VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

Rapport bij het Jaarverslag 2020

2021

Algemene Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2020
De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

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

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Door de coronapandemie heeft het kabinet vanaf het voorjaar van 2020 veel steunmaatregelen getroffen voor de economie en de arbeidsmarkt. De financiële consequenties hiervan hebben een grote invloed gehad op de departementale jaarverslagen over 2020 en daarmee ook op ons verantwoordingsonderzoek. De normen voor onze oordeelsvorming over de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer zijn ongewijzigd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronamaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2020 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2020.

Inhoud

1. Onze conclusies | 6

2. Feiten en cijfers | 9

3. Financiële informatie | 12

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 14

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 15

3.3 Inherente onzekerheid bij uitvoering toeslagen | 16

4. Bedrijfsvoering | 18

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 18

4.1.1 Het takenpakket van het Ministerie van BZK | 18

4.1.2 Toekomstbestendigheid SSO's | 20

4.1.3 Lines of defense – samen oplossen van onvolkomenheden en aandachtspunten | 21

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 24

4.2.1 Onvolkomenheid IT-beheer P-Direktsystemen | 25

4.2.2 Onvolkomenheid SSC-ICT beveiliging IT-componenten | 25

4.2.3 Onvolkomenheid SSC-ICT gebruikersbeheer | 27

4.2.4 Onvolkomenheid informatiebeveiliging | 27

4.2.5 Onvolkomenheid toepassing instrument decentralisatie-uitkering | 30

4.2.6 Onvolkomenheid opbrengsten RvIG | 31

4.2.7 Onvolkomenheid rijksbreed IT-beheer | 32

4.2.8 Onvolkomenheid voorschottenbeheer | 32

4.2.9 Onvolkomenheid verplichtingenbeheer | 33

4.2.10 Onvolkomenheid coördinatie SiSa-controle | 34

4.3 Opgeloste onvolkomenheden | 35

4.3.1 UBR|Inhuurdesk | 35

4.3.2 UBR Haagse Inkoopsamenwerking (HIS) | 36

4.4 Belangrijke bestaande risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 36

4.4.1 Aandachtspunt lifecyclemanagement - beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap | 36

4.4.2 Aandachtspunt bekostiging Kadaster | 38

4.4.3 Aandachtspunt vastgoedregistraties en frauderisico Rijksvastgoedbedrijf | 39

4.4.4 Aandachtspunt zekerheid berichtenaantallen Logius | 41

4.4.5 Aandachtspunt beheer gemeente- en provinciefonds | 42
4.4.6 Aandachtspunt defensievastgoed | 42
4.5 Belangrijke nieuwe risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 43
4.5.1 Aandachtspunt inkoopbeheer Logius | 43
4.5.2 Aandachtspunt bedrijfsvoering Nationaal Coördinator Groningen | 44
4.5.3 Aandachtspunt specifieke uitkeringen | 46
4.5.4 Aandachtspunt huisvesting Rijnstraat 8 | 48
4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 49

5. Beleidsresultaten | 50

5.1 Beleidscasus herstel- en versterkingsoperatie Groningen | 50
5.1.1 Aardbevingen in Groningen | 51
5.1.2 Beleid in 2020: 3 pijlers | 52
5.1.3 Kosten en resultaten | 55
5.1.4 Veranderingen in het beleid | 60
5.1.5 Bewoner centraal | 62
5.1.6 Aanbevelingen | 63
5.2 Opvolging aanbevelingen Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) | 64
5.2.1 PAW: opzet en werking | 65
5.2.2 Het doel is duidelijk en in overeenstemming met beleids- en financieringsinstrumenten | 65
5.2.3 Het 'leren' is grotendeels geoperationaliseerd | 66
5.2.4 De monitoring van kwantitatieve gegevens is verbeterd | 66
5.2.5 Het PAW is geëvalueerd, maar nog niet alle problemen zijn opgelost | 67
5.2.6 Aanbevelingen | 69
5.3 Rijkspersoneel | 69
5.3.1 Rol minister van BZK | 69
5.3.2 Aantrekken en behouden van voldoende gekwalificeerd personeel centraal gesteld in rijksbreed personeelsbeleid | 70
5.3.3 Randvoorwaarden inzichtelijk maken expertise ingevuld, nu doorpakken | 70
5.4 Sturing op continuïteit en vernieuwing van IT, rijksbreed IT-beheer en informatiebeveiliging | 71
5.4.1 Sturing op IT: informatie en inzicht in het bestaande IT-landschap van het Rijk | 71
5.4.2 Rijksbreed IT-beheer - op de juiste manier beheren | 73
5.4.3 Rijksbrede informatiebeveiliging | 75
5.5 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 81

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 82

6.1 Reactie minister van BZK | 82

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 85

Bijlagen | 87

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZK 2020 | 87

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 91

Bijlage 3 Literatuur | 97

Bijlage 4 Eindnoten | 102

1. Onze conclusies

De minister van BZK staat voor niet te onderschatten opgaves, maatschappelijke problemen zoals de versterking van woningen in het aardbevingsgebied en diepgaande departementale problematiek in de bedrijfsvoering als wel rijksbrede opgaves. Wij bevelen de minister van BZK aan om voor de uitvoering van de versterkingsoperatie in Groningen geen nieuwe beleidswijzigingen door te voeren en de uitvoerders de ruimte te geven voor uitvoering. Daarnaast kan zij bij de coördinatie en uitvoering van de rijksbrede bedrijfsvoering meer gebruikmaken van haar doorzettingsmacht door voor andere ministers duidelijke kaders te stellen voor een effectieve en efficiënte rijksbrede bedrijfsvoering. Verder kunnen problemen in de eigen bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK voortvarender worden aangepakt.

Tijd voor versterkingsoperatie aardbevingsgebied Groningen

Daar waar de minister van EZK verantwoordelijk is voor de schadeafhandeling, is de minister van BZK verantwoordelijk voor onder andere de versterkingsoperatie in Groningen. Voor het oplossen van de problemen in het aardbevingsgebied in Groningen vinden we continuïteit en stabiliteit voor inwoners van Groningen zeer van belang. Zeker na de diverse aanpassingen in het beleid de afgelopen jaren is er ruimte, tijd en voorspelbaarheid voor de uitvoering nodig. Daarnaast moet de relatie tussen kosten en resultaten van de herstel- en versterkingsoperatie beter in beeld worden gebracht door de minister. De minister van BZK kan vanuit het oogpunt van doelmatigheid opties verkennen zoals bijvoorbeeld een afkoopregeling tussen de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) en het Rijk.

Doorzettingsmacht gebruiken bij rijksbrede bedrijfsvoering

De minister van BZK coördineert de rijksbrede bedrijfsvoering. Ze kan haar doorzettingsmacht gebruiken naar andere ministers conform de verantwoordelijkheden die vastgelegd zijn in het 'Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst' (BZK, 2018a). Daar horen andere ministers ruimte voor te geven, op basis van diezelfde regels. Een goede ontwikkeling in 2020 is het nieuwe 'Besluit CIO-stelsel', waarin de rolverdeling tussen de minister van BZK en andere ministers verder is geconcretiseerd (BZK, 2021a). Noemenswaardig is ook het digitaal thuiswerken dat mede door de minister van BZK in 2020 zeer voortvarend is geïmplementeerd en gefaciliteerd. De minister van BZK moet de rijksbrede bedrijfsvoering net zo oppakken als de minister van Financiën dat doet voor rijksbrede financiën.

Voortvarendheid nodig bij eigen bedrijfsvoering

Voor de bedrijfsvoering op het Ministerie van BZK en bij agentschappen moet de minister van BZK voortvarender optreden bij het oplossen van de problemen die onder onvolkomenheden en aandachtspunten liggen. Veel van die problemen bestaan al enkele jaren. Daarnaast constateren we nieuwe problemen, bijvoorbeeld voor de informatievoorziening over specifieke uitkeringen, coördinatie SiSa-controle, inkoopbeheer Logius en bedrijfsvoering Nationaal Coördinator Groningen. We bevelen de minister aan om ervoor te zorgen dat de urgentie van geconstateerde problemen meer wordt ingezien bij de verantwoordelijke beleidsdirecties en de financiële functie binnen het departement te versterken.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van BZK



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van BZK voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen en de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen.

Onvolkomenheden bij Ministerie van BZK

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. IT-beheer P-Direkt-systemen	✗	✗	✗	✗	▶
2. SSC-ICT beveiliging IT-componenten		✗	✗	✗	▶
3. SSC-ICT gebruikersbeheer		✗	✗	✗	▶
4. Informatiebeveiliging kerndepartement		✗	✗	✗	▶
5. Toepassing instrument decentralisatie-uitkeringen		✗	✗	✗	▶
6. Opbrengsten RvIG		✗	✗	✗	▶
7. Rijksbreed IT-beheer		✗	✗	✗	⏸
8. Voorschottenbeheer agentschappen			✗	✗	⏸
Nieuwe onvolkomenheden					
9. Verplichtingenbeheer				✗	
10. Coördinatie SiSa-controle				✗	
Opgeloste onvolkomenheden					
11. Inkoopbeheer UBR | Inhuurdesk	✗	✗	✗	✓	
12. Inkoopbeheer UBR | HIS		✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid
⊗ Ernstige onvolkomenheid
✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
⏸ Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Feiten en cijfers

De minister van BZK is verantwoordelijk voor een breed en gevarieerd takenpakket. De minister is onder meer verantwoordelijk voor het openbaar bestuur, de nationale veiligheid, de woningmarkt, de versterkingsoperatie in Groningen, de energietransitie in de gebouwde omgeving en bouwkwaliteit, de ruimtelijke ordening en de Omgevingswet, het rijksvastgoed, de rijksdienst en de bedrijfsvoering van het Rijk, zoals de rijksbrede coördinatie inzake de informatiesystemen van de rijksdienst, waaronder informatiebeveiliging.

Het Ministerie van BZK werkt voor de taakuitvoering veel samen met andere ministeries, provincies en gemeenten, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. In § 4.1 gaan we dieper in op de verschillende relaties van de minister van BZK. De minister van BZK is daarnaast verantwoordelijk voor de begrotingshoofdstukken IIa Staten-Generaal, IIb Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten, IV Koninkrijksrelaties & BES-fonds, B gemeentefonds en C provinciefonds. Dit rapport spitst zich enkel toe op begrotingshoofdstuk VII (BZK).

