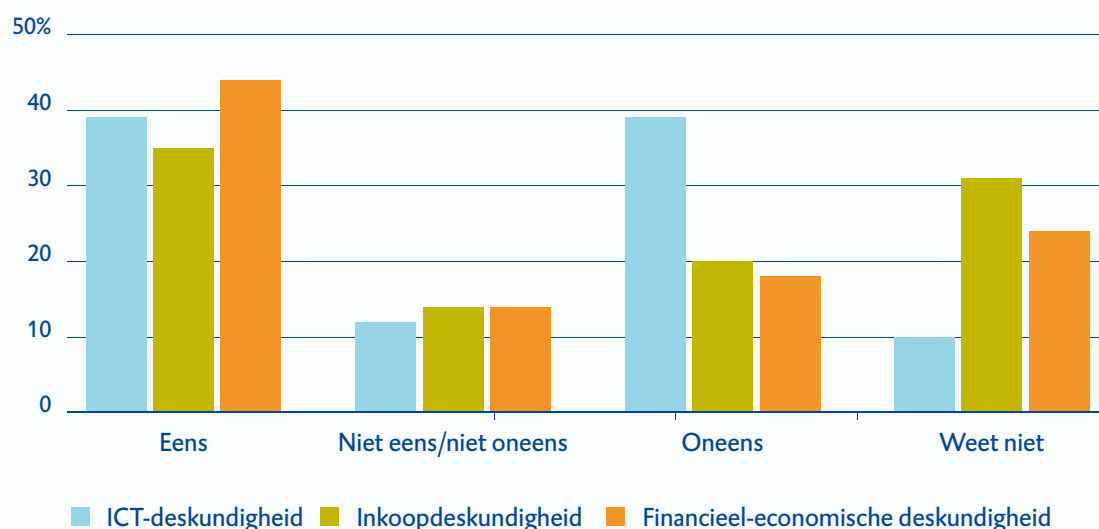
De afgelopen jaren hebben we aandacht gevraagd voor het ontbreken van specialistische expertise bij de rijksoverheid in het algemeen (Algemene Rekenkamer, 2016a). We drongen erop aan dat het Rijk haar strategisch personeelsbeleid verder zou ontwikkelen met als doel om gericht en effectiever de benodigde expertise te kunnen aantrekken en behouden (Algemene Rekenkamer, 2012; Algemene Rekenkamer, 2013b; Algemene Rekenkamer, 2016b). We signaleerden vorig jaar dat ministeries moeite hebben om voldoende

ICT-expertise, financiële expertise of inkoopdeskundigheid in huis te halen en te houden. We zagen ook samenhang met onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Tekorten aan deskundigheid zijn nog steeds merkbaar en leiden ertoe dat ministeries veel capaciteit extern inhuren. Er is vooral een tekort aan ICT-expertise. In het regeerakkoord is opgenomen dat het beloningsniveau zodanig moet zijn dat de rijksoverheid ook hoogwaardige en schaarse specialisten op deze terreinen in dienst kan nemen.

Enquête

Om een indruk te krijgen van wat medewerkers van de rijksoverheid ervaren van de tekorten aan deskundigheid, hebben we een enquête uitgezet bij het zogeheten Flitspanel dat bestaat uit circa 3.400 rijksambtenaren die zichzelf hiervoor hebben aangemeld. De respons was 1.050. Initiatiefnemer van dat internetpanel is het Ministerie van BZK (www.flitspanel.nl). De uitkomsten zijn niet representatief, maar geven een indicatie van de ervaren tekorten.

Stelling: Mijn organisatie heeft genoeg...



Figuur 1 Antwoorden op stellingen over tekorten aan deskundigheid

Rond de 40% van respondenten van het Flitspanel vindt dat er genoeg deskundigheid is op ICT, inkoop en financieel-economisch terrein. Medewerkers die niet genoeg deskundigheid ervaren kiezen daarbij voornamelijk voor ICT-deskundigheid (bijna 40%). Voor inkoopdeskundigheid en financieel-economische deskundigheid liggen de percentages lager (ongeveer 20%).

We zijn in ons onderzoek nagegaan wat bekend is over de achtergrond van (toekomstige) tekorten en hoe de minister van BZK in 2017 knelpunten bij ICT, inkoop en financiële expertise heeft aangepakt.

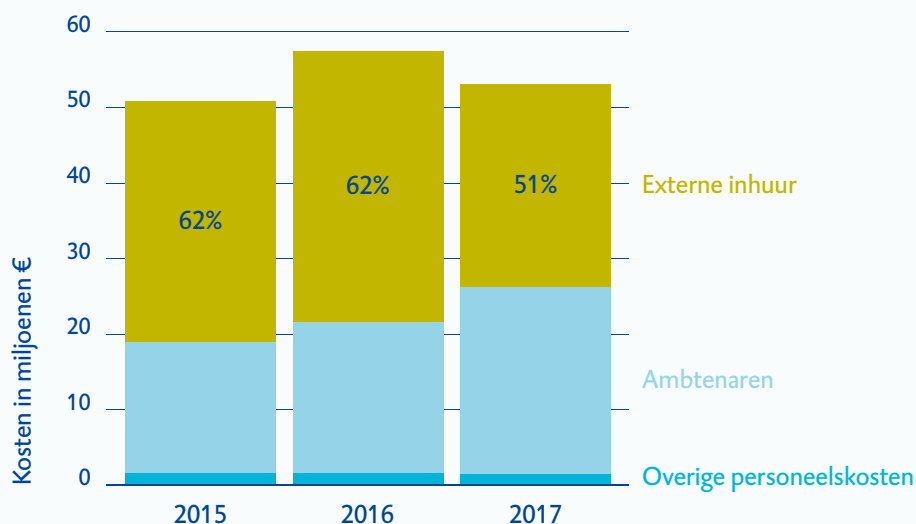
ICT-deskundigheid

In zowel de private als de publieke sector hebben organisaties moeite om de benodigde ICT-deskundigheid te werven en te behouden. Het tekort aan deze deskundigheid op de arbeidsmarkt knelt omdat ICT steeds meer de basis vormt waarop organisaties taken uitvoeren en beheren. Een gevolg is dat departementen voor een belangrijk deel van de ICT-taken een beroep doen op externe inhuur. Dit is relatief duur en brengt ook risico's met zich mee in termen van continuïteit en kennisopbouw. Als voorbeeld gaan we in het onderstaande kader in op de situatie bij Logius, een onderdeel van het Ministerie van BZK.

ICT-deskundigen bij Logius

Logius voert verschillende digitale diensten uit en is onder meer bekend van DigiD en MijnOverheid. Voor MijnOverheid beheert Logius de Berichtenbox (zie § 5.1.1 in het verantwoordingsonderzoek 2017 BZK). Het merendeel van de medewerkers is ICT'er, de aard van het werk vraagt om hooggekwalificeerd personeel. Logius had in 2016 en 2017 elk jaar rond de 80 vacatures te vervullen. Het aantal vacatures was relatief hoog omdat in voorgaande jaren voor de groei van het takenpakket geen meerjarige financiering en formatie beschikbaar was. Dit zorgde ervoor dat Logius voor die taken externen moest inhuren. Sinds 2015 werkt Logius aan het terugdringen van die externe inhuur. Daarvoor is de formatie uitgebreid met 165 fte. Het doel was om het aandeel van de kosten aan externe inhuur te laten dalen van 62% in 2015 naar 22,2% Logius-breed in 2019. Eind 2017 bedroeg dat aandeel 51%. Met veel wervingsinspanningen heeft Logius het aandeel van de kosten aan externe inhuur omlaag weten te brengen. Het terugdringen loopt vertraging op door de krapte op de arbeidsmarkt; van de extra toegekende 165 fte had Logius in 2017 31 functies meer willen bezetten dan gelukt is. In 2017 waren 10 functies langer dan 6 maanden vacant, één functie is niet vervuld.

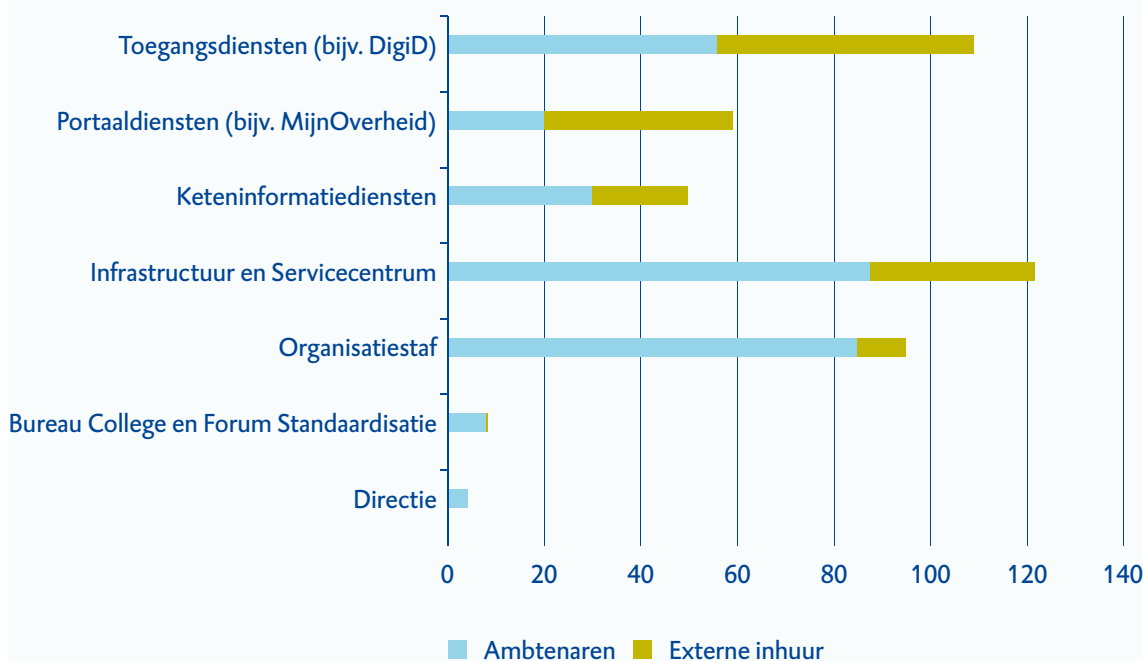
Ontwikkeling kosten externe inhuur Logius 2015 – 2017



Figuur 2 Ontwikkeling kosten externe inhuur Logius 2015-2017

In 2017 was de gemiddelde bezetting 264 fte, de externe inhuur bedroeg omgerekend 156 fte (op basis van 1 fte = 1.566 uur per jaar). Externe inhuur als aandeel van de bezetting daalde van 43% in 2015 naar 35% in december 2017 Logius-breed. Vooral bij de uitvoering van primaire taken is het aandeel van externe inhuur afgezet tegen de bezetting nog hoog. Bij Toegangsdiensten, verantwoordelijk voor DigiD, is dat bijna de helft. Bij Portaal diensten, verantwoordelijk voor MijnOverheid (waaronder de Berichtenbox) is bijna tweederde van de medewerkers extern ingehuurd. Dit is relatief duur en brengt risico's met zich mee voor de continuïteit en kennisopbouw.