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

Het Ministerie van BZK heeft in 2020 € 6.961 miljoen uitgegeven. Dit is 2,5% van de totale rijksuitgaven over 2020. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 7.313 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 922 miljoen.

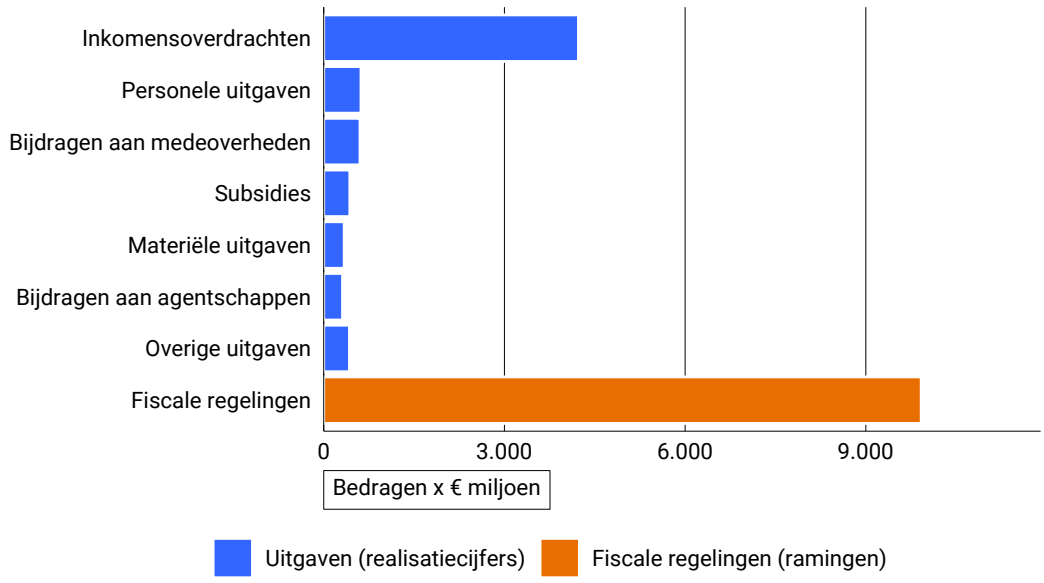
Tabel 1 *Ministerie van BZK (VII) in cijfers in miljoenen € en aantallen fte's*

	2018	2019	2020
Verplichtingen	6.007	5.633	7.313
Uitgaven	5.951	5.617	6.961
Ontvangsten	1.343	753	922
Fte's	9.823	10.431	11.397

De minister van BZK is beleidsmatig verantwoordelijk voor fiscale regelingen, zoals de hypotheekrenteaftrek, de overdrachtsbelasting en de verhuurderheffing. Fiscale regelingen zijn tegemoetkomingen in de belastingen aan personen en bedrijven om beleidsdoelstellingen te realiseren. Fiscale regelingen zijn onderdeel van het belastingstelsel. De geldstromen die gemoeid zijn met fiscale regelingen gaan daardoor op in de totale belasting(geld)stromen. Om het belang van de fiscale regelingen te onderstrepen, zetten we de budgettaire derving van alle fiscale regelingen waarvoor de minister van BZK beleidsmatig verantwoordelijk is af tegen de departementale begroting.

Figuur 1 *Uitgaven en fiscale regelingen van de minister van BZK in 2020*

De minister van BZK is verantwoordelijk voor omvangrijke fiscale regelingen (m.n. hypotheekrenteaftrek) en inkomensoverdrachten (m.n. huurtoeslag)



De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

3. Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZK.

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

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

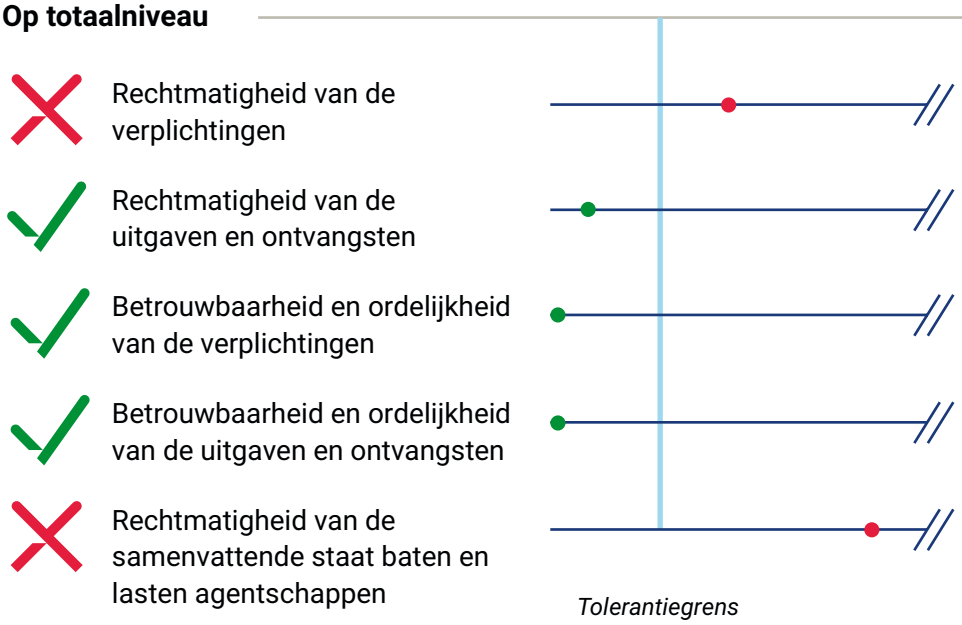
We geven oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Dat doen we in § 3.1 op totaalniveau en in § 3.2 op artikelniveau. In de volgende figuur zijn onze oordelen weergegeven.

Figuur 2 *Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020*

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van BZK

De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van BZK voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen en de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen.

Op totaalniveau



Op artikelniveau

- Artikel 1: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen € 12,5 miljoen.
- Artikel 2: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen € 27,9 miljoen.
- Artikel 10: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen € 96,0 miljoen.
- Artikel 11: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen € 42,6 miljoen.

Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordings-informatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZK:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van:
  - fouten in de rechtmatigheid van de verplichtingen;
  - fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen.
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

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

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen in de verantwoordingsstaat is overschreden. Op de artikelen 1, 2, 10 en 11 zijn de fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen van een zodanige omvang dat deze fouten de tolerantiegrens van het betreffende artikel overschrijden. Zie hiervoor § 3.2.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is overschreden. De fouten zijn met name het gevolg van fouten bij het agentschap Logius van € 132,8 miljoen. Het agentschap Logius heeft contracten verlengd terwijl dit volgens de regels niet meer kon (zie § 4.5.1 van dit rapport). De onzekerheden zijn met name het gevolg van de onzekerheid over de volledigheid van de opbrengsten Basisregistratie Personen (BRP) bij het agentschap Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (zie § 4.2.6 van dit rapport). Het totaal van de verantwoorde baten in de samenvattende

verantwoordingsstaat agentschappen is € 2,5 miljard. De fout bedraagt € 150,8 miljoen en de onzekerheid bedraagt € 45,1 miljoen. Hiermee wordt de tolerantiegrens van de fouten en onzekerheden overschreden.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZK is opgenomen omvat € 397,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 2, 4, 5, 6, 10 en 11. Het bedrag aan uitgaven omvat € 26,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 3, 4, 5 en 11. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZK:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 1, 2, 10 en 11. In deze artikelen hebben we fouten geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 1 Openbaar bestuur en democratie

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 1 is overschreden. Het betreft een fout van € 12,5 miljoen. Deze fout wordt voornamelijk veroorzaakt door € 8,2 miljoen comptabele onrechtmatigheid in de specifieke uitkeringen (zie § 4.5.3 van dit rapport) en € 3,3 miljoen aan onrechtmatige slotwetoverschrijding.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 2 Nationale Veiligheid

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 2 is overschreden. Het betreft een fout van € 27,9 miljoen. Deze wordt veroorzaakt door aanbestedingsfouten.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 10 Groningen versterken en perspectief

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 10 is overschreden. Het betreft een fout van € 96 miljoen. Deze fout wordt voornamelijk veroorzaakt door fouten bij de inkopen door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) waarbij niet de juiste wet- en regelgeving is gevolgd voor een totaalbedrag van € 93,5 miljoen (zie § 4.5.2 van dit rapport). Verder zijn er ook op dit artikel fouten als gevolg van de comptabele onrechtmatigheid in de specifieke uitkeringen voor een bedrag van € 2,1 miljoen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 11 Centraal apparaat

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 11 is overschreden. Het betreft een fout van € 42,6 miljoen. Deze fout bestaat uit meerdere posten die betrekking hebben op onrechtmatige inkopen waarvan het merendeel betrekking heeft op inkopen voor financiële dienstverlening.

3.3 Inherente onzekerheid bij uitvoering toeslagen

De uitvoering van de huurtoeslag vindt plaats door de Belastingdienst. Bij de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst is sprake van een inherente onzekerheid over de juistheid en rechtmatigheid van de toeslaguitgaven in verband met de afhankelijkheid van door belanghebbenden verstrekte informatie aan de Belastingdienst. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)* (Algemene Rekenkamer, 2021f) hebben wij geconstateerd dat de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid bij Belastingdienst/Toeslagen in 2020 onder druk heeft gestaan. Dit was onder andere het gevolg van beperking van toezicht in verband met capaciteitstekorten en het stopzetten van verwerkingsprocessen van fraudesignalen als gevolg van de problematiek met de Fraude Signalering Voorziening (FSV) van de Belastingdienst.[1] Het exact kwantificeren van deze onzekerheid is door het kwalitatieve karakter van de analyse en het ontbreken van informatie niet goed mogelijk. Bij het Ministerie van Financiën leidt – voor de

belastingontvangsten – de grotere onzekerheid in 2020 tot een beperking in onze financiële oordelen. Bij de toeslagenuitgaven constateren we in mindere mate beperkingen in het toezicht dan bij de belastingontvangsten. De impact van de onzekerheid is dan ook beperkter. Daarom brengen wij bij het Ministerie van BZK geen beperking aan in onze financiële oordelen. Voor een nadere toelichting op deze problematiek verwijzen wij naar ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)* (Algemene Rekenkamer, 2021f).

4. Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2019 en we staan stil bij enkele ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie die belangrijk zijn als context voor de oordelen over bedrijfsvoering (§ 4.1). Aansluitend geven we die oordelen over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van BZK in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.5).

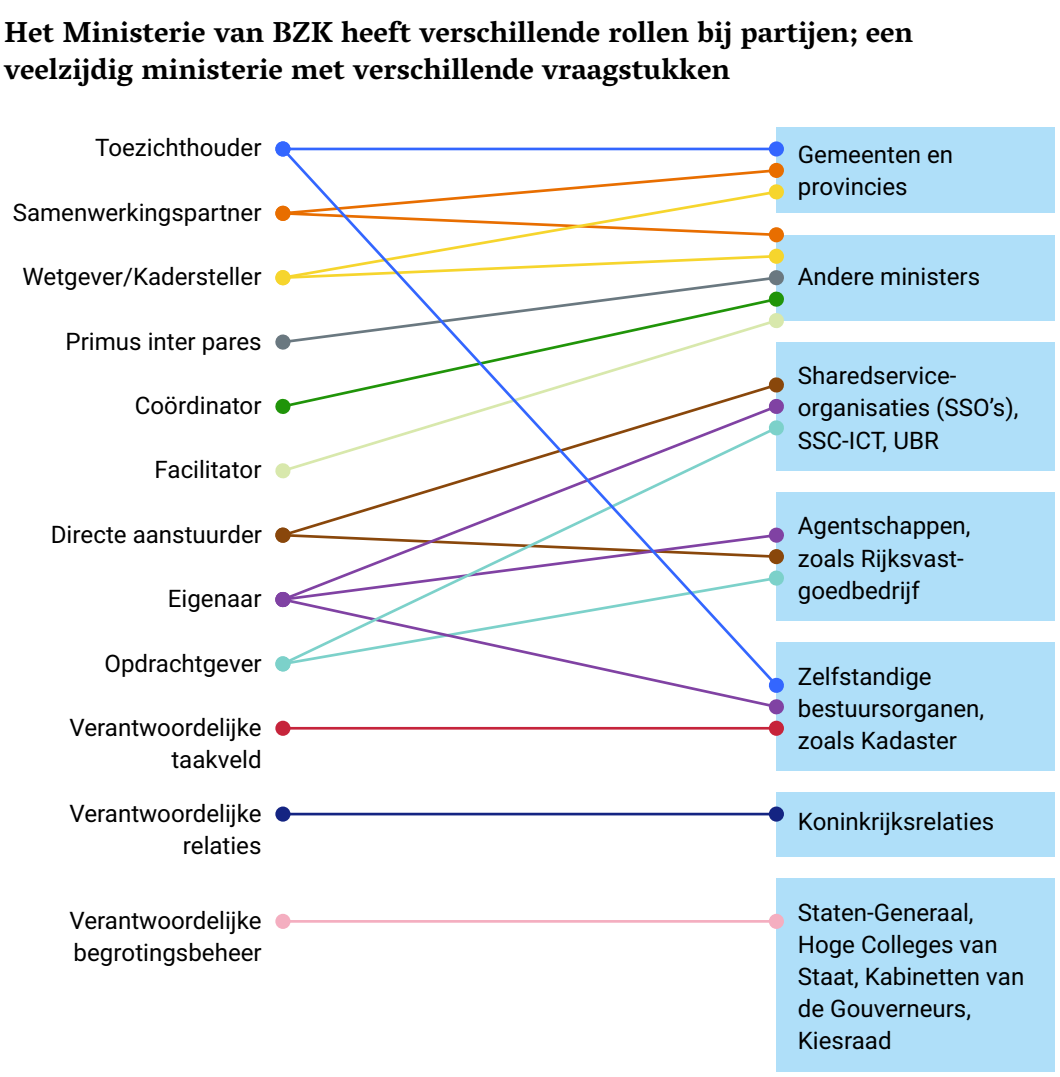
4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

4.1.1 Het takenpakket van het Ministerie van BZK

De minister van BZK is verantwoordelijk voor een breed en gevarieerd takenpakket, van openbaar bestuur tot wonen en van de nationale veiligheid tot de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. De veelheid aan taken, rollen en samenwerkingspartners van de minister van BZK zorgt ervoor dat de vijver van potentiële onvolkomenheden bij het Ministerie van BZK groter is dan bij de meeste andere ministeries en we zien dan ook een relatief groot aantal onvolkomenheden en aandachtspunten in de bedrijfsvoering.

In figuur 3 wordt een overzicht geboden van deze taken, rollen en partijen.

Figuur 3 *De verschillende relaties van de minister van BZK met andere partijen*



Binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft de minister van BZK ten aanzien van gemeenten en provincies meerdere rollen. Zij is kadersteller bij wetgeving, toezichthouder bij uitvoering, maar ook samenwerkingspartner. Ook ondersteunt de minister van BZK decentrale overheden met kennis en middelen voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Ze is samen met de minister van Financiën ook beheerder van het gemeente- en provinciefonds.

Voor de relatie met andere ministeries geldt dat de minister van BZK geen hiërarchische positie heeft, maar wel een coördinerende en soms ook een 'primus inter pares' (eerste onder haar gelijken)-rol vervult. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de rijksbrede bedrijfsvoering, onder andere voor IT-kaders.

Voor de zbo's, zoals het Kadaster, geldt dat de minister vooral een toezichthoudende rol heeft. Voor de sharedserviceorganisaties (SSO's), bijvoorbeeld P-Direkt, geldt dat

alle aangesloten ministeries opdrachtgever zijn, maar de minister van BZK is zowel eigenaar als opdrachtgever. Voor de agentschappen, bijvoorbeeld het Rijksvastgoedbedrijf, geldt dat de minister deze direct aanstuurt en hier ook ministerieel voor verantwoordelijk is. Dit geldt ook voor de uitvoeringsorganisatie Nationaal Coördinator Groningen (NCG) per 2020.

Ook is de minister van BZK verantwoordelijk voor het taakveld Koninkrijksrelaties en voor de relaties met de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Hiervoor verwijzen we naar ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Koninkrijksrelaties en BES-Fonds (IV) en (H)* (Algemene Rekenkamer, 2021a).

Ten slotte is de minister van BZK verantwoordelijk voor het begrotingsbeheer van de Hoge Colleges van Staat. Hiervoor verwijzen we naar onze rapporten *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Staten-Generaal (IIA)* en *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB)* (Algemene Rekenkamer, 2021b en 2021c).

4.1.2 Toekomstbestendigheid SSO's

De bedrijfsvoering van ministeries bestaat uit de 'eigen' bedrijfsvoering van het ministerie zelf en bedrijfsvoering die vanuit een sharedserviceorganisatie (SSO) meerdere departementen en uitvoeringsorganisaties ondersteunt. Een SSO bij de rijksoverheid is een apart organisatieonderdeel dat een of meerdere *generieke*, *gespecialiseerde* diensten aan verschillende departementen en organisaties levert. Denk aan IT, personeelsadministratie, kantoorhuisvesting en de inrichting van werkplekken. Een SSO is geen juridisch afgebakende vorm, zoals een baten-lastendienst. 6 van deze SSO's zijn circa 15 jaar geleden ontstaan en onderdeel van het Ministerie van BZK.[2] Dit hangt samen met de kaderstellende verantwoordelijkheid die de minister van BZK heeft voor de rijksbrede bedrijfsvoering. De minister van BZK verantwoordt zich in het jaarverslag van het Ministerie van BZK (VII) over haar bedrijfsvoeringsbeleid. Ze schrijft dat ze randvoorwaarden creëert, in het bijzonder voor een 'efficiënte en effectieve rijksbrede bedrijfsvoering' (BZK, 2021b).

Het verschijnsel SSO is ontstaan vanuit het streven van achtereenvolgende kabinetten in deze eeuw naar een flexibele, effectieve overheid die als 1 concern opereert. Zo formuleerde de minister voor Wonen en Rijksdienst het in mei 2013 bij zijn presentatie van de Hervormingsagenda Rijksdienst (WenR, 2013). Het concern moest ontstaan door de bundeling van de uitvoering en het toezicht en ook van de bedrijfsvoering. Die bundeling concentreerde zich meer en meer in SSO's. De ontwikkeling van de SSO's is nog steeds gaande. Naast een efficiëntere en effectievere overheid

zijn de opeenvolgende reorganisaties ook ingegeven door de bezuinigingen die achtereenvolgende kabinetten hiermee wilden realiseren.

Omdat we afgelopen jaren bij meerdere SSO's van het Ministerie van BZK problemen constateerden, zijn we nagegaan in hoeverre de toekomstbestendigheid van SSO's de aandacht van de minister van BZK heeft. We zien dat de minister de afgelopen jaren diverse onderzoeken heeft uitgevoerd of heeft lopen naar (aspecten van) SSO's, of naar onderwerpen waar SSO's bij zijn betrokken. Deze onderzoeken worden (mede) gedaan op initiatief van de minister, of worden uitgevoerd conform regelgeving (zoals de Regeling agentschappen). Het functioneren van de SSO's/agentschappen in de toekomst is vrijwel altijd 1 van de punten die onderzocht zijn in deze onderzoeken.

De onderzoeken laten zien dat de 6 SSO's enerzijds van elkaar verschillen in bijvoorbeeld aard van de dienstverlening, omvang en ontwikkeling. Anderzijds brengen ze ook gemeenschappelijke kenmerken naar voren. Zo keren aspecten als de rolvastheid van betrokken partijen, standaardisatie en maatwerk, centrale bekostiging en verantwoording steeds terug. Het gaat om dilemma's, spanningen en paradoxen die wellicht eigen zijn aan de wijze waarop het concern rijksoverheid nu is ingericht. De concernvorming is mede door de voortdurende reorganisaties en ontwikkelingen (zoals digitale overheid) complex en tijdrovend.