Verdeling ambtenaren en externe inhuur Logius



Figuur 3 Verdeling ambtenaren en externe inhuur Logius

Bij het aanstellen van (extra) medewerkers is niet alleen de krappe arbeidsmarkt een beperking, zo geeft Logius aan. Het salarisniveau van de rijksoverheid voor hogere gespecialiseerde functies is niet altijd concurrerend met de markt. Ook signaleert Logius dat departementen onderling concurreren met arbeidsvoorwaarden. Logius maakt gebruik van rijksbrede initiatieven zoals het ICT traineeprogramma, de arbeidsmarktcampagne voor ICT'ers en de flexibele pool van ICT-managers.

Vorig jaar hebben we de minister van BZK aanbevolen om een analyse te maken van ICT personeelstekorten en het personeelsbeleid van afzonderlijke overheidsorganisaties en op basis van die analyse een visie te ontwikkelen om de problemen op te lossen. In deze visie zou de minister in kunnen gaan op de samenwerking tussen ministeries bij het aantrekken en opleiden van ICT personeel, bij het benaderen van de arbeidsmarkt, het afstemmen van arbeidsvoorwaarden en het uitwisselen van personeel.

Inzicht in de ICT-tekorten

De minister van BZK heeft in 2017 de ICT-tekorten en de positie van het Rijk als ICT-werkgever laten onderzoeken door een extern bureau (Panteia, 2017). Het onderzoeksbureau concludeerde dat het niet mogelijk was om de tekorten in beeld te brengen, omdat er



geen registratie plaatsvindt van ICT'ers. Ook ontbreken cijfers over extern ingehuurd ICT'ers en is de omvang van personele inzet via uitbesteden/inbesteden van taken moeilijk te kwantificeren.

De rijksoverheid zou zich meer op de lange termijn moeten richten, via een op ICT'ers toegespitst strategisch personeelsplan, zo gaf het onderzoeksbureau aan. Volgens de onderzoekers zou in zo'n plan ook ruimte moeten zijn voor een strategie voor uitbesteden: wat wil het Rijk zelf ontwikkelen en beheren en wat uitbesteden?

Rijksbrede visie op ICT-personeel gewenst

Op basis van het rapport van het externe onderzoeksbureau heeft de minister van BZK het *Plan van Aanpak ICT-personeel Rijk* opgesteld en in december 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer (BZK, 2017c). Het plan benoemt enkele hoofdlijnen. Voordat ze een definitief plan gaat opstellen, wil de minister eerst departementen en uitvoeringsorganisaties betrekken bij de invulling en prioritering van initiatieven. Het is daardoor nog niet bekend voor welke voorstellen draagvlak is en of er financiering komt voor de uitvoering van de voorstellen. Een volledig uitgewerkt plan volgt in de loop van 2018, zo heeft de minister aangegeven.

Uitgevoerde activiteiten voor het aantrekken van ICT'ers

De afgelopen jaren zijn diverse projecten opgestart, zoals het uitbreiden van de flexibele pool van ICT-managers, het ICT-traineeprogramma en het aanpassen van functies van lijnmanagers door aandacht voor digitalisering. Specifiek voor het aantrekken van ICT'ers zijn arbeidsmarktcampagnes uitgevoerd. In 2017 zijn deze activiteiten voortgezet en nieuwe initiatieven opgestart. In het Jaarverslag van WenR 2017 zijn de nieuwe maatregelen beschreven. Zo is bijvoorbeeld de oprichting van de Rijksacademie voor Digitalisering en Informatisering Overheid (RADIO) aangekondigd. Ook is een stagebureau en het ICT-gilde opgericht: een flexpool van ICT-professionals zoals *software engineers*, *data engineers*, *cloud engineers* en *security specialisten*.

Voortgang nodig bij verkrijgen inzicht en maatregelen aantrekkelijk werkgeverschap

De minister van BZK heeft in 2017 extra energie gestoken in de lopende maatregelen en nieuwe initiatieven gericht op het terugdringen van het ICT-knelpunt. Op twee belangrijke punten is echter weinig vooruitgang geboekt.



In de eerste plaats is er nog steeds geen gedetailleerd inzicht in de omvang en de ontwikkeling van de ICT-personeelstekorten. Zonder dit inzicht is het niet mogelijk om na te gaan of de problemen toe- of afnemen en of de genomen maatregelen effect sorteren.

In de tweede plaats is nog allerminst zeker of de voorgenomen activiteiten voldoende bevorderen dat de rijksoverheid een aantrekkelijker werkgever wordt voor ICT'ers. In het *Plan van Aanpak ICT-personeel Rijk* beschrijft het Ministerie van BZK de eigen taak vooral in termen van 'faciliteren en ontzorgen' en 'verbreden en verbinden', dit in aansluiting op de eigen verantwoordelijkheid van de departementen. De vraag is of dit voldoende is om het huidige gefragmenteerde werkgeverschap aan te pakken en de aantrekkelijke punten van het Rijk als werkgever optimaal te benutten. De rijksoverheid zou zich meer als één werkgever kunnen presenteren op de arbeidsmarkt voor ICT'ers met betere arbeidsvoorwaarden voor hooggequalificeerde specialistische functies en rijksbrede ontwikkel- en loopbaanmogelijkheden. Dat vraagt mogelijk om meer rijksbrede kaders of aansturing.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om in de uitwerking van het "Plan van Aanpak ICT-personeel Rijk" aandacht te besteden aan aantrekkelijk rijksbreed werkgeverschap door:

- het verkrijgen van inzicht in waar de tekorten zich voordoen, de omvang en ontwikkeling van ICT-tekorten inclusief externe inhuur en inzet bij uit-/inbesteden van ICT-activiteiten;
- betere arbeidsvoorwaarden en ontwikkel- en loopbaanmogelijkheden, rijksbreed waar mogelijk, specifiek waar nodig;
- de financiering van voorgenomen maatregelen.

Inkoopdeskundigheid

Op de vraag van de Tweede Kamer wat de minister van BZK ging doen om makkelijker medewerkers met inkoopdeskundigheid aan te trekken reageerde de minister in juni 2017 dat de arbeidsmarkt voor inkooppersoneel krap is. Complicerend was volgens de minister dat inkoopdeskundigen van buiten de overheid niet direct uitwisselbaar zijn met inkoopdeskundigen bij de rijksoverheid. De minister deed toen de toezegging een plan van aanpak op te stellen voor een meer succesvolle werving van inkopers, met extra aandacht voor ICT-inkoopdeskundigheid en mogelijke maatregelen voor effectieve zijinstroom en starters (BZK, 2017d).

In 2017 zijn twee rijksbrede inkooptraineeprogramma's voortgezet en is het verbeterprogramma *HRM in het inkoopdomein* opgezet. Het programma start in april 2018 met een verdiepend onderzoek naar de aard, omvang en achtergronden van de knelpunten. Wij vinden het logisch dat het ministerie bij dit relatief nieuwe knelpunt eerst werkt aan goede basisinformatie en het in kaart brengen van de huidige en de gewenste situatie, om daar op basis van een gap-analyse de juiste vervolgactiviteiten aan te koppelen.

Financiële deskundigheid

De minister van Financiën had in 2017 geen signalen van rijksbrede tekorten aan financiële expertise. Wel roept de afname van de financiële functie met ongeveer 30% tussen 2009 en 2015 bij ons de vraag op of de bezetting kwantitatief en kwalitatief voldoende is. De financiële functie heeft de komende jaren diverse ambities waar te maken op het terrein van financiële informatievoorziening (mogelijkheden blockchain verkennen, financiële data standaardiseren en digitaal beschikbaar stellen van financiële verantwoordingsinformatie), rijksbrede samenwerking (waarborgen van de kwaliteit van het financieel beheer), versterking van het risicomanagement en versterking van de focus op beleidsresultaten en doelmatigheid. De Auditdienst Rijk werkt aan een strategisch personeelsplan om wendbaarder te worden en ook in de toekomst aan kwaliteitseisen te voldoen. Daarnaast zien we een aantrekkelijke arbeidsmarkt en is het moeilijk de functies bij de directie FEZ met medewerkers met voldoende ervaring te bezetten en bezet te houden.

Het is belangrijk de kwaliteit en de toekomstbestendigheid te borgen van de financiële functie van de rijksoverheid door personeel met voldoende kennis en kunde binnen te halen en binnen te houden. Wij hebben niet kunnen vaststellen wat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden is tussen de ministers van Financiën en BZK als het gaat om het monitoren van maatregelen en effecten om de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van functies met financiële deskundigheid te verbeteren.

De minister van Financiën heeft als rijksbrede coördinerende taak het bevorderen van de kwaliteit van de financiële functie. Daarom faciliteert de minister van Financiën het financial traineeprogramma; ook de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB) valt onder dat ministerie. In 2017 voerde de minister van Financiën opnieuw de tweejaarlijkse rijksbrede inventarisatie uit naar de ontwikkeling van de personele omvang van de financiële functie. Ook deed het ministerie een rijksbrede personeelsscan gericht op de taken van de financiële administratie. De minister van BZK is rijksbreed verantwoordelijk voor personeel en organisatie en ontplooië geen activiteiten specifiek gericht op de financiële functie.

Aanbeveling

Wij bevelen de ministers van BZK en Financiën aan om gezamenlijk de toekomstbestendigheid van de financiële functie in kaart te brengen door de ambities af te zetten tegen de formatie, in kwantitatieve en kwalitatieve zin, en daarbij afspraken te maken over de onderlinge taakverdeling. Zie ook §4.8.2 in ons rapport bij het *Jaarverslag 2017* van Financiën.