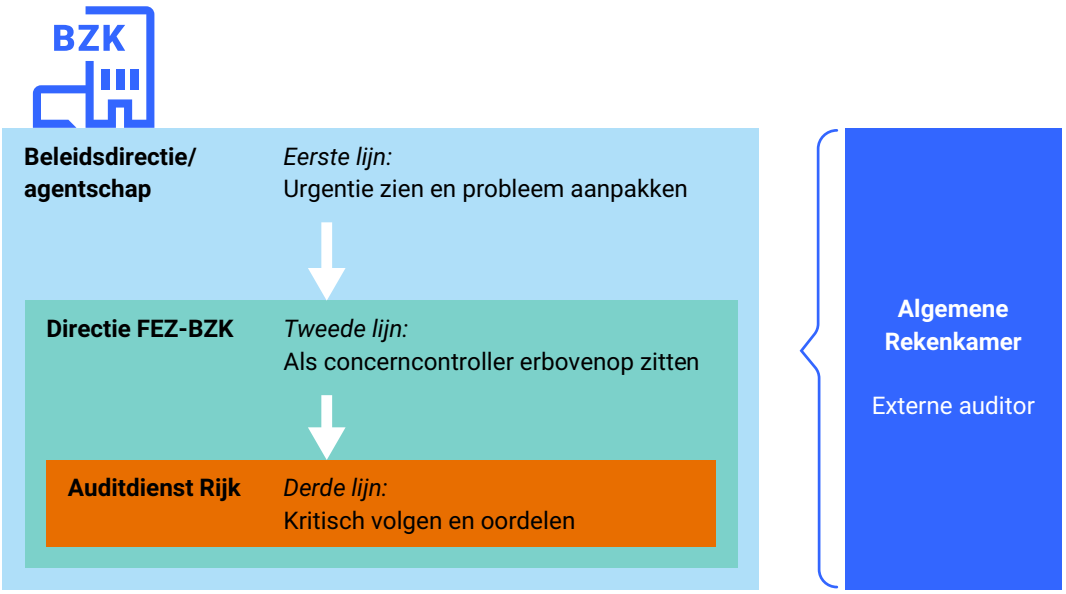
Aanbeveling
Wij bevelen de minister van BZK aan om de uitkomsten van de aanbevelingen uit de bovengenoemde onderzoeken naar SSO's *in samenhang* op te pakken en hier actie aan te verbinden zodat SSO's in toenemende mate zorgen voor een effectievere en efficiëntere rijksdienst.

4.1.3 Lines of defense – samen oplossen van onvolkomenheden en aandachtspunten

Het lag in de lijn der verwachting dat er meer voortgang zou zijn geboekt bij het oplossen en voorkomen van meerdere onvolkomenheden en aandachtspunten die we in de afgelopen jaren hebben gerapporteerd bij het Ministerie van BZK.
Het totaalbeeld voor begrotingshoofdstuk VII laat 10 onvolkomenheden zien voor de minister van BZK. Ten opzichte van voorgaand jaar zijn er 2 opgelost, maar ook 2 nieuwe geconstateerd. Verder groeit het aantal aandachtspunten.
Wij zien het oplossen van de problemen die onder deze onvolkomenheden en aandachtspunten liggen als een verantwoordelijkheid voor verschillende actoren in de 3 'verdedigingslinies' (*lines of defense*), zie de volgende figuur:

Figuur 4 *De lines of defense bij het Ministerie van BZK*

De 'verdedigingslijnen' bij het Ministerie van BZK moeten hun rol steviger pakken



Voor de beoordeling van de interne beheersing bij ministeries gebruiken wij het *lines of defense*-model.[3] We onderscheiden de volgende actoren binnen de 3 verdedigingslinies:

- eerste lijn: primaire registratie en processen door de beleidsdirecties of het agentschap;
- tweede lijn: 'Directie Financieel Economische Zaken (FEZ) binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken' als concerncontroller op basis van het Besluit FEZ van het Rijk;
- derde lijn: de Auditdienst Rijk (ADR) als interne auditdienst.

De Algemene Rekenkamer zien we als de externe controleur van het Rijk, deze kan beschouwd worden als vierde lijn.

Elke lijn zou gebruik moeten kunnen maken en voortbouwen op de voorgaande lijn voor hun oordeelsvorming. Wij constateren dat het *lines of defense*-model bij het Ministerie van BZK voor de eerste, tweede en derde lijn verstevigd moet worden en een impuls verdient zodat onvolkomenheden en aandachtspunten sneller opgelost worden en het financieel en materieel beheer robuuster wordt ingericht.

De beleidsdirectie is als eerste lijn primair de probleemeigenaar, zij moet het probleem oplossen en de urgentie en het eigenaarschap voelen om dit zo snel mogelijk adequaat te doen. De directie FEZ van het ministerie dient als tweede verdedigingslijn 'erbovenop te zitten'; dat wil zeggen op het oplossen van de onvolkomenheden en aandachts-

punten. Voor de agentschappen geldt dat zij in dit *lines of defense*-model eerste lijn zijn. Zij hebben vaak een eigen controlorganisatie, waardoor de rol van FEZ zich hier meer beperkt tot een regie- en toezichtfunctie.

Medio 2020 heeft de genoemde FEZ-directie binnen het ministerie aangetoond een stevige rol te willen nemen bij het oplossen van problemen. Er zijn door FEZ procesmatige verbeteringen doorgevoerd. Zo zijn er gecoördineerd plannen van aanpak opgesteld om de onvolkomenheden en aandachtspunten op te lossen. Dit is, met name door capaciteitsproblemen en personele wisselingen gedurende 2020, in 2020 onvoldoende gelukt.

Ten aanzien van de ADR, die de derde verdedigingslijn vormt, merken wij op dat de taakinvulling als interne auditor meer behelst dan alleen de jaarrekeningcontrole. De ADR dient intern toezicht te houden op de kwaliteit van het beheer. In dit licht vinden wij de diepgang van onderzoek, de weging en de rapportering door de ADR op diverse onderwerpen tekortschieten. Wij hebben bij de controle en het onderzoek naar de verantwoording meer onderzoek moeten uitvoeren dan in eerdere jaren om de stand van zaken te bepalen. Mede op basis daarvan beoordelen wij diverse tekortkomingen in het financieel en materieel beheer bij het Ministerie van BZK zwaarder dan de ADR. Tot slot merken wij op dat in het *Auditrapport 2020 VII - Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* van de ADR toelichtingen van fouten en onzekerheden en overschrijdingen van de artikeltolerantie ontbreken (Auditdienst Rijk, 2021).

Aanbevelingen

Wij vragen aandacht voor een betere rolinvulling van de actoren in de *lines of defense* bij het oplossen van onvolkomenheden en aandachtspunten en bevelen de minister van BZK het volgende aan:

- Versterk de financiële functie binnen het Ministerie van BZK om problemen in de bedrijfsvoering voortvarend op te lossen.
- Stel per onvolkomenheid en aandachtspunt zo snel mogelijk een plan van aanpak op samen met alle ‘verdedigingslinies’, waarbij de eerste lijn het voortouw neemt.
- Monitor onder regie van de tweede lijn de voortgang op het oplossen van het probleem, organiseer dat de ADR deze voortgang kritisch toetst, stem af met de Algemene Rekenkamer en informeer de Tweede Kamer over deze voortgang.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK die wij hebben onderzocht, voldeden in 2020 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 10 onvolkomenheden.

Figuur 5 *Onvolkomenheden bij Ministerie van BZK (VII)*

Onvolkomenheden bij Ministerie van BZK

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. IT-beheer P-Direkt-systemen	✗	✗	✗	✗	▶
2. SSC-ICT beveiliging IT-componenten		✗	✗	✗	▶
3. SSC-ICT gebruikersbeheer		✗	✗	✗	▶
4. Informatiebeveiliging kerndepartement		✗	✗	✗	▶
5. Toepassing instrument decentralisatie-uitkeringen		✗	✗	✗	▶
6. Opbrengsten RvIG		✗	✗	✗	▶
7. Rijksbreed IT-beheer		✗	✗	✗	⏸
8. Voorschottenbeheer agentschappen			✗	✗	⏸
Nieuwe onvolkomenheden					
9. Verplichtingenbeheer				✗	
10. Coördinatie SiSa-controle				✗	
Opgeloste onvolkomenheden					
11. Inkoopbeheer UBR | Inhuurdesk	✗	✗	✗	✓	
12. Inkoopbeheer UBR | HIS		✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid
⊗ Ernstige onvolkomenheid
✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
⏸ Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.2.1 Onvolkomenheid IT-beheer P-Direktsystemen

P-Direkt is een sharedserviceorganisatie van het Ministerie van BZK, die ten behoeve van diverse ministeries verantwoordelijk is voor de personeelsadministratie en de salarisverwerking van ongeveer 130.000 ambtsdragers en rijksambtenaren van ministeries en Hoge Colleges van Staat. Het IT-beheer van de 2 IT-systemen (SAP-HR en SAP-Payroll) waar P-Direkt gebruik van maakt, ligt deels bij SSC-ICT en deels bij P-Direkt zelf. Omdat ook over 2020 de in voorgaande jaren geconstateerde tekortkomingen in de *general IT-controls* nog niet volledig zijn opgelost, handhaven wij de onvolkomenheid.

Wij constateren dat P-Direkt en SSC-ICT werken aan verbeteringen om de aanbevelingen uit vorige verantwoordingsonderzoeken op te volgen. P-Direkt werkt aan een project 'vernieuwen interne beheersing', waarbij het versterken van het controlebewustzijn en risicomanagement en het invoeren van GRC-*tooling (governance, risk & compliance)* kernonderdelen zijn. SSC-ICT is een meerjarig transitieprogramma gestart om de onvolkomenheden op het gebied van gebruikersbeheer en beveiliging van componenten weg te werken. Ondanks gerealiseerde verbeteringen in met name het gebruikersbeheer zijn er in 2020 nog tekortkomingen in de deelaspecten beveiliging van componenten en *back-up & recovery* bij SSC-ICT en wijzigingenbeheer en productiebeheer bij P-Direkt. Wij constateren over 2020 zowel (verwachte) voortgang als (onverwachte) achteruitgang.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK het volgende aan:

- Zie toe op realisatie van de verbeterplannen van SSC-ICT en P-Direkt in 2021. Bij SSC-ICT is nog vooral verbetering nodig bij de beveiliging van de IT-infrastructuur waarop P-Direkt draait, met name het controleren op en het monitoren van kwetsbaarheden, het tijdig updaten van systemen en het uitschakelen van onnodige functionaliteit. Bij P-Direkt is nog vooral verbetering nodig bij het productiebeheer, met name het vastleggen van controles op groepen transacties.
- Zie erop toe dat SSC-ICT en P-Direkt voldoende oog houden voor alle IT-beheerprocessen, zodat er in 2021 niet opnieuw onverwachte tegenvallers ontstaan.