4.6.2 Informatiebeveiliging

Toenemend belang informatiebeveiliging

De ICT bij de rijksoverheid bestaat zowel uit systemen voor primaire processen (belastingen, uitkeringen, subsidies) als voor ondersteunende processen (zoals kantoorautomatisering en financiële systemen). Door een steeds groter gebruik van ICT ontstaan er ook meer potentiële kwetsbaarheden. De hacks van de groep Cozy bear op de Democratische Partij in de VS, de WannaCry-ransomware die wereldwijd spoorwegen, bedrijven en ziekenhuizen trof en de DDoS-aanvallen op banken en de Belastingdienst zijn zo maar drie recente voorbeelden waarbij democratische processen zijn beïnvloed, burgers en instellingen zijn gehanteerd en de dienstverlening werd ontregeld. Met de toegenomen digitale mogelijkheden doen ook nieuwe bedreigingen zich voor en daardoor is het belang van informatiebeveiliging nu nog duidelijker. Doordat de samenleving in hoge mate afhankelijk is van diensten van de rijksoverheid en de rijksoverheid daarnaast een kaderstellende functie heeft, staat zij in een uitzonderlijke positie. Deze positie vereist dat de rijksoverheid haar informatiebeveiliging zelf goed op orde heeft en daarmee het goede voorbeeld geeft.

Rol van minister BZK

De minister van BZK heeft een taak op het gebied van de informatiebeveiliging bij het Rijk. De minister heeft deze taak onlangs toegelicht in een brief aan de Kamer: “Voor de Rijksdienst heb ik de bevoegdheid om na overleg met de ministers kaders vast te stellen ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de efficiëntie van de bedrijfsvoering door de ministeries (artikel 2 lid 1, Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst). Hiertoe behoren ook de kaders ten aanzien van de informatiebeveiliging bij de Rijksdienst (BZK. 2017a).”

De minister vult die taak via de Chief Information Officer (CIO) Rijk in. Dit gebeurt via monitoring en het proces rond de jaarlijks door de departementen af te geven In Control Verklaringen (ICV's). Daarmee geeft de ambtelijke top van een departement aan 'in control' te zijn op het gebied van informatiebeveiliging. Dat wil zeggen dat zij onderkennen welke risico's zij lopen. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag over 2017 omschrijft de minister het proces van de rijksbrede monitoring en ICV's. Zo zijn er over 2017 formele



gesprekken gehouden tussen de CIO's en de Chief Information Security Officers (CISO's), waarin opvolging van verbeteracties werd besproken (aan de hand van onder meer de ICV) en vastgelegd. Tot slot moet het onderzoek van de Auditdienst Rijk meer inzicht geven in de rijksbrede stand van zaken van informatiebeveiliging en in de opvolging van de onvolkomenheden.

Van belang bij de opvolging van de onvolkomenheden is de motie-De Vries (BZK, 2017e). Deze motie 'verzoekt de regering, zich maximaal in te spannen om voor eind 2017 de onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging weg te werken; verzoekt de regering tevens, te verkennen wat er nodig is voor een goede toekomstbestendige informatiebeveiliging bij de overheden.' De minister heeft de Kamer door middel van twee Kamerbrieven³ ingelicht over de invulling van deze motie. Hierbij benadrukte de minister nog eens dat het de vakministers zelf zijn die voor het oplossen van de onvolkomenheden verantwoordelijkheid dragen. De minister stelt formeel geen toezichthoudende taak te hebben, maar desalniettemin toezicht te houden op de naleving van de rijksbreed geldende kaders.

Belangrijkste bevindingen over 2017

Wij hebben geconstateerd dat de monitoring door CIO-Rijk is uitgevoerd zoals beschreven in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. In de halfjaarlijkse CIO-gesprekken en de jaarlijkse CISO-gesprekken zijn expliciet de onvolkomenheden voor de kerndepartementen geagendeerd en besproken. Daarnaast zijn specifieke aandachtspunten besproken met betrekking tot de ICV en de rapportages van de Auditdienst Rijk. Verder hebben we geconstateerd dat de Auditdienst Rijk verzocht is de opvolging van onvolkomenheden nader te onderzoeken.

De door BZK gestelde richtlijn voor aanlevering van ICV's, te weten 15 februari, is slechts gehaald door vier van de elf door ons onderzochte departementen. Op basis van een analyse van de ICV's blijkt dat er verschillen zitten in de wijze waarop departementen invulling aan de ICV geven. De onderbouwing voor de ICV via risicomanagement gebeurt bij departementen ad-hoc en impliciet, er zit verschil in de interpretatie van kritieke systemen die het departement beheert (een definitiekwestie waar wij eerder aandacht voor hebben gevraagd⁴) en het lijkt te ontbreken aan centraal inzicht in de status en opvolging van verbeterplannen. In het Verantwoordingsonderzoek over 2016 constateerden we al dat 3 van de 11 ICV's niet alle benodigde informatie bevatten. We vragen ons af of de ICV's de minister van BZK daardoor voldoende inzicht geven in de stand van zaken van informatiebeveiliging per departement en daarin aanwezige risico's.

Samen met de Auditdienst Rijk constateren we dat een groot aantal ministeries hun informatiebeveiliging (nog) niet voldoende op orde heeft. 10 van de 14 onderzochte ministeries (en de Staten Generaal) en onderdelen van ministeries scoren een onvolkomenheid. In het onderstaand overzicht is te zien om wie het gaat.

Stand van zaken informatiebeveiliging nog steeds punt van zorg

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

 In orde  Aandachtspunten  Onvolkomenheid

Figuur 4 Stand van zaken informatiebeveiliging bij onderzochte onderdelen rijksoverheid



Bij de meeste overige departementen zien we kwetsbaarheden bij informatiebeveiliging, vooral ten gevolge van een te geringe capaciteitsinzet (zie ook § 4.6.1). Daarbij zien we dat voornamelijk de 4 departementen die vorig jaar een onvolkomenheid hebben gekregen, de sturing op informatiebeveiliging hebben verbeterd over 2017. Dit betreft de ministeries van Defensie, EZK, VWS en JenV. Bij de ministeries van Financiën, Buitenlandse Zaken en IenW zien we onvoldoende voortgang dan wel stilstand. Gezien de snelle ontwikkelingen op informatiebeveiliging staat stilstand bij informatiebeveiliging gelijk aan achteruitgang.

Invulling coördinerende taak door minister van BZK

We vragen aandacht voor de tijdige aanlevering van de ICV's en vinden het van belang dat de ICV's meer eenduidig, los van interpretatieverschillen, worden opgesteld. Verder vragen wij ons af of de taak die de minister nu heeft op het gebied van rijksbrede informatiebeveiliging voldoende is, gezien het toenemende belang ervan. Wij zien het aantal onvolkomenheden toenemen van zeven in 2016 naar tien in 2017. Daarnaast vragen we bij een aantal ministeries aandacht voor informatiebeveiliging, met name doordat er ten gevolge van capaciteitsproblemen kwetsbaarheden zijn in de sturing. Tegelijkertijd zien we door toenemende dreigingen dat een goede informatiebeveiliging, zeker voor een 'partij' als de rijksoverheid, steeds urgenter wordt. Een goede centrale sturing is daarbij van belang. Informatiebeveiliging is wat ons betreft *chefsache*. Dit rechtvaardigt het overwegen van specifieke bevoegdheden in deze. De minister van BZK heeft in 2017 in een Kamerbrief aangegeven dat gezien de huidige ontwikkelingen op informatiebeveiliging meer bevoegdheden wenselijk kunnen zijn (BZK, 2017a). De vraag van de Kamer aan de regering om zorg te dragen voor een 'toekomstbestendig' informatiebeveiliging (motie-De Vries, 2017) ondersteunt dat.

Aanbeveling

Wij vragen de minister, gegeven het algemene beeld in relatie tot de toenemende dreigingen, daarom aandacht voor informatiebeveiliging. In het verleden waren wij in dit verband op doorzettingsmacht die rijksbrede coördinatie op bedrijfsvoering vraagt; het toezicht houden op de uitvoering van de regels en de verantwoordelijken aanspreken op hun verantwoordelijkheden (Algemene Rekenkamer, 2013a). In de Brede Agenda Digitale Overheid die de minister van BZK voor de zomer naar de Tweede Kamer zal sturen, zou zij daar naar onze mening invulling aan kunnen geven.

Wij bevelen de minister aan om de taak die zij nu heeft op de rijksbrede coördinatie van informatiebeveiliging in dit licht nader te bezien.

4.6.3 Verantwoording en controle over IT-beheer

Wij hebben gekeken naar het IT-beheer dat direct raakt aan de financiële oordelen die wij in onze rapporten afgeven. We concluderen dat het zicht op de kwaliteit van het IT-beheer van belangrijke financiële systemen wordt beperkt doordat de inrichting van het beheer, de verantwoording daarover en de controle niet (uniform) georganiseerd zijn. Afnemers van IT-diensten stellen nauwelijks eisen aan het IT-beheer wanneer een organisatie binnen de overheid dit beheer uitvoert. Enkele uitzonderingen daargelaten verantwoorden IT-organisaties zichzelf ook niet over het uitgevoerde IT-beheer in een assurance rapport. We geven twee voorbeelden.

Voorbeeld 1: SAP-beheer Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als voorbeeld van gedeeltelijke uitbesteding

Een goed voorbeeld van een sluitende rapportage- en controlestructuur zijn de assurance rapporten die zijn verstrekt over het SAP-beheer bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Er zijn drie rapporten opgesteld die respectievelijk zekerheid geven over (1) de proces- en geprogrammeerde controles, (2) het SAP-beheer en (3) het onderliggende technische beheer dat bij een organisatie buiten het Rijk is uitbesteed. Op grond van de bevindingen uit deze rapportages kunnen de betrokken actoren maatregelen treffen om de geconstateerde risico's af te dekken dan wel te beperken. Ook geven de rapporten aanleiding om verbetermaatregelen te treffen.

Voorbeeld 2: SCC-ICT als voorbeeld van inbesteding

SCC-ICT beheert voor acht ministeries verschillende IT-systemen. Door ons is geconstateerd dat de kwaliteit van het IT-beheer verschilt per systeem en dat er geen goed inzicht is in hoeverre risico's worden afgedekt (zie § 4.5). Een belangrijke constatering is dat SCC-ICT zelf geen verantwoording aflegt over de opzet, het bestaan en de werking van de interne beheersingsmaatregelen. De Auditdienst Rijk heeft - op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en P-Direkt - auditrapporten opgesteld voor de door SCC-ICT beheerde IT-systemen Leonardo en P-Direkt.

De hiervoor beschreven voorbeelden (SAP-beheer IenW en SCC-ICT) tonen aan dat rapportages die zekerheid geven over het IT-beheer belangrijk zijn. Zij geven inzicht in de tekortkomingen en de risico's of geven zekerheid dat het beheer op orde is. Daar waar assurancerapporten ontbreken is minder eenduidig vast te stellen wat de kwaliteit van het beheer is en in hoeverre de IT-risico's zijn afgedekt.