4.2.2 Onvolkomenheid SSC-ICT beveiliging IT-componenten

Over 2018 en 2019 beoordeelden wij 2 onderdelen van het IT-beheer van SSC-ICT als dusdanig risicovol, dat we die als onvolkomenheden aanmerkten: de beveiliging van componenten en het gebruikersbeheer (Algemene Rekenkamer, 2019a en 2020). Door de problemen op deze 2 aspecten kunnen de betrouwbaarheid en de continuïteit van de IT-dienstverlening door SSC-ICT aan 7 ministeries niet gegarandeerd worden.

Ook bestaat het risico dat niet-bevoegden vertrouwelijke gegevens kunnen inzien of wijzigen. We hebben niet geconstateerd dat dit daadwerkelijk is gebeurd.

SSC-ICT is een sharedserviceorganisatie die verantwoordelijk is voor het IT-beheer van 7 ministeries. Zo'n 40.000 ambtenaren werken via de IT-omgeving van SSC-ICT, die daarvoor veilig, betrouwbaar en continu beschikbaar moet zijn. We bevalen in eerdere jaren aan om de systemen waarvoor SSC-ICT verantwoordelijk is te standaardiseren om te voldoen aan generieke beveiligingseisen, en om verantwoording af te leggen aan afnemers over het gevoerde IT-beheer door middel van assurancerapporten. In 2019 is gestart met een grootschalige transitie. Wij beoordeelden het transitieplan als robuust en realistisch. Wij hebben in het verantwoordingsonderzoek 2019 aangegeven de realisatie van het transitieplan voor SSC-ICT de komende jaren te blijven volgen (Algemene Rekenkamer, 2020).

Beveiliging van componenten bevat nog tekortkomingen

In ons verantwoordingsonderzoek over 2019 hebben wij de minister van BZK aanbevolen om de beveiliging van componenten bij SSC-ICT verder te verbeteren volgens het ingezette transitieplan. We zien in 2020 een projectmatige inspanning om de beveiliging van componenten structureel te verbeteren. De inrichting van het *lines of defense*-model moet waarborgen dat de organisatie zelf controlerend en corrigerend wordt. Het implementeren van de verbetermaatregelen heeft echter nog niet geleid tot betere uitkomsten van de audits in 2020 voor wat betreft de beveiliging van IT-componenten. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Het is voor 2021 van belang dat de verbetertrajecten bij SSC-ICT worden voortgezet. Wij hebben daarom de volgende aanbevelingen voor de minister van BZK:

- Zorg dat SSC-ICT met de te implementeren generieke beveiligingsstandaarden aansluit bij rijksbrede ontwikkelingen en kaders inclusief de periodieke controle op de implementatie.
- Betrek de tweede en derde lijn (FEZ en ADR) bij grote IT-wijzigingen en -projecten, waardoor onverwachte terugval van het IT-beheer kan worden voorkomen.
- Faseer (de ondersteuning van) systemen uit die niet aan de beveiligingsstandaarden kunnen voldoen.

4.2.3 Onvolkomenheid SSC-ICT gebruikersbeheer

In het verantwoordingsonderzoek 2019 hebben we de minister van BZK aanbevolen om het gebruikersbeheer bij SSC-ICT verder te verbeteren volgens het ingezette transitieplan. We bevalen aan te streven naar concrete resultaten, waarbij de tekortkomingen vanuit een gestructureerde, eenduidige aanpak over de systemen heen opgelost worden. Net als bij de onvolkomenheid 'SSC-ICT Beveiliging IT-componenten' zien we een projectmatige inspanning om het gebruikersbeheer structureel te verbeteren, maar het implementeren van de verbetermaatregelen heeft nog niet geleid tot betere uitkomsten van de audits in 2020 met betrekking tot gebruikersbeheer. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.
Ook voor gebruikersbeheer is het voor 2021 van belang dat de verbetertrajecten worden voortgezet en voorgenomen verbeteringen daadwerkelijk worden gerealiseerd en geïmplementeerd.

4.2.4 Onvolkomenheid informatiebeveiliging

Wereldwijd zijn overheden vrijwel dagelijks doelwit van cyberaanvallen. Zo werd eind 2020 bekend dat hackers bij meerdere Amerikaanse ministeries waren binnengedrongen. Ook in Nederland is de publieke sector een doelwit. Recente cyberaanvallen op de gemeente Hof van Twente, de Partij van de Arbeid en hogeronderwijsinstellingen in Amsterdam illustreren dat. In het licht van deze permanente dreiging oordeelt de Algemene Rekenkamer over de informatiebeveiliging van ministeries en Hoge Colleges van Staat. Het massale thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen bracht in 2020 nieuwe risico's. Met het samenwerken op afstand maakte de overheid zich afhankelijk van de beschikbaarheid van digitale middelen en de waarborgen die ze moeten bieden bij het vertrouwelijk delen van informatie. In een focusonderzoek naar digitaal thuiswerken constateerden we in 2020 dat ambtenaren ICT bij het thuiswerken soms gebruiken op een manier die risico's voor de informatiebeveiliging met zich meebrengt. Bijvoorbeeld door tegen de afspraken in vertrouwelijke informatie te delen via WhatsApp.

Bevindingen

In het verantwoordingsonderzoek over 2019 oordeelden we dat de risico's ten aanzien van informatiebeveiliging bij het Ministerie van BZK nog onvoldoende beheerst werden (Algemene Rekenkamer, 2020). Over het jaar 2020 constateren wij dat 3 van de 4 aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2018 (Algemene Rekenkamer, 2019a) zijn opgevolgd en beide aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2019 deels zijn opgevolgd. We stellen vast dat het Ministerie van BZK inmiddels processen, taken en verantwoordelijkheden op het gebied van informatiebeveiliging heeft vastgelegd. Ook heeft het kerndepartement centraal inzicht in de status van

verbeterplannen bij alle onderdelen van het ministerie. Hiermee heeft de minister van BZK een belangrijke stap gezet in het verbeteren van de informatiebeveiliging. Per 2021 geldt er een nieuw risicomanagementbeleid. Dit schrijft voor dat de decentrale dienstonderdelen het kerndepartement informeren wanneer ze risico's accepteren met een potentieel grote impact.

Naast de opvolging van de aanbevelingen onderzochten we de werking van het risico- en incidentmanagement voor WhatsApp en de videobelvoorziening WebEx. Voor videovergaderen maakte het Ministerie van BZK gebruik van het door CIO Rijk aan meerdere organisaties beschikbaar gestelde WebEx. Bij ingebruikname van een nieuwe applicatie moet een organisatie volgens de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) de risico's rond informatiebeveiliging ervan expliciet afwegen en eventueel extra maatregelen treffen om veilig gebruik te waarborgen. Het Ministerie van BZK heeft WebEx vrijwel heel 2020 gebruikt zonder een dergelijke expliciete risicoafweging te maken. Gedurende 2020 werkte CIO Rijk aan een risicoanalyse als gezamenlijke basis waarmee de afnemers van WebEx risico's af konden wegen voor hun specifieke situatie. Deze risicoanalyse is eind 2020 afgerond. Uit de analyse blijkt dat CIO Rijk het gebruik van WebEx voor het bespreken van vertrouwelijke informatie binnen ministeries in de meeste gevallen verantwoord acht.

De Algemene Rekenkamer heeft er begrip voor dat door de uitzonderlijke omstandigheden zaken niet volgens reguliere procedures verliepen. Tegelijkertijd wijzen wij op de verantwoordelijkheid van de vakministers voor de informatiebeveiliging op het eigen departement. Individuele afnemers van WebEx moeten de mogelijke risico's expliciet wegen conform de BIO, ook al betreft het een gemeenschappelijke dienst. Bij het uitblijven van een risicoanalyse van CIO Rijk als basis voor die afweging had het Ministerie van BZK de risico's voor gebruik expliciet moeten accepteren, op basis van voorlopige of onvolledige informatie. In § 5.4.3 gaan we uitgebreider in op de rol van CIO Rijk bij de introductie van WebEx.

Ook voor het gebruik van WhatsApp heeft het Ministerie van BZK geen aparte risicoafweging gemaakt, omdat WhatsApp geen applicatie is die het ministerie aanbiedt. Het is immers een applicatie die medewerkers zelf installeren voor persoonlijk gebruik. Het Ministerie van BZK schrijft daarom voor dat gebruikers geen gevoelige of vertrouwelijke informatie via WhatsApp mogen versturen. Ook stelt het ministerie eisen aan archivering van berichten als het om bestuurlijke aangelegenheden gaat. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is in dat geval ook van toepassing op WhatsApp-communicatie.

Net als bij meerdere andere organisaties die wij onderzochten, zijn er in 2020 bij het Ministerie van BZK WhatsApp-accounts van medewerkers overgenomen door criminelen. In onderstaand kader is de werking van deze vorm van fraude beschreven.

Werking overname WhatsApp-account

Een kwaadwillende meldt zich aan bij WhatsApp met het telefoonnummer van het slachtoffer. WhatsApp verstuurt op dat moment een verificatie-sms naar dat nummer. De aanvaller probeert deze code aan het slachtoffer te ontfutselen. Bijvoorbeeld door met een smoes te vragen of de code kan worden door-gestuurd. Door zich hierbij voor te doen als een bekende is de kans aanwezig dat het slachtoffer op het verzoek ingaat. Vervolgens neemt de aanvaller het account over zodat hij zich kan voordoen als het slachtoffer. Het motief is over het algemeen financieel. De gehackte accounts worden gebruikt om contact-personen van het slachtoffers op te lichten door ze te vragen met spoed geld over te maken ('vriend-in-noodfraude').

Het Ministerie van BZK hecht belang aan bewust gebruik van berichtenapps en applicaties voor videovergaderen door medewerkers. Er is bijvoorbeeld specifiek gewezen op de pogingen van criminelen om WhatsApp-accounts van medewerkers over te nemen. Daarbij kregen medewerkers instructies om door het instellen van een extra pincode het risico daarop verder te verkleinen.