Opgestelde audit rapportages vermelden vaak tekortkomingen

Veel afnemers vragen niet naar een verantwoording over de kwaliteit van het IT-beheer in de veronderstelling dat dit beheer van voldoende kwaliteit is. Een analyse van opgestelde



auditrapportages ondersteunt deze veronderstelling niet. Voor de IT-systemen waarvoor wel een rapportage door een auditororganisatie is opgesteld geldt dat in deze rapportages vaak tekortkomingen worden vermeld over de kwaliteit van het IT-beheer.

Een belangrijke oorzaak is het ontbreken van een adequaat *Governance Risk en Compliance Framework* met gestandaardiseerde beheersingsmaatregelen voor het IT-beheer. Ook ontbreken vaak beveiligingsstandaarden (*security baseline*) voor IT-componenten. Een uniforme inrichting van beheersings- en beveiligingsmaatregelen in de datacenters van de overheid is een voorwaarde voor een verantwoord en efficiënt IT-beheer.

Aanbevelingen

Het opstellen van assurancerapportages over het IT-beheer, conform de internationale standaard ISAE 3402, geeft informatie en zekerheid over de opzet, het bestaan, maar bovenal ook de werking van de door de IT-organisaties getroffen beheersingsmaatregelen. ISAE 3402 is de internationale standaard voor rapportages over de interne beheersing van service organisaties, waarbij een onafhankelijk auditor een oordeel geeft.

Wij bevelen de minister van BZK daarom 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 ISAE 3402 rapportage. 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.

Om het IT-beheer te verbeteren en vereenvoudigen, bevelen wij de minister van BZK verder aan om op korte termijn één generiek *Governance Risk en Compliance Framework* te ontwikkelen, met gestandaardiseerde minimum beheersingsmaatregelen voor de IT-organisaties binnen de rijksoverheid en in aanvulling hierop per IT-component een *Generieke Security Baseline* op te stellen met de minimum beveiligingsmaatregelen.

4.6.4 Rijksvastgoed

Zicht op volume en waarde van het rijksvastgoed onvoldoende

In het rijksvastgoed ligt een belangrijk deel van het vermogen van de Nederlandse staat besloten. Bovendien is het Rijk de grootste vastgoedeigenaar in het land. Bij vermogen gaat het om publiek geld. Na de afschaffing van de staatsbalans wordt er met ingang van 2013 door het Rijk niet meer een rapportage opgesteld waaruit we de omvang en samenstelling van dit vermogen kunnen afleiden. Er is hierdoor geen instantie bij het Rijk die een actueel, volledig en eenduidig beeld kan geven van het volume en de waarde van het rijksvastgoed. We hebben daarom aan ministeries de vraag gesteld wat het volume en de waarde van het

rijksvastgoed ultimo 2017 is. In onderstaande tabel staat een totaaloverzicht van het volume en de waarde van de vastgoedportefeuille van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en van de portefeuilles van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en Rijkswaterstaat (RWS). Deze tabel is volgens de opgave van de diverse ministeries. Het beheer en het onderhoud voor defensievastgoed wordt uitgevoerd door het RVB. Daarom maakt het defensievastgoed onderdeel uit van de RVB-portefeuille. Defensie is wel eigenaar van het vastgoed.

Tabel 1 Volume en waarde RVB-portefeuille (inclusief Defensie), Buitenlandse Zaken (BZ) en Rijkswaterstaat (RWS) ultimo 2017

Portefeuille	RVB-portefeuille		Geen- RVB-portefeuille	
	RVB	Defensie	BZ	RWS
Volume				
• Hectares	89.000	waarvan Defensie 35.000	---	1.516.000
• m ² BVO	12 mln.	waarvan Defensie 6 mln.	0,3 mln.	-- *
• km	0	0		7.738 km wegen ** 7.082 km vaarwegen 844 km waterkeringen 3.051 km ² water
Waarde (2017)***	€ 6 mld.	€ 0,7 mld.	€ 1,1 mld.****	€ 7,6 mld.

Toelichting:

- * Rijkswaterstaat registreert niet de m² bruto-vloeroppervlak (bvo) van eigen infragebonden huisvesting, zoals opslagloodsen. Deze wordt niet gehuurd van het RVB. De oppervlakte van de infragebonden huisvesting wordt meegeteld bij de hectares.
- ** Naast ongeveer 7.738 km wegen, 7.000 km vaarwegen en 844 km waterkeringen beheert Rijkswaterstaat ook vele honderden “kunstwerken” zoals stuwten, sluizen en viaducten.
- *** Waarde is gebaseerd op cijfers die de ministeries jaarlijks aanleveren bij het CBS, met uitzondering van BZ.
- **** BZ rapporteert de waarde van het vastgoed niet aan het CBS en heeft daarom een eigen schatting opgegeven.

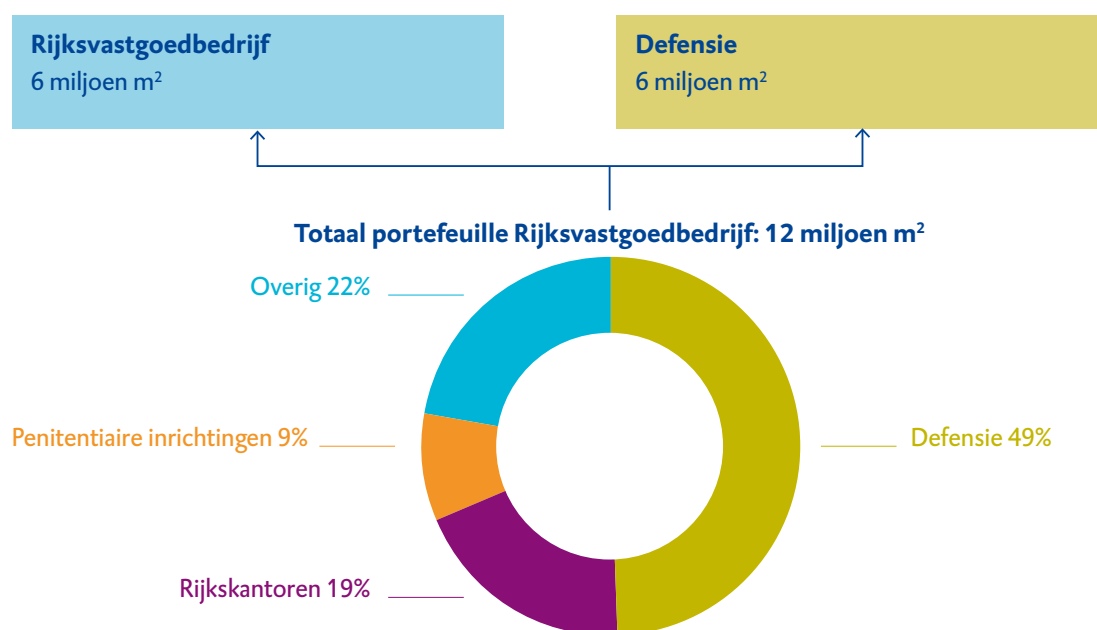
Het RVB beheert – na RWS – de grootste onroerend goed portefeuille van Nederland. De RVB-portefeuille met een volume van circa 12 miljoen m² is zeer divers: van kantoor-gebouwen, kazernes en gevangenissen tot musea en paleizen. Het vastgoed van Defensie maakt ongeveer de helft uit van de RVB-portefeuille. Daarnaast bevat de portefeuille circa 89.000 hectare aan grond.

Niet al het rijksvastgoed is in beheer van het RVB. Zo is het rijksvastgoed in het buitenland, zoals ambassades, in beheer bij BZ. De boekwaarde van vastgoed van BZ wordt door het ministerie geschat op € 1,1 miljard en het volume bedraagt circa 0,3 miljoen m². Het onroerend goed van RWS, zoals (vaar)wegen en waterkeringen is in beheer bij RWS.

RWS waardeert enkel het vastgoed voor eigen gebruik en het ‘onder handen werk’ (bouwprojecten in aanbouw) en rapporteert dit aan het CBS. Het overgrote deel van de infrastructuur die in gebruik is, zoals vaarwegen, snelwegen en waterkeringen, staat niet op een balans, maar vertegenwoordigt wel een waarde in euro’s. In een rijksbreed toegepast batenlastenstelsel zou al het vermogen op een balans terug te vinden moeten zijn. Zie ook onze brief op de kabinetsreactie op het rapport Baten en lasten geherwaardeerd (Algemene Rekenkamer, 2018).

Het vastgoed van zelfstandige bestuursorganen zoals het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en Staatsbosbeheer maakt geen deel uit van het rijksvastgoed, omdat deze geen onderdeel uitmaken van de rechtspersoon Staat. De Nationale politie is een zelfstandige rechtspersoon, en daarmee eveneens eigenaar van de eigen vastgoedportefeuille. Vanzelfsprekend gaat het ook hier om publiek vermogen.

Oppervlakte vastgoedportefeuille Rijksvastgoedbedrijf in vierkante meters



Figuur 5 Oppervlakte vastgoedportefeuille Rijksvastgoedbedrijf in vierkante meters

De boekwaarde van de RVB-portefeuille, zoals die aan het CBS is opgegeven, bedroeg eind 2017 € 6 miljard. De boekwaarde is de waarde waartegen het vastgoed op de balans is gewaardeerd. Deze boekwaarde heeft alleen betrekking op het vastgoed waarvoor het RVB optreedt als eigenaar. Volgens opgave van de minister van Defensie aan het CBS schat het

ministerie de boekwaarde van haar vastgoed op € 0,7 miljard. De minister schat overigens de vervangingswaarde van het defensievastgoed op € 20 miljard. Dit illustreert het verschil tussen de boekwaarde en de vervangingswaarde.

Verschillende taken en verantwoordelijkheden RVB bij aansturing rijksvastgoed

Het RVB is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van BZK die zorgdraagt voor de huisvesting van de onderdelen van het Rijk door het kopen, huren, bouwen en afstoten van vastgoed. In 2014 werd het RVB gevormd uit een fusie van vier departementale vastgoedorganisaties: de Rijksgebouwendienst (RGD), de Dienst Vastgoed Defensie (DVD), het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) en de directie Rijksvastgoed van het ministerie van BZK. De vorming van het RVB moest voor een doelmatiger vastgoedbeheer zorgen.

Met ingang van 2016 werden de financiële en beheermatige risico's voor leegstand, onderhoud en energie (exclusief water) van de kantoorhuisvesting belegd bij het RVB, die tot dan toe lagen bij de desbetreffende ministeries. Deze maatregelen moesten zorgen voor een meer centrale aansturing en meer prikkels voor doelmatigheid.