Aanbevelingen

De minister van BZK heeft in 2020 vooruitgang geboekt in het beheersen van de risico's op het gebied van informatiebeveiliging. Van de 4 aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2018 zijn er 3 opgevolgd, 1 is deels opgevolgd. De 2 aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2019 zijn beide deels opgevolgd. Of de risico's bij de informatiebeveiliging hiermee in de praktijk voldoende worden beheerst, moet in 2021 blijken. Gecombineerd met onze overige bevindingen en de werking van het risico- en incidentmanagement voor WebEx en WhatsApp handhaven we de onvolkomenheid en herhalen we de 3 aanbevelingen uit vorige jaren die deels zijn opgevolgd. Dit betreft de aanbevelingen over het verkrijgen van centraal inzicht in de belangrijkste incidenten, de aanbeveling betreffende de naleving van het opgestelde informatiebeveiligingsbeleid en de aanbeveling over de inrichting van het risicomanagement en de monitoring en aansturing vanuit centraal niveau.

4.2.5 Onvolkomenheid toepassing instrument decentralisatie-uitkering

In de verantwoordingsonderzoeken over 2018 en 2019 beoordeelden wij de opzet en werking van het beheer van het instrument decentralisatie-uitkering als een onvolkomenheid (Algemene Rekenkamer, 2019a en 2020). De hoofdreden hiervoor was dat er diverse decentralisatie-uitkeringen bestonden die op gespannen voet staan met de beleids- en bestedingsvrijheid die een dergelijke uitkering kenmerkt op basis van de Financiële-verhoudingswet (BZK, 2008). We constateerden dat bij een groot aantal decentralisatie-uitkeringen door het Rijk onder andere in bestuurs-akkoorden en convenanten beperkingen werden gesteld aan de beleids- en bestedingsvrijheid van de ontvangende decentrale overheden. Aan het parlement werd de indruk gewekt dat medeoverheden gebonden zijn aan bepaalde prestatie-afspraken, terwijl daar gegeven de gekozen uitkeringsvorm materieel gesproken geen sprake van mag zijn.

In 2020 zijn de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën, de fonds-beheerders, doorgegaan met de verbeteracties die in 2019 al werden ingezet. Voorstellen voor decentralisatie-uitkeringen van ministeries worden nu altijd eerst beoordeeld door de fondsbeheerders. Inmiddels zijn ook de langlopende decentralisatie-uitkeringen herbeoordeeld. Veel nieuwe decentralisatie-uitkeringen worden nu conform de Financiële-verhoudingswet vormgegeven.

Toch constateren wij dat er nog steeds diverse onrechtmatige decentralisatie-uitkeringen in de fondsen bestaan. Dit betreft echter oudere, langer lopende decentralisatie-uitkeringen, waarbij bijvoorbeeld:

- wijzigingen in convenanten of afspraken als gevolg van onze bevindingen niet hebben geleid tot daadwerkelijke aanpassingen van de convenanten of tweezijdig schrijven;
- de onrechtmatigheid door de fondsbeheerders wordt geaccepteerd, omdat ze ‘nog’ maar 1 of 2 jaar doorlopen.

Wij constateren voor 2020 € 643,3 miljoen aan afwijkingen in het gemeente- en provinciefonds tezamen. In 2019 was dit nog € 828 miljoen.

Tabel 2 *Geconstateerde afwijkingen provincie- en gemeentefonds in miljoenen €*

	Provinciefonds	Gemeentefonds
Omvang decentralisatie-uitkeringen		
Totaal	€ 278	€ 1.808
Waarvan onderzocht	€ 261	€ 1.471
Omvang afwijkingen		
Onrechtmatig	€ 185	€ 368
Onzeker	€ 15	€ 75
Totaal	€ 200*	€ 443**

* Provinciefonds: onrechtmatige decentralisatie-uitkeringen; Bodemsanering, Erfgoeddeal, Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum, Projecten Verkeer en Vervoer, Regiodeals, Zoetwatermaatregelen. Onzekere uitkeringen; Zuiderzeelijn REP-middelen.

** Gemeentefonds: onrechtmatige uitkeringen: Kansen voor alle kinderen, Bevolkingsdaling, Landelijke Voorziening Vreemdelingen, Perspectief op werk, Voorschoolse opvang peuters, Landelijke functies opvang, Regiodeals, Bodemsanering, BRP centralisering inschrijving vergunningshouders, Groeiopgave Almere, Transformatiefonds Sociaal Domein Jeugd, Veiligheidshuizen. Onzekere decentralisatie-uitkeringen: Buurtsportcoaches.

De tolerantiegrens van het provinciefonds wordt hiermee overschreden, die van het gemeentefonds niet. Vanwege de hoogte van het bedrag aan afwijkingen handhaven wij de onvolkomenheid.

Aanbevelingen

We bevelen de fondsbeheerders aan de middelen behorende bij de onrechtmatige decentralisatie-uitkeringen die worden geaccepteerd zo snel als mogelijk conform Financiële-verhoudingswet vorm te geven. Dit betekent ofwel voorwaarden stellen en deze ook naleven of handhaven bij een uitkeringsvorm die dat voorschrijft, ofwel geen voorwaarden stellen bij een decentralisatie-uitkering. Daarnaast bevelen we nogmaals aan de bestuurlijke afspraken en convenanten van de decentralisatie-uitkeringen die blijven bestaan ook daadwerkelijk aan te passen. Op die manier neemt de omvang van de onrechtmatigheden af.

4.2.6 Onvolkomenheid opbrengsten RvIG

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is een agentschap van het Ministerie van BZK. Deze dienst beheert de Basisregistratie Personen (BRP) en de Persoonsinformatievoorziening. In het verantwoordingsonderzoek 2018 en 2019 constateerden wij dat de RvIG de betrouwbaarheid van het aantal uitgewisselde BRP-berichten niet kon aantonen (Algemene Rekenkamer, 2019a en 2020) en daarmee dus de juistheid

van facturen aan afnemers niet kan garanderen. De opbrengstenstroom BRP beoordeelden wij als onzeker.

Omdat ook over 2020 de volledige betrouwbaarheid van het aantal uitgewisselde berichten niet kan worden aangetoond door de RvIG, handhaven wij de onvolkomenheid en verklaren wij de hiermee verband houdende opbrengstenstroom BRP als onzeker. We constateren dat de minister van BZK bezig is om de aanbevelingen uit vorige verantwoordingsonderzoeken op te volgen. We sporen haar aan dit voort te zetten.

4.2.7 Onvolkomenheid rijksbreed IT-beheer

Gezien de ernst van de risico's die verbonden zijn aan inadequaat IT-beheer, de problemen die worden geconstateerd bij uitvoeringsorganisaties als SSC-ICT en de geringe voortgang die geboekt is op de aanbevelingen van vorig jaar, beoordelen wij het rijksbrede IT-beheer opnieuw als een onvolkomenheid. Vanwege het rijksbrede karakter beschrijven wij deze onvolkomenheid in samenhang met de rijksbrede sturing op ICT en rijksbrede informatiebeveiliging in § 5.4.2.

4.2.8 Onvolkomenheid voorschottenbeheer

In het verantwoordingsonderzoek 2019 (Algemene Rekenkamer, 2020) constateerden wij dat er bij 3 agentschappen voorschotbetalingen hadden plaatsgevonden door het Ministerie van BZK die hoger waren dan toegestaan. Dit betrof de agentschappen RvIG, Logius en UBR. Er vond onvoldoende monitoring plaats door het Ministerie van BZK op de voor de voorschotten afgesproken begroting en werkzaamheden.

Om aan de regelgeving voor voorschotten te kunnen voldoen, moeten agentschappen voldoende gedetailleerde begrotingen indienen als onderbouwing van hun liquiditeitsbehoefte. Daarnaast is het belangrijk dat de minister de naleving van de afspraken en voorwaarden monitort waaronder zij bijdragen verstrekt. Ook moet zij erop toezien dat er geen voorschotbetalingen plaatsvinden bij onderbesteding in projecten die de agentschappen uitvoeren. Met deze maatregelen moet worden voorkomen dat begrotingsgeld wordt uitgekeerd waarvoor de grondslag ontbreekt.

Wij constateren dat de minister van BZK in 2020 een begin heeft gemaakt met het opvolgen van onze aanbevelingen. Wij bevalen de minister van BZK onder meer aan om de afspraken met de agentschappen in kaart te brengen en waar nodig aan te passen, om de wijze waarop monitoring op het niveau van bijdragen plaatsvindt, te beoordelen en de frequentie en diepgang waar nodig uit te breiden. Deze aanbevelingen hadden betrekking op het totale voorschottenbeheer voor alle agentschappen.

We merken op dat de minister van BZK prioriteiten heeft gesteld en van daaruit enkele agentschappen in de opvolging van onze aanbevelingen heeft betrokken. Wij attenderen de minister op het feit dat de onvolkomenheid betrekking heeft op het voorschottenbeheer van alle agentschappen.

Wij bevelen de minister van BZK aan om door te gaan met opvolging te geven aan onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2019 en daarbij het voorschottenbeheer van *alle* agentschappen te betrekken.

4.2.9 Onvolkomenheid verplichtingenbeheer

In het verantwoordingsonderzoek 2019 vroegen wij bij de minister van BZK aandacht voor het verplichtingenbeheer (Algemene Rekenkamer, 2020). Wij vroegen aandacht voor zowel het tegengaan van informele verplichtingen als voor het volledig en tijdig vastleggen van juridisch afdwingbare verplichtingen.

Er zijn in 2020 door de minister van BZK werkzaamheden uitgevoerd naar aanleiding van onze aanbevelingen. De uitgevoerde werkzaamheden richtten zich op een deel van het verplichtingenbeheer. Zo zijn verplichtingen uit subsidies en verleende bijdragen buiten beschouwing gebleven.

Wij constateren verder dat in 2020 30% van de gecontroleerde verplichtingen te laat is vastgelegd in de administratie. Verder zien wij dat opdrachten pas zijn verstrekt nadat de activiteiten al geruime tijd zijn gestart. Dit zijn de zogenoemde informele verplichtingen. Hiermee is de tijdigheid van vastlegging ten opzichte van 2019 verslechterd.