De afgelopen jaren zijn bij diverse onderdelen van het Rijk huisvestingsplannen opgesteld om te komen tot een compactere huisvesting en om te kunnen bezuinigen op de huisvestingslasten. Voorbeelden hiervan zijn plannen tot het afstoten van kantoren, kazernes, gevangenissen, politiebureaus en ambassades in het buitenland. Bij de totstandkoming van deze plannen heeft de minister van BZK meerdere taken en verantwoordelijkheden. Het ministerie vervult zowel de taak van toezichthouder op het RVB, als de taak van kadersteller voor de eisen waaraan de Rijkshuisvesting moet voldoen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de omvang van een werkplek en het aantal werkplekken per fte.

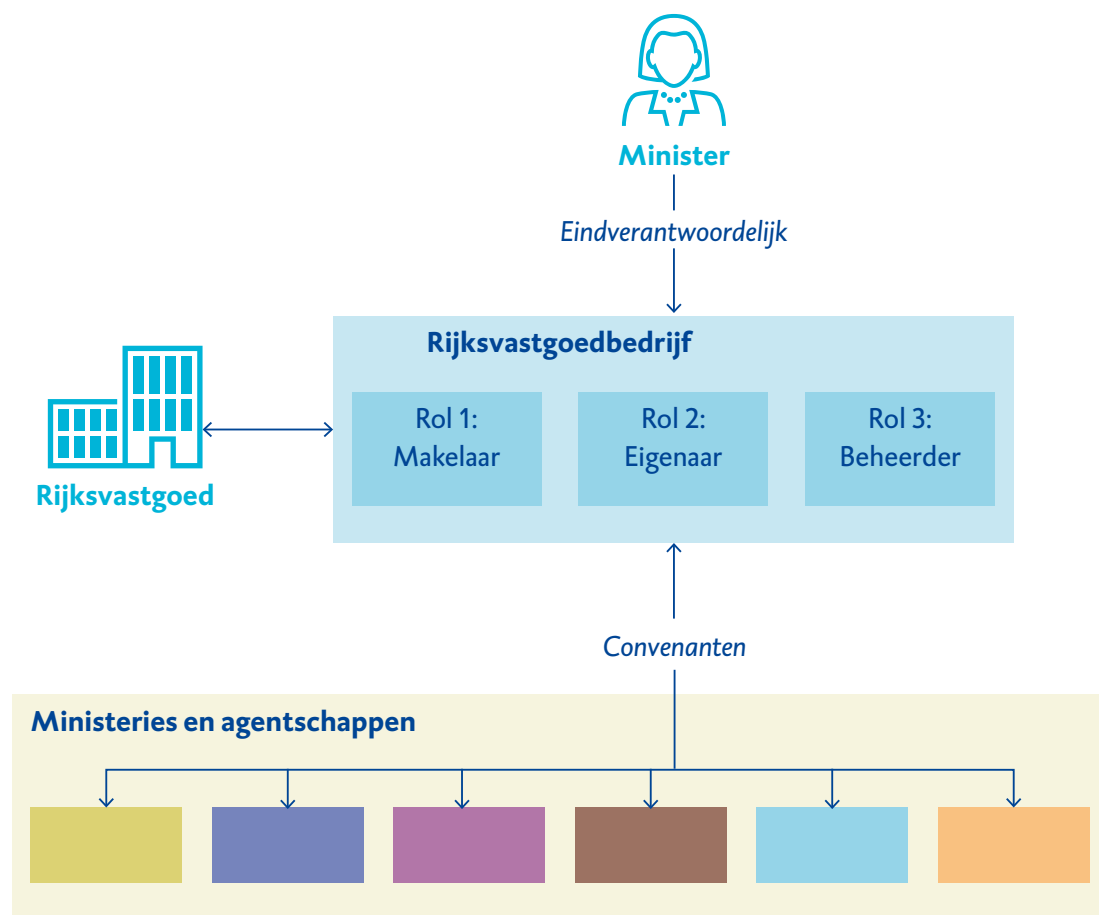
Het RVB heeft verschillende taken en verantwoordelijkheden bij de diverse onderdelen van het Rijk:

- Het RVB voert het beheer en onderhoud van defensievastgoed uit. Het RVB houdt voor het defensievastgoed een lager onderhoudsniveau aan dan bij de rest van de RVB-portefeuille. Dat is zo afgesproken met Defensie.
- Van het vastgoed dat gebruikt wordt door andere ministeries wordt – via convenanten – de dienstverlening voor beheer en onderhoud ook door het RVB uitgevoerd.



- Het RVB is op grond van de Regeling Materieelbeheer 2006 exclusief bevoegd tot verkoop en verhuur van alle panden van het Rijk die niet meer in gebruik zijn. Een uitzondering hierop vormt BZ, dat naar eigen zeggen gevolmachtigd is om in het buitenland panden te verkopen en te verhuren. De volmacht waarin dit geregeld zou moeten zijn heeft overigens noch het RVB noch BZ kunnen achterhalen. Hierdoor hebben wij niet kunnen vaststellen of de minister van BZ bevoegd was deze vastgoedtransacties namens de staat te verrichten. Dit betekent dat er onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van deze transacties. Zie ook het rapport bij het jaarverslag *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Buitenlandse Zaken*.
- Vanaf medio 2014 is het Kader Overname Rijksvastgoed (KORV) ingevoerd om het ministerie van Defensie en Rijkswaterstaat meer zekerheid te bieden over de hoogte en de tijdigheid van de opbrengst na afstoting. Van de uitvoering van deze regeling hebben we nog geen resultaten gezien; het ministerie van BZK geeft aan dat afstoot een lange doorlooptijd kent. Daarnaast wordt voor een aantal ministeries de verrekening van opbrengsten via aparte afspraken afgewikkeld. Dit zagen we bijvoorbeeld bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI) en BZ.
- Bij de Nationale politie bleken financiële en juridische complicaties op te treden bij gebruikmaking van het KORV omdat de Nationale politie een aparte rechtspersoon buiten het Rijk is. Vanwege de kosten en lange doorlooptijd is het financieel niet gunstig voor de Nationale politie om vastgoed via het KORV te verkopen. Defensie en RWS hoeven het vastgoed – als het overtollig is – niet eerst over te dragen aan het RVB omdat de staat eigenaar is, dit scheelt tijd en kosten.

Rollen van het Rijksvastgoedbedrijf



Figuur 6 Taken van het Rijksvastgoedbedrijf

Beperkt inzicht in stand van zaken bezuinigingen rijksvastgoed

Om te bezuinigen op de kantoorhuisvesting van het Rijk zijn in de periode 2011-2013 in totaal 13 huisvestingsplannen opgesteld: één voor Den Haag en één voor elke provincie. Het RVB moest volgens deze plannen in 2020 structureel € 136 miljoen bezuinigen op het totaal aan huisvestingslasten van € 722 miljoen in 2012, een bezuinigingsopgave van bijna 20%. In ons rapport *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf* uit 2015 concludeerden we reeds dat de plannen om te besparen niet goed onderbouwd waren. De plannen bevatten geen strategische langetermijnblik en geen gedegen businesscase.

We constateren dat het door de invoering van de nieuwe, integrale kostprijs met ingang van 2016 voor de periode 2012 – 2016 alleen met heel veel aannames nog mogelijk is om vast te stellen hoeveel het RVB heeft bezuinigd. Daarom is er slechts beperkt inzicht in hoeveel het RVB tot nu toe aan bezuinigingen feitelijk heeft gerealiseerd. Het is ook niet duidelijk welke kosten en baten daarbij aan de orde waren ('tegen welke prijs is bezuinigd').

We constateren wel dat er door het Ministerie van BZK in de periode 2014-2017 maatregelen zijn genomen om de realisatie van bezuinigingen uit de huisvestingsplannen beter te monitoren. Ook is een kostprijsmodel ontwikkeld met een integrale kostprijs per m².

Uit de interne voortgangsrapportages van het RVB blijkt dat het RVB in 2017 verwachtte de beoogde structurele besparing op kantoorhuisvesting van € 136 miljoen in 2020 te realiseren. Randvoorwaarde is wel dat de plannen – met daarin onder andere de aangescherpte huisvestingsnormen – onverkort uitgevoerd kunnen worden, de prijzen op de vastgoedmarkt niet te veel stijgen en de behoefte aan vastgoed niet toeneemt. We constateren daarentegen dat de investeringskosten wel stijgen en de behoefte aan vastgoed wel toeneemt. Hierdoor lijkt het ons onwaarschijnlijk dat de besparing zal worden gerealiseerd.

Onduidelijk beeld afname volume

In de interne voortgangrapportage over 2016 verwachtte het RVB dat in 2020 het aantal vierkante meters kantoorruimte gedaald zal zijn van 3,5 miljoen m² BVO in 2012 naar 2,4 miljoen m² BVO. Een daling van 1,1 miljoen m² BVO. Deze afname van vierkante meters vermenigvuldigd met de kostprijs per vierkante meter zal volgens het RVB een besparing op huisvestingskosten opleveren van structureel € 136 miljoen.

De werkelijke afname van het aantal vierkante meters tussen 2012 en 2016 is voor ons moeilijk vast te stellen. Dat komt omdat de overzichten van het RVB verschillen vertonen. Een voorbeeld hiervan is dat het totale oppervlakte van de vastgoedportefeuille in 2017 feitelijk 2.832.485 m² was (opgave RVB 2018), terwijl de prognose (peiljaar 2015) voor dat jaar 2.705.983 m² was. Een verschil van 126.502 m², ofwel € 15,7 miljoen (gerekend met een gemiddelde prijs van € 124 per m²). Het verschil tussen de opgave uit 2013 in een brief aan de Tweede Kamer ten opzichte van de opgave in 2015 is nog groter, bijna 400.000 m², in euro's vertaald is dat bijna € 50 miljoen.



Nieuwe integrale kostprijs RVB

Met ingang van 2016 heeft het RVB een nieuwe, integrale kostprijsmethodiek ingevoerd voor de berekening van de tarieven per m². We vinden dit een goede ontwikkeling en een verbetering ten opzichte van de oorspronkelijke kostprijsmethodiek. De kosten die nu in rekening worden gebracht bij de ministeries hebben een directe relatie met de werkelijke huisvestingskosten. Maar we vinden deze nieuwe, integrale kostprijs als indicator voor het berekenen van de besparingen beperkt omdat niet alle relevante kosten worden meegenomen, zoals de investeringen onder de € 250.000.

Opbrengsten uit verkoop: resultaat na vier jaar per saldo € 2 miljoen

Bij uitvoering van de huisvestingsplannen zijn panden als gevolg van inkrimping leeg komen te staan. In ons rapport *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf* uit 2015 gaven wij aan dat inzicht in de actuele marktwaarde van het rijksvastgoed wenselijk is om te kunnen sturen op de doelmatigheid van keuzes over vastgoed. Het is belangrijk dat in ieder geval voor de kantoorpanden wordt getracht een vorm te vinden om periodiek de waarde van afzonderlijke panden in kaart te brengen.