Door het niet volledig en tijdig vastleggen van verplichtingen bestaat het risico dat het Ministerie van BZK geen goed zicht heeft op de begrotingsuitputting en dat de sturingsinformatie niet compleet is. Daarnaast bestaat het risico dat voor het nieuwe begrotingsjaar begrote uitgaven al gedeeltelijk verplicht zijn waardoor de indruk bij de Tweede Kamer kan ontstaan dat ze meer budgetruimte heeft dan daadwerkelijk het geval is. Dit blijkt ook uit de veegbrief van december 2020, waarbij de Tweede Kamer pas aan het einde van het jaar is geïnformeerd over substantiële budgetoverschrijdingen in de verplichtingen met een omvang van € 505,8 miljoen (BZK, 2020a). Het niet tijdig vastleggen van verplichtingen kan daarnaast als gevolg hebben dat bedrijven en particulieren niet op tijd worden betaald. We merken hierbij overigens op dat de minister van BZK in haar *Jaarverslag over 2020* over het betaalgedrag meldt dat het percentage tijdig betaalde facturen van het BZK-kerndepartement verbeterd is van 95,5% over 2019 tot 96,8% over 2020 (BZK, 2021b).

Door de minister van BZK is in 2020 beperkt opvolging gegeven aan onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2019. Gezien de beperkte opvolging van onze aanbevelingen en de verslechterde situatie, beoordelen wij het verplichtingenbeheer als een onvolkomenheid voor de minister van BZK.

4.2.10 Onvolkomenheid coördinatie SiSa-controle

Wij doen jaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van het *single-information-single-audit-systeem* (SiSa). SiSa is sinds 2006 de manier waarop provincies, gemeenten en 'gemeenschappelijke regelingen' (samenwerkingsverbanden tussen gemeentes, zoals de GGD-regio's) (al deze actoren hierna: medeoverheden) zich jaarlijks aan het Rijk verantwoorden over de besteding van specifieke uitkeringen en/of provinciale middelen. Het budget dat medeoverheden vanuit het Rijk ontvangen wordt, eventueel samen met de eigen middelen, verantwoord aan de gemeenteraad c.q. provinciale staten. Specifieke uitkeringen worden aan medeoverheden verstrekt om een, in de regelgeving op rijksniveau vastgestelde, specifieke doelstelling te realiseren. De besteding van ter beschikking gestelde middelen moet aan de voorwaarden uit die specifieke regelgeving voldoen. De verantwoording en controle over de besteding moeten inzicht geven in hoeverre de overheidsmiddelen rechtmatig zijn aangewend zodat de verantwoordelijke vakminister de verstrekte specifieke uitkeringen na controle kan vaststellen. Vervolgens verantwoordt de beleidsverantwoordelijke minister zich over het geld en het beleid aan het parlement.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het functioneren van het SiSa-systeem. In opdracht van het Ministerie van BZK voert de Auditdienst Rijk reviews uit om vast te stellen of de kwaliteit van de gemeentelijke en provinciale accountantscontrole op de bestedingen door medeoverheden aan de daaraan te stellen eisen voldoet.

Wij beoordelen de wijze waarop het Ministerie van BZK zijn rol voor het SiSa-systeem invult als een onvolkomenheid. We wijzen daarbij ook op de grote omvang van de geldstromen van de specifieke uitkeringen van het Rijk aan medeoverheden. De financiële omvang is toegenomen tot ruim € 13 miljard (BZK, 2020g) en zal door de steunmaatregelen in verband met de coronacrisis ook de komende jaren vermoedelijk groter worden. Daarom hebben wij aan de minister van BZK verzocht meer reviews uit te laten voeren op specifieke uitkeringen bij accountantsorganisaties die de accountantscontrole doen bij decentrale overheden. Deze reviews worden normaliter door de ADR uitgevoerd, maar BZK kan ook een andere partij inschakelen. Aan het verzoek voor meer reviews is in 2020 geen opvolging gegeven door het Ministerie van BZK; in 2020 zijn er slechts 10 reviews uitgevoerd door de Auditdienst Rijk. Daarnaast hebben de bevindingen in de reviews tot te weinig opvolging door het Ministerie van BZK en uitbreiding van de werkzaamheden door de Auditdienst Rijk

geleid. Verder worden signalen uit de praktijk en van vakdepartementen onvoldoende betrokken bij de selectie van de te reviewen uitkeringen. We herinneren eraan dat enkele jaren geleden het disfunctioneren van dit SiSa-systeem werd beoordeeld als ernstige onvolkomenheid (Algemene Rekenkamer, 2012a). Daarna is door alle betrokken partijen veel energie en inspanning gestoken in het oplossen van het probleem. Die vooruitgang en verbetering behouden is ook een uiting van doelmatig functioneren.

In algemene zin constateren wij dat het toezicht door het Ministerie van BZK op het functioneren van het SiSa-systeem te weinig risicogericht wordt ingevuld en uitgevoerd. Als gevolg van deze tekortkomingen bestaat niet voldoende zekerheid over de rechtmatigheid van de door vakdepartementen in 2020 vastgestelde specifieke uitkeringen met betrekking tot 2019.

Voor dit verantwoordingsonderzoek 2020 zijn wij van oordeel dat de minister van BZK te beperkt invulling geeft aan de verantwoordelijkheid die zij heeft als coördinator van het SiSa-systeem en opdrachtgever van reviews aan de ADR. Gezien de grote financiële omvang van specifieke uitkeringen en de onzekerheid over de rechtmatigheid beoordelen wij dit als onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK het volgende aan:

- Voer meer regie op de opdracht aan de Auditdienst Rijk voor de jaarlijkse SiSa-reviews, en zorg voor uitbreiding van het aantal reviews en voor een zichtbare evaluatie van geconstateerde bevindingen. Dit zorgt ervoor dat het functioneren van het SiSa-systeem diepgaander wordt onderzocht en eventuele problemen eerder en vaker worden ontdekt als het gaat om de juiste besteding van deze rijksmiddelen.
- Zorg ervoor dat de reviews op de controle op specifieke uitkeringen door de openbare accountant van provincies en gemeenten plaatsvinden op basis van een goed onderbouwde risicoanalyse. Signalen van medeoverheden en andere vakdepartementen over onduidelijkheden of problemen in de uitvoering moeten nadrukkelijker een plek krijgen bij de jaarlijkse reviews.

4.3 Opgeloste onvolkomenheden

4.3.1 UBR|Inhuurdesk

Sinds het verantwoordingsonderzoek 2016 (Algemene Rekenkamer, 2017b t/m 2020) beoordeelden wij het inkoopbeheer bij de UBR|Inhuurdesk als een onvolkomenheid. De afgelopen jaren heeft de UBR|Inhuurdesk diverse verbeteringen in het inkoopbeheer doorgevoerd.

Wij concluderen dat onze aanbevelingen in 2020 zijn opgevolgd en dat de UBR|Inhuurdesk proactief het beheer verbetert en daarmee zo veel als mogelijk streeft naar rechtmatige inhuur. De onvolkomenheid is daarom opgelost.

4.3.2 UBR Haagse Inkoopsamenwerking (HIS)

Sinds het verantwoordingsonderzoek 2018 (Algemene Rekenkamer, 2019a en 2020) beoordeelden wij het inkoopbeheer bij de UBR|HIS als een onvolkomenheid. De afgelopen jaren heeft de UBR|HIS diverse verbeteringen in het inkoopbeheer doorgevoerd.

Wij concluderen dat onze aanbevelingen in 2020 zijn opgevolgd en dat de UBR|HIS proactief het beheer verbetert, waaronder het aanspreken van de opdrachtgevende ministeries en dienstonderdelen. Hiermee probeert het ministerie zoveel mogelijk onrechtmatige inkopen te voorkomen. Gezien de verbeteringen in het inkoopbeheer is de onvolkomenheid opgelost.

4.4 Belangrijke bestaande risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Aandachtspunt lifecyclemanagement - beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap

Het beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap wordt ook wel lifecyclemanagement genoemd. Een goed ingericht lifecyclemanagementproces verkleint het risico dat niet-functionerende IT-systemen de dienstverlening aan burgers en bedrijven verstoren.

Afgelopen jaar werd het maatschappelijke belang van IT-systemen zichtbaarder dan ooit. Dankzij snelle aanpassingen van IT-systemen konden financiële steunmaatregelen voor burgers en bedrijven snel worden opgezet en uitgevoerd. Dankzij robuuste IT-infrastructuur en toepassingen konden tienduizenden ambtenaren van de ene op de andere dag vanuit huis hun werk voortzetten. Juist in tijden van crisis is het belangrijk dat IT-systemen snel en gemakkelijk aangepast kunnen worden aan een nieuwe realiteit. Ook is het belangrijk dat ITsystemen robuust genoeg zijn om grote pieken in het gebruik aan te kunnen. Goed ingericht en planmatig uitgevoerd onderhoud van de IT-systemen draagt bij aan de inzetbaarheid van IT en zo aan de continuïteit van de overheidsdienstverlening.

De departementale chief information officer (CIO) is de belangrijkste adviseur van de minister op het gebied van het IT-landschap van het ministerie. Deze CIO is verantwoordelijk voor "het ontwikkelen en coördineren van lifecyclemanagement in het hele

departement” en zorgt ervoor dat op het niveau van het hele ministerie planmatig onderhoud van de IT-systemen op orde is. Deze rol van de departementale CIO is opgenomen in het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021 (BZK, 2021a).

Beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap begint met het hebben van inzicht in dat landschap, inclusief de bijbehorende levensfase, risico’s en financiële aspecten van de IT-systemen. Dat inzicht is immers de noodzakelijke basis voor het aanpakken van verouderde systemen, voor het bij de tijd houden van systemen die belangrijk zijn voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven, en voor het kunnen maken van keuzes over de inzet van IT-experts en geld.

De CIO van het Ministerie van BZK had in 2019 beperkt inzicht in het applicatie-landschap van het ministerie, waardoor wij dit aanmerkten als een aandachtspunt (Algemene Rekenkamer, 2020). We hebben onderzocht of dit inzicht is verbeterd in 2020. Dit is ten dele het geval.