Het RVB heeft panden, die ze wenste af te stoten, te koop gezet en in vier jaar tijd 83 panden verkocht. We constateren dat het totaalresultaat van deze 83 verkopen over vier jaar per saldo € 2 miljoen is.

We hebben van het RVB overzichten ontvangen over de verkopen in de jaren 2014 tot en met 2017. Hieruit blijkt dat het RVB 83 panden heeft verkocht voor een bedrag van € 259 miljoen. Na aftrek van de boekwaarde was de boekwinst bij datum van verkoop (= resultaat) € 102 miljoen. Uit de overzichten hebben we berekend dat eerder op deze panden € 100 miljoen voorafgaand aan de verkoop extra was afgeboekt. Ten opzichte van de oorspronkelijke boekwaarde (vóór het moment van beslissing tot verkoop) van € 257 miljoen – met een gemiddelde boekwaarde van € 3 miljoen – is het resultaat € 2 miljoen (€ 102 miljoen minus € 100 miljoen). Ons is niet bekend wat de WOZ-waarde bedroeg van de 83 verkochte panden.

Het RVB rapporteert volgens de jaarverslagregels over de opbrengsten uit verkoop van panden, zonder aanvullende informatie te geven over de afboekingen die voorafgaand aan de verkoop zijn gedaan, dan wel de WOZ-waarde. Wij sluiten niet uit dat de gepresenteerde opbrengsten uit verkopen op deze manier een vertekend beeld geven. Er is uiteindelijk veel publiek vermogen van de hand gegaan tegen een opbrengst van € 2 miljoen. Ons casusonderzoek naar de verkoop van een kantoorpand illustreert de mogelijke risico's bij verkopen door het RVB (zie kader).⁵



Verkoop kantoorpand

Het RVB heeft de getaxeerde waarde (boekwaarde) van een kantoorpand vóór de verkoop in twee stappen (in 2010 en 2013) van € 11,5 miljoen teruggebracht naar een boekwaarde van € 3 miljoen. Dit was een afboeking van in totaal € 8,5 miljoen.

Het RVB verkocht het kantoorpand in 2017 voor € 5,15 miljoen. Dat is € 2,15 miljoen meer dan de boekwaarde van € 3 miljoen. Vervolgens is dit pand binnen een dag doorverkocht voor € 9,4 miljoen. Deze prijs ligt daarmee € 4,25 miljoen hoger dan de verkoopprijs van het RVB van € 5,15 miljoen. Dit was voor het RVB reden om navraag te doen naar de achtergronden van de verkoop. Er werden door het RVB geen onregelmatigheden geconstateerd bij deze verkoop.

Ook hebben we een casusonderzoek gedaan naar de verkoop van een gevangenis. Deze casus illustreert goed het spanningsveld voor het RVB tussen enerzijds het streven naar de maximale verkoopopbrengst en anderzijds de maatschappelijk gewenste herontwikkeling van het gebied. In de taxatie in opdracht van het RVB is rekening gehouden met het ontwikkelingspotentieel van dit pand.

Verkoop gevangenis

Een gevangenis werd in 2016 door een externe partij in opdracht van het RVB getaxeerd op € 6,4 miljoen. Omdat de gemeente een beroep heeft gedaan op de voorkeurspositie om dit pand als eerste te mogen kopen, heeft het RVB afgezien van openbare verkoop. Daarom hebben geen andere partijen mee kunnen bieden op dit pand.

In 2017 is het pand geleverd aan de gemeente voor het getaxeerde bedrag van € 6,4 miljoen. De leveringsvoorwaarden bevatten o.a. een verrekenbeding voor het geval dat de plannen van de toekomstige kopers zouden afwijken (meer m² en meer commerciële functies). In dat geval zal het RVB de gestegen waarde ten opzichte van de verkoopprijs ontvangen.

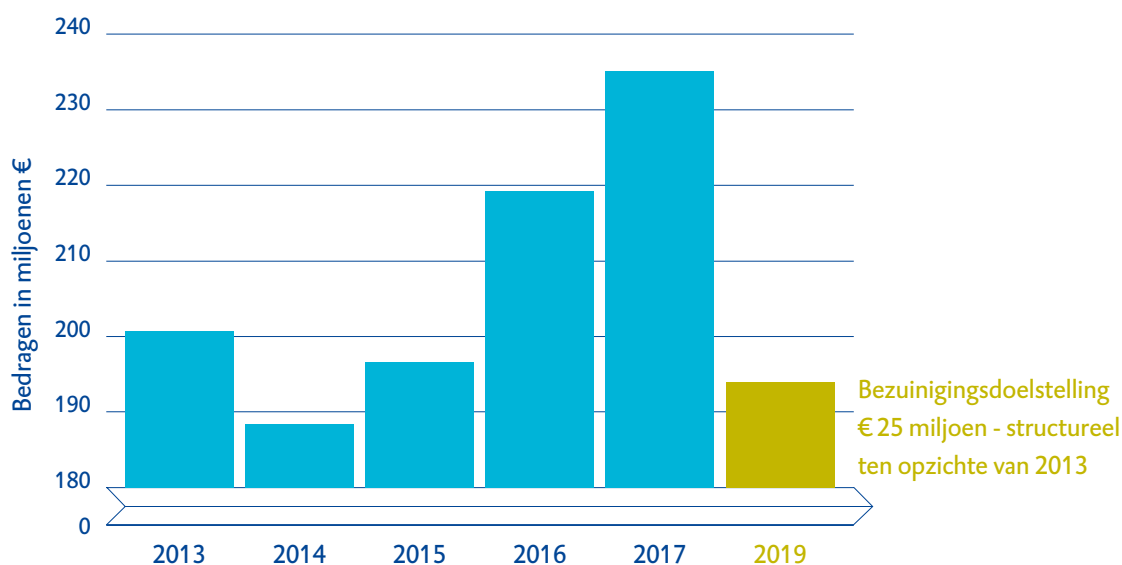
De gemeente heeft het pand dezelfde dag nog doorverkocht aan een private, derde partij voor hetzelfde bedrag, die in het pand een andere bestemming wilde realiseren.

Apparaatskosten: beoogde besparing van € 25 miljoen nog niet in zicht

Het RVB moest dankzij de fusie in 2014 ultimo 2019 structureel € 25 miljoen kunnen besparen ten opzichte van de *apparaatskosten* van € 200 miljoen in 2013, een besparing van 12,5%. We concluderen dat het RVB niet bespaart op apparaatskosten. De besparingsdoelstelling is inmiddels bijgesteld door het RVB naar structureel € 20 miljoen in 2020. Wij hebben berekend dat de apparaatskosten, ondanks getroffen maatregelen zoals besparingen op de ICT en vermindering van huisvestingslocaties, ten opzichte van 2013 per saldo niet gedaald zijn met € 20 miljoen, maar juist gestegen zijn met € 20 miljoen. Dit terwijl de beoogde besparing al wel als realisatie was opgenomen in het kostprijsmodel. Het lijkt ons niet aannemelijk dat het RVB die besparing zal realiseren. Dat zou namelijk betekenen dat

het RVB in krap twee jaar tijd een verbetering in doelmatigheid van € 40 miljoen zou kunnen realiseren. Het RVB is een vraaggestuurde organisatie en de afgelopen jaren is de vraag alleen maar toegenomen. Als de vraag blijft stijgen, zal ook de capaciteit moeten blijven stijgen. Dan zouden overigens ook de inkomsten van het RVB moeten stijgen, maar of dat de gewenste besparing mogelijk maakt is ons inziens maar zeer de vraag.

De apparaatskosten van het Rijksvastgoedbedrijf stijgen. De bezuinigingsdoelstelling is nog niet bereikt.



De bezuinigingsdoelstelling is bijgesteld naar € 20 miljoen in 2020.

Figuur 7 Ontwikkeling apparaatskosten van het Rijksvastgoedbedrijf 2013-2017

Tweede Kamer ontvangt niet alle relevante informatie

Wij constateren dat de minister van BZK de Tweede Kamer beter kan informeren over alle relevante informatie van de huisvestingsplannen. De Tweede Kamer ontvangt wel informatie over de prognoses van de realisatie van de beoogde besparingen, maar niet over de feitelijke realisatie van de besparingen of over de kosten (zoals extra afschrijving) die gemaakt moeten worden om de besparing te realiseren. In brieven aan de Tweede Kamer is de laatste jaren door de minister voor WenR een aantal keer informatie gegeven over de huisvestingsplannen. Maar de 13 plannen zijn nooit actief aan de Tweede Kamer aangeboden en door het parlement beoordeeld.

Wij merken op dat de Tweede Kamer bij de minister van BZK altijd kan vragen om een vertrouwelijke inzage van de plannen, indien er sprake is van bedrijfsvertrouwelijke informatie. Over de voortgang van de masterplannen berichtte de minister voor WenR een aantal keer dat de beoogde structurele besparing op de huisvestingskosten van € 136 miljoen van 2020, en de beoogde besparing op de apparaatskosten van € 20 miljoen in 2020, zouden worden gerealiseerd.⁶

Daarnaast verwees de minister naar het *Jaarbericht Bedrijfsvoering Rijk* (JBR) voor meer informatie over realisatie van de besparing. Het JBR 2015 en 2016 geeft weliswaar informatie over de ontwikkeling van de kostprijs, maar er wordt geen informatie gegeven over welke kosten gemaakt worden om de besparing te realiseren. Het JBR bevat geen informatie over wat de verkopen tot dan toe hebben opgeleverd aan besparingen op de huisvestingskosten. Ook in het Jaarverslag aan de Tweede Kamer rapporteert de minister van BZK niet over de feitelijke realisatie van de besparingen op het vastgoed.

Aanbeveling: Volledig en eenduidig inzicht in volume en de waarde Rijksvastgoed noodzakelijk
In ons rapport *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf* uit 2015 gaven wij aan dat inzicht in de actuele marktwaarde van het Rijksvastgoed wenselijk is om te kunnen sturen op de doelmatigheid van keuzes over vastgoed. We bevelen de minister van BZK daarom nogmaals aan om het inzicht in de actuele marktwaarde van het rijksvastgoed te vergroten om te kunnen sturen op de doelmatigheid van keuzes over vastgoed. We beseffen dat dit een grote opgave is voor het RVB. Toch is het belangrijk dat in ieder geval voor de kantoorpanden wordt getracht een vorm te vinden om periodiek de waarde van afzonderlijke panden in kaart te brengen.

In 2015 hebben we dit in ons nawoord als volgt verwoord: “Het gaat ons er juist om dat de marktwaarde al bekend is voordat beslissingen over afstoot genomen worden. Wat niet bekend is, kan niet worden afgewogen. Wij vinden dat de verwachte verkoopopbrengst een criterium moet zijn bij de beslissing over welke panden wel en niet af te stoten. Wij beseffen dat periodiek waarderen geld kost en dat het niet van alle panden eenvoudig is om een actuele waarde te bepalen. Tegelijkertijd kan het nog meer geld kosten als geen gebruik wordt gemaakt van de actuele marktwaarde bij beslissingen over afstoot”.

Deze aanbeveling doen wij ook in het licht van het advies van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid aan het kabinet (maart 2017) om opnieuw een staatsbalans te introduceren.

Aanbeveling: Actualiseer de huisvestingsplannen en bezuinigingsdoelstelling

We bevelen de minister van BZK aan om de huisvestingsplannen te herijken en de haalbaarheid van de bezuinigingsdoelstellingen van structureel € 136 miljoen op huisvestingslasten en structureel € 20 miljoen op apparaatskosten opnieuw te beoordelen. De minister kan daarbij:

- toetsen of de aanscherping van de monitoring voldoende informatie geeft over het inzicht van de daadwerkelijke realisatie van de besparing, dus niet alleen de prognose van de besparing;
- toetsen of alle panden op uniforme wijze volgens het nieuwe *model voor de businesscase* – dat het RVB inmiddels heeft opgesteld – geadministreerd zijn en zo informatie geven voor de businesscases op portefeuilleniveau;
- de Tweede Kamer kennis te geven van de geactualiseerde huisvestingsplannen en van de voortgang van de plannen.

De herijkte huisvestingsplannen zouden het karakter moeten hebben van een samenhangend lange termijn huisvestingsplan (inclusief de financiële en maatschappelijke gevolgen voor de vastgoedportefeuille). Bovendien hoort bij die strategische langetermijnblik een visie over hoe het RVB wil omgaan met de dynamiek en grilligheid van de vastgoedmarkt. Bij het maken van deze businesscases kan de minister rekening houden met de nieuwe taken en bevoegdheden uit het regeerakkoord daar waar ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en de omgevingswet en ontwikkelingen zoals de energieopgave voor Nederland uit het Klimaatverdrag van Parijs gevolgen hebben voor de vastgoedportefeuille van het Rijk. Het nieuwe takenpakket van de minister van BZK biedt volgens ons kansen voor een sector overstijgende en integrale aanpak van de sturing en beheersing van het rijksvastgoed. Dat kan in samenwerking met andere overheden, met oog voor de impact van het rijksvastgoed op maatschappelijke issues zoals werkgelegenheid en bereikbaarheid van overheidsdiensten.

4.7 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de bedrijfsvoering, beoordelen wij ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het Jaarverslag.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van WenR is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag van Wonen en Rijksdienst (WenR).

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten, beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van WenR is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Opgelost aandachtspunt

Het aandachtspunt ‘Extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking’ uit 2016 is adequaat opgepakt, waarmee het aandachtspunt is vervallen. De kwaliteit en de betrouwbaarheid van de registratie van de detacheringen en inleenconstructies van deze doelgroep was voorheen onvoldoende geborgd. Inmiddels zijn er afspraken gemaakt die duidelijk en transparant zijn vastgelegd en is de kwaliteit van de registratie geborgd.

Nieuw attentiepunt: Integere gegevensbewerking van ‘Vrouwen op topfuncties’ verdient aandacht

Het proces van tot stand komen van de niet-financiële informatie ‘Vrouwen op topfuncties’ is beperkt reconstrueerbaar. Dit betreft zeer privacygevoelige informatie waarbij transparante afspraken over de integriteit van de gegevensbewerkingen en gegevensbeveiliging moeten worden gemaakt. Onduidelijk is of er binnen het proces maatregelen zijn getroffen om de integriteit en vertrouwelijkheid van de gegevensbewerkingen te bewaken en de bescherming te bewaken van de persoonsgegevens, zoals voorgeschreven in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Om misbruik en ongeautoriseerd gebruik van persoonsgegevens te voorkomen dienen er passende maatregelen getroffen te worden. Daarnaast is een goede *audittrail* van de uitvoering van de afspraken van groot belang om de reconstrueerbaarheid van de informatie te borgen.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft op 25 april 2018, mede namens de staatssecretaris van BZK, gereageerd op ons conceptrapport.⁷ Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van BZK

Opgeloste onvolkomenheid UBR|HIS

De minister deelt onze conclusie dat de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS), een onderdeel van de Uitvoeringorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR), in 2017 afdoende verbetermaatregelen heeft getroffen om de onvolkomenheid op te lossen. Onze aanbeveling om het tegenlezen voor de procedurekeuze en de leverancierskeuze op te nemen in de procedurebeschrijving is inmiddels opgevolgd.

IT-beheer P-Direkt systemen

De minister herkent de verbeterpunten rondom het gebruikers- en productiebeheer, de beveiliging en het beheer van de IT-infrastructuur. Zij merkt op dat de risico's in het IT-beheer voor de salarisbetalingen en andere vergoedingen zijn beperkt door compenserende maatregelen.

Zij heeft een aantal maatregelen genomen, dan wel in gang gezet, die zullen leiden tot de nodige verbeteringen:

- P-Direkt is in 2017 een autorisatieproject gestart voor de verbetering van het gebruikersbeheer;
- SSC-ICT heeft de controles op de beheersautorisaties verder aangescherpt;
- de instellingen in de systemen zijn hersteld waardoor de juiste werking van het productiebeheer kan worden aangetoond.

De ADR zal in 2018 aan de hand van audits bezien of de getroffen maatregelen effectief zijn.

UBR|Inhuurdesk

Bij UBR|Inhuurdesk zijn diverse verbetermaatregelen in de loop van 2017 geïmplementeerd, waardoor de werking hiervan voor het gehele jaar niet kan worden aangetoond. De minister volgt onze aanbeveling op om het tegenlezen vast te leggen in procedurebeschrijvingen. Ook zal zij verbijzonderde interne controles uitvoeren om de correcte werking van de kritische interne beheersmaatregelen te toetsen.



De minister geeft aan dat de mate waarin inhuur rechtmatig plaatsvindt in belangrijke mate afhankelijk is van factoren en besluiten die buiten UBR|Inhuurdesk liggen. Zij hecht er aan dat in toekomstige rapportages over de uitkomsten van de rechtmatigheidscontrole wordt aangegeven of de oorzaak van onrechtmatigheid ligt bij UBR|Inhuurdesk of bij de opdrachtgever(s).

IT-beheer SSC-ICT

De minister herkent de aanbeveling om de systemen waarvoor SSC-ICT verantwoordelijk is te transformeren naar standaard platformen. Zij merkt op dat standaardiseren niet voor alle systemen de oplossing is om te voldoen aan de generieke security baselines, dat vereist ook nauwe afstemming met de opdrachtgevers. SSC ICT streeft ernaar om door middel van *due diligence* onderzoeken een meer compleet beeld te krijgen van de kwaliteit van de systemen die overgaan naar SSC-ICT.

Rijksbrede informatiebeveiliging

De minister is het met ons eens dat het belang van informatiebeveiliging alleen maar toeneemt en dat de Rijksdienst het goede voorbeeld moet geven. Het is een punt van zorg dat dit jaar meer onvolkomenheden zijn geconstateerd op het gebied van informatiebeveiliging. Tegelijkertijd is door meerdere departementen het afgelopen jaar hard gewerkt om de informatiebeveiliging op een hoger peil te brengen. We bevelen de minister aan om bijvoorbeeld in de nog te verschijnen Brede Digitale Agenda Overheid de taak van de minister op het gebied van rijksbrede coördinatie van de informatiebeveiliging te versterken. De minister merkt hierover op dat deze agenda niet specifiek in gaat op haar rijksbrede taak.

Verantwoordingsinformatie Rijksdienst

De minister stelt dat de In Control Verklaringen (ICV's) van de departementen slechts één van de instrumenten is waarmee zij inzicht verkrijgt in de stand van zaken van de informatiebeveiliging per departement. Desalniettemin deelt zij onze mening dat het goed is om de In Control Verklaring als verantwoordingssystematiek tegen het licht te houden en te zien of verbetering mogelijk en noodzakelijk is. Met de departementen heeft zij reeds afgesproken dit te doen voor het verantwoordingsjaar 2019.

Een onderdeel hiervan is ook, dat bekeken wordt of er betere manieren zijn om SSO's verantwoording af te laten leggen over hun IT-beheer (incl. informatiebeveiliging). Onze aanbevelingen, zoals het gebruik van ISAE 3402, zal zij meewegen. Ze is geen voorstander van het zelf ontwikkelen van een nieuw *Governance Risk en Compliance* (GRC) framework voor de Rijksdienst aangezien er genoeg toereikende en algemeen door de IT-industrie



erkende standaarden beschikbaar zijn. Niettemin gaat zij in de geest van onze aanbeveling verkennen welke standaarden (zowel voor frameworks als voor security baselines) geschikt zijn om toe te passen binnen de Rijksdienst en hoe deze passen binnen het bestaande kader van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR2017).

Personeelstekorten

Beloningsniveau

De minister geeft aan dat het beloningsniveau van het rijkspersoneel uiteraard haar aandacht heeft. Zij tracht met de centrales van overheidspersoneel overeenstemming te bereiken over een nieuwe arbeidsvoorwaardenovereenkomst, binnen de haar gegeven financiële ruimte.

Verkrijgen van inzicht in ICT tekorten

Voor het verkrijgen van inzicht in ICT tekorten verwijst de minister naar haar brief aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31490, nr. 235). In deze brief schrijft zij dat vanaf januari 2018 invulling wordt gegeven aan het plan van aanpak *Versterking HR ICT Rijksdienst*. Onder andere zal worden gewerkt aan het (structureel) versterken van de informatiepositie van het Rijk als ICT-werkgever en deze gericht in te zetten in de interdepartementale netwerken van HR (ICT) professionals. In deze brief geeft zij ook aan dat in 2018 wordt gekeken op welke wijze ingespeeld kan worden op eventuele knelpunten ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden voor het aantrekken en behouden van hoogwaardige en schaarse ICT-specialisten. Zij noemt in de brief ook een aantal initiatieven dat inspeelt op rijksbrede ICT ontwikkel- en loopbaanpaden. Informatie hierover zal de minister opnemen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering.

De minister verwacht dat de financiering van het plan van aanpak voor het aantrekken, ontwikkelen en behouden van ICT-personeel voor de zomer rond te hebben.

Inkoop deskundigheid

De minister wacht de resultaten van een verdiepend onderzoek naar inkoopdeskundigheid af om op basis daarvan vervolgvactiteiten te kunnen ontwikkelen.

Financiële deskundigheid

Over financiële deskundigheid hebben de minister nog geen signalen bereikt dat een rijksbrede aanpak in kwantitatieve zin gewenst is. Voor de aanpak van de kwalitatieve tekorten verwijst zij ons naar de reactie van de minister van Financiën.



Rijksvastgoed

De minister geeft aan dat er in de afgelopen 10 jaar veel resultaten zijn bereikt op het gebied van rijksvastgoed en dat de samenwerking tussen de vastgoed-beherende organisaties sterk is verbeterd. Zij wijst daarbij op het belang van de vastgoedstrategieplannen en de werkwijze voor het omgaan met overtollig vastgoed. Op die momenten worden afwegingen gemaakt gericht op het zo doelmatig mogelijk omgaan met maatschappelijk vermogen. Ten aanzien van het verkrijgen van een beter inzicht in het volume en de waarde van het rijksvastgoed attendeert de minister ons op de kabinetsreactie op het rapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid. Zij zal onze aanbeveling onder de aandacht brengen van de minister van Financiën. Het Ministerie van BZK is volgens haar niet het geëigende ministerie om deze coördinerende rol in te vullen conform Besluit taak RVB 2017.

De minister geeft aan dat strak gestuurd wordt om de beoogde besparingen op de masterplannen rijkskantoren te realiseren. In de loop van 2018 wordt gestart met de actualisatie van de masterplannen rijkskantoren, waarbij een gedetailleerde uitvraag bij departementen plaatsvindt naar de voorziene huisvestingsbehoefte voor de komende vijf jaar. De minister streeft ernaar om de door ons genoemde strategische factoren en nieuwe ontwikkelingen, onder meer op het terrein van de vastgoedmarkt en duurzaamheid, zoveel mogelijk mee te nemen. In dat kader zal zij beoordelen of de bezuinigingsdoelstelling van € 136 miljoen op rijkshuisvesting nog steeds haalbaar is dan wel moet worden herijkt.

Vanwege het commercieel vertrouwelijk karakter van de masterplannen zal de minister dezelfde procedure volgen voor het aanbieden aan de Tweede Kamer als in het verleden.

Met betrekking tot de ontwikkeling van de apparaatsuitgaven van het Rijksvastgoedbedrijf stelt de minister vast dat enerzijds concrete besparingen gerealiseerd worden (bijvoorbeeld op het terrein van huisvesting en ICT) en dat anderzijds het Rijksvastgoedbedrijf is geconfronteerd met een toegenomen vraag (zowel vanuit het ministerie van Defensie als de rijksportefeuille). Deze laatste ontwikkeling verklaart voor een belangrijk deel de geconstateerde toename van de apparaatskosten.

Naar aanleiding van onze eerdere onderzoeksbevindingen heeft de minister besloten in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017 aanvullend inzicht te geven in de realisatiecijfers van de masterplannen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Voor bijna alle conclusies en aangedragen verbeterpunten geeft de minister aan dat zij deze herkent en dat zij werkt aan verbeteringen. Des te meer valt op dat zij nauwelijks in gaat op onze (herhaalde) aanbeveling om haar positie te versterken, vooral met betrekking tot het beheersen van IT-risico's binnen het rijk. Daarnaast zien wij aanleiding om terug te komen op de onderwerpen personeelstekorten en rijksvastgoed.

Versterking taak van de minister van BZK voor ICT rijk

Het belang van een gedegen beheersing van IT-risico's in het algemeen neemt toe. Dit geldt in het bijzonder voor de beveiligingsaspecten. Dit is ook aangegeven in de *Nederlandse Cybersecurity Agenda* die de minister van Justitie en Veiligheid recent aan de Tweede Kamer heeft aangeboden. Daarin wordt aangegeven dat Nederland beschikt over een goede uitgangspositie om de economische en maatschappelijke kansen van digitalisering te verzilveren, maar dat tegelijkertijd de kwetsbaarheden en dreigingen in het digitale domein toenemen.

Het niveau waarop voldaan wordt aan de vereisten loopt niet in de pas met het gestegen dreigingsniveau. Over 2017 constateerden wij op dit terrein 10 onvolkomenheden, een toename in vergelijking met 2016.

De vraag is of het voortzetten van de huidige aanpak voldoende perspectief biedt voor de benodigde kwaliteitsverbetering. Vorig jaar hebben wij reeds de minister in overweging gegeven om haar – analoog aan de rijksbegrotingsvoorschriften – meer instrumenten in handen te geven om vakministers aan te kunnen spreken. De minister maakt thans in haar reactie niet duidelijk of zij van plan is die positie te versterken. Gezien de toenemende dreiging adviseren we de minister dit vraagstuk te agenderen en te onderzoeken of het nodig is om elementen uit de sturing en het toezicht op de rijksfinanciën ook te introduceren in de sturing en het toezicht op de beheersing van IT-risico's binnen het rijk.

Personeelstekorten

Over ons advies om betere arbeidsvoorwaarden voor IT-deskundigen te realiseren geeft de minister aan dat zij – binnen de haar gegeven financiële ruimte – met de centrales van overheidspersoneel overeenstemming tracht te bereiken over een nieuwe arbeidsvoorwaardenovereenkomst. De minister doelt hier echter op een generiek vraagstuk; het binnen financiële kaders sluiten van een nieuwe arbeidsvoorwaardenovereenkomst. We stellen daarentegen een specifiek vraagstuk aan de orde. Wanneer het gaat om IT-deskundigheid kan het per saldo voordelig zijn om – bijvoorbeeld via betere arbeids-



voorwaarden – meer IT'ers in dienst te nemen en daarmee de omvang van de relatief dure externe inhuur te verminderen. Hiermee worden tevens risico's in termen van continuïteit en kennisopbouw verkleind.

Rijksvastgoed

Het is belangrijk dat er adequate informatie is om de juiste strategische afwegingen te maken, en beslissingen te nemen bijvoorbeeld bij aankoop of verkoop van vastgoed. Een baten-lastenstel biedt het parlement betere informatie bij deze besluitvorming dan een verplichtingen-kasstelsel. De minister van Financiën is weliswaar verantwoordelijk voor het maken van een nadere afweging om rijksbreed een baten-lastenstelsel in te voeren, maar voor de minister van BZK ligt er een specifieke taak om vanuit haar verantwoordelijkheid voor het rijksvastgoedbeheer zorg te dragen voor complete en uniforme informatie over het volume en de waarde van ál het rijksvastgoed.

We constateren met instemming dat de minister van BZK de Tweede Kamer aanvullend gaat informeren over de realisatie van de huisvestingsplannen in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017*. We vragen de minister van BZK om de Tweede Kamer naast prognoses, ook aanvullende informatie te verstrekken over de feitelijke realisatie van de plannen, zoals de afname van het aantal vierkante meters en de feitelijke daling van de huisvestingslasten. Daarnaast zal de actualisatie van huisvestingsplannen leiden tot inzicht in de haalbaarheid en de realisatie van de taakstellingen. Of deze actualisatie tot wijzigingen van de huisvestingsplannen zal leiden wordt de komende tijd duidelijk. Wij zullen de uitkomsten van deze actualisatie met belangstelling volgen.

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 saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet.

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 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken wij gebruik van 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 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 wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

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

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

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

Omdat het niet mogelijk is om 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 vestigen wij de aandacht op zaken die beter kunnen worden georganiseerd.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staat hierbij de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Om dit te kunnen beoordelen gaan wij per beleidsthema na:

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

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

Bijlage 2

Literatuur

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 (2013a). *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013b). *Aandachtspunten bij de begroting van de minister voor Wonen en Rijksdienst*, brief 13 november 2013. Ook: Kamerstuk 33 750 XVIII nr. 5. Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2014.

Algemene Rekenkamer (2016a). *Staat van de rijksverantwoording 2016*. Bijlage bij Kamerstuk 34 725 nr 3. Financieel jaarverslag van het Rijk 2016.

Algemene Rekenkamer (2018a). *Rapport bij het Jaarverslag Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018b). *Rapport bij het Jaarverslag Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018c). *Brief van de Algemene Rekenkamer over de kabinetsreactie op het rapport 'Baten en lasten geherwaardeerd' d.d. 5 april 2018*. Den Haag: 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 nr. 485. Den Haag: Sdu.

BZK (2017b). *Nota van wijziging. Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775 XVIII, nr. 5. Den Haag: Sdu.

BZK (2017c). *Het versterken van de positie van het Rijk als ICT-werkgever*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31490 VII, nr. 235. Den Haag: Sdu.

BZK (2017d). *Jaarverslag en slotwet Wonen en Rijksdienst 2016. Lijst van vragen en antwoorden, vraag 65*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 725 XVIII, nr. 6. Den Haag: Sdu.

BZK (2017e). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2016. Motie van het lid Aukje de Vries c.s.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 725, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Panteia (2017), *Versterking ICT-werkgeverschap Rijk*, Zoetermeer.

Bijlage 3

Eindnoten

1. Gezien het belang van een effectieve en een efficiënte inkoop is eind 2016 ambtelijk een afsprakenpakket vastgesteld en met de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer afgestemd. Bij hun controles nemen de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer die afspraken als vertrekpunt. Onder meer is afgesproken dat een verbijzonderde interne controle wordt ingericht.
2. Gezien het belang van een effectieve en een efficiënte inkoop is eind 2016 ambtelijk een afsprakenpakket vastgesteld en met de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer afgestemd. Bij hun controles nemen de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer die afspraken als vertrekpunt.
3. Kamerbrief 34 550 VII, nr. 50; Kamerbrief 34 775 VII, nr. 47.
4. In reactie op onze constatering in het verantwoordingsonderzoek over 2016 gaf de minister aan dat in april 2016 de definitie voor ‘kritiek systeem’ in interdepartementaal overleg is bekrachtigd. Teneinde zich in de ICV nog breder te kunnen verantwoorden, hebben enkele departementen bewust besloten deze definitie voor zichzelf ruimer te interpreteren. Deze interpretatieruimte leidt blijkbaar tot verschillen in een belangrijk onderdeel van de ICV's.
5. De casussen in dit en het volgende kader zijn geanonimiseerd ten opzichte van het conceptrapport.
6. Deze zin is aangepast nadat het rapport voor bestuurlijk hoor en wederhoor aan de minister van BZK is aangeboden. Het laatste deel van deze zin is nu “... en de beoogde besparing op de apparaatskosten van € 20 miljoen in 2020, zouden worden gerealiseerd.” Dit was: “... en de verbetering doelmatigheid op apparaatskosten van € 20 miljoen in 2020, zal worden gerealiseerd.”
7. 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.

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 2018