Wij bevalen de minister in het verantwoordingsonderzoek 2019 aan om haar ingezette plannen voor het veranderen van het CIO-stelsel en het opstellen van een centraal kader voor lifecyclemanagement op korte termijn af te ronden (Algemene Rekenkamer, 2020). De minister heeft deze aanbeveling opgevolgd. In juli 2020 is het CIO-stelsel binnen BZK herzien, waarbij de randvoorwaarden zijn geïmplementeerd om binnen het stelsel gezamenlijk conform dezelfde afspraken te werken. De CIO van het Ministerie van BZK heeft vooral een toezichthoudende taak; de uitvoering van het lifecyclemanagement is een verantwoordelijkheid van de dienstonderdelen en agentschappen. In 2020 lag de focus vooral op het neerzetten van het CIO-stelsel, het bekend raken met de werkafspraken (‘dezelfde taal spreken’) en in de planning zetten van deze afspraken. Een van die werkafspraken is het invoeren van een nieuw beheerproces voor lifecyclemanagement. Voor dit proces zijn centrale kaders uiteen-gezet en zijn afspraken gemaakt over het tijdspad. Het centrale inzicht met betrekking tot de levenscyclus en de status van de applicaties zal gedurende 2021 stapsgewijs worden vergroot. Dit geldt ook voor het financieel inzicht in de kosten van onderhoud, beheer en vernieuwing van het applicatielandschap. Zonder deze inzichten kan niet voldoende gestuurd worden op continuïteit van primaire processen en het onderhouden van het landschap. In 2020 is het inzicht niet vergroot.

Aanbeveling

We bevelen de minister aan haar verbeteractiviteiten voort te zetten en af te ronden om op centraal niveau tot een volledig inzicht te komen in de status van applicaties en de bijbehorende financiële aspecten.

4.4.2 Aandachtspunt bekostiging Kadaster

In het verantwoordingsonderzoek BZK 2019 deden we 5 aanbevelingen aan de minister van BZK voor de bekostiging van het Kadaster (Algemene Rekenkamer, 2020). De eerste aanbeveling was om het Kadaster te vragen helder te zijn over het surplus van het normvermogen. Het Kadaster kan ervoor kiezen om of de tarieven niet te verhogen of extra te investeren. Ook in 2020 was het eigen vermogen van het Kadaster hoger (€ 120,3 miljoen) dan het normvermogen (€ 99,5 miljoen). Om dat surplus af te bouwen, heeft het Kadaster maatregelen getroffen: de tarieven voor burgers en bedrijven worden niet verhoogd en het normvermogen is herijkt. Daarmee voldoen het Ministerie van BZK en het Kadaster in opzet aan de aanbeveling. Of de maatregelen werken in de praktijk, moet blijken in 2021.

De tweede aanbeveling is om het Kadaster te vragen om heldere informatie over de aannames in het prognosemodel. In het verantwoordingsonderzoek 2019 constateerden we dat de meerjarenprognose in 2019 negatief leek, doordat wel kosten, maar niet de verwachte inkomsten (tariefverhoging) waren geïndexeerd. In het huidige MBP (2020-2024) is deze indexatie aan de inkomstenkant wel opgenomen. De minister van BZK heeft geen toezeggingen gedaan om de aannames voor het achterliggende prognosemodel te verhelderen.

De derde aanbeveling betrof de kostendekkendheid van de verschillende taken van het Kadaster. Het Kadaster is een zelfstandig bestuursorgaan van het Ministerie van BZK en heeft verschillende taken die hoofzakelijk op 2 manieren worden gefinancierd: de ene manier is dat burgers en bedrijven betalen voor diensten die zij afnemen via tarieven, de andere manier is dat de minister van BZK wettelijke taken financiert middels budgetten, zoals het beheer van de WOZ-registratie. Daarnaast verdient het Kadaster geld met nevenactiviteiten, zoals (internationale) adviesactiviteiten. Het is voor het Kadaster niet toegestaan om via een overschot op de tariefinkomsten andere activiteiten te financieren; dat zou namelijk betekenen dat gebruikers (burgers en bedrijven) betalen voor diensten die ze niet bij het Kadaster afnemen. Over een periode van 3 jaar moeten tariefgefinancierde taken, budgetgefinancierde taken en nevenactiviteiten kostendekkend zijn.

In het verantwoordingsonderzoek 2019 bevalen we de minister van BZK aan om voldoende budget vrij te maken voor de budgetgefinancierde taken om kruisfinanciering te voorkomen. Dit is in 2020 niet gebeurd. Wel zijn er afspraken gemaakt om de tariefgefinancierde- en budgetgefinancierde taken op langere termijn (vanaf 2022) kostendekkend te maken en zelfs terug te verdienen op de budgetgefinancierde taken. Daarmee is er sprake van voorfinanciering in plaats van kruisfinanciering. Of deze maatregelen op de lange termijn het gewenste effect hebben, zal in de toekomst moeten blijken.

De vierde aanbeveling uit het verantwoordingsonderzoek 2019 was om het controle-protocol voor de nieuwe accountant aan te passen om strenger te controleren op kruissubsidiëring. Het accountantsprotocol is onderdeel van de ministeriële regeling Kadaster die in 2021 wordt aangepast. Of de controle op kostendekkendheid van de strategische eenheden ook onderdeel wordt van dat protocol, is nog onderwerp van gesprek tussen BZK en Kadaster.

De laatste aanbeveling betrof de inhuur van personeel door het Kadaster voor primaire taken zoals inschrijvingen van akten. De aanbeveling was om na te gaan of het financieel nuttig en noodzakelijk is om personeel in te huren voor het uitvoeren van (kern)taken die onderdeel zijn van het primaire proces van het Kadaster. De minister van BZK is met het Kadaster in gesprek gegaan hierover, maar we zien dat de inhuur van personeel ook in 2020 een kwart van de kosten van het Kadaster vormt, vergelijkbaar met de situatie in 2019. Dat is hoger dan bij andere overheidsorganisaties. Het Kadaster en het Ministerie van BZK zijn met elkaar in gesprek over de juiste verhouding tussen vast en ingehuurd personeel.

De ondernomen acties van de minister van BZK lossen de vraagstukken op de langere termijn naar onze verwachting op. Om te kunnen vaststellen of dit daadwerkelijk gebeurt, handhaven wij het aandachtspunt.

Aanbeveling
Wij bevelen de minister van BZK aan om er scherp op toe te zien dat de door burgers en bedrijven opgebrachte tariefgefinancierde gelden van de afgelopen jaren worden gebruikt voor tariefgefinancierde taken. Concreet betekent dit dat de geldstroom (vanaf 2015) die uiteindelijk van tariefgefinancierde taken naar budgetgefinancierde taken en nevenactiviteiten ging, de komende jaren dient te worden gecompenseerd vanuit de budgetgefinancierde taken en nevenactiviteiten.

4.4.3 Aandachtspunt vastgoedregistraties en frauderisico Rijksvastgoedbedrijf

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is de grootste vastgoedorganisatie van Nederland en beheert de vastgoedportefeuille van de rijksoverheid. Deze portefeuille is omvangrijk en varieert van kantoorgebouwen en monumentale panden van departementen en ambassades tot schietterreinen en kazernes van het Ministerie van Defensie. Het RVB beheert 11,7 miljoen vierkante meter gebouwen en 91.057 hectare grond (RVB, 2020). De vastgoedmarkt kenmerkt zich door grote sommen kapitaal, gebrek aan transparantie, subjectiviteit van waarderingen en complexiteit van sommige transacties. Dit zijn allemaal aanleidingen voor een

verhoogd risico op diverse misstanden tot en met fraude bij vastgoedtransacties. In het verantwoordingsonderzoek 2019 onderzochten we het verkoopproces van het RVB en constateerden we dat de beheersing van het frauderisico in *opzet* voldoende was, maar dat er zeker ruimte was voor verbetering. Daarom merkten we de vastgoedregistraties en de beheersing van het frauderisico aan als aandachtspunt. In 2020 is er veel werk verzet en zijn organisatiewijzigingen doorgevoerd die oorzaken voor het risico op misstanden wegnemen. Deze maatregelen dienen zich in de praktijk nog te bewijzen, waardoor wij dit aandachtspunt vooralsnog handhaven.

Een andere plek voor de taxatieafdaling

Het RVB heeft een eigen taxatieafdeling maar laat ook taxaties uitvoeren door derden. In februari 2021 heeft het RVB besloten om de taxatieafdeling op een nieuwe plek in de organisatie te positioneren, buiten het primaire proces. Zodoende is mogelijke belangenverstrengeling met de afdeling verkoop niet meer mogelijk. De aanbeveling om de taxatieafdeling te herpositioneren is hiermee opgevolgd.

Het RVB heeft stappen gezet richting de aanbeveling om extern uitgevoerde taxaties te laten herbeoordelen. Extern uitgevoerde taxaties zijn vaak taxaties van speciale objecten (zoals gevangenissen), waarvoor een zekere expertise nodig is die het RVB niet zelf in huis heeft. Het RVB checkt naar aanleiding van onze aanbeveling de uitbestede taxatierapporten op methodiek en uitgangspunten van de uitgevoerde taxatie en controleert op waardebepalende factoren en eventuele bijzonderheden. Maar deze checks zijn geen inhoudelijke controle op de taxatie. Bij transacties en projecten die politiek-bestuurlijk gevoelig liggen, of waarvan ingeschat wordt dat er media-aandacht voor zal zijn, heeft het RVB een extra interne check ingevoerd. Dat hoeven echter niet per se de gevallen te zijn waar daadwerkelijk problemen bestaan.

Registraties en data-analyse

We constateerden in het verantwoordingsonderzoek over 2019 dat het RVB niet genoeg inzicht had in de boekwaarde en marktwaarde van de vastgoedportefeuille en evenmin van de omvang ervan. Een van de belangrijkste oorzaken was het ontbreken van een integraal systeem waarin sturingsinformatie op een efficiënte manier beschikbaar was. We bevalen daarom aan om de mogelijkheden voor informatie-verzameling en data-analyse te versterken.
Het RVB werkt nu met 1 systeem voor informatievoorziening. Daarnaast is er een bronsysteem gekomen waarin alle gegevens over de volledige vastgoedportefeuille verzameld zijn. Dit systeem heet de Centrale Vastgoed Registratie. Ook is er in februari 2021 een nieuwe I-functie van start gegaan waardoor het mogelijk wordt om de data-analyse van de gegevens uit de CVR te verbeteren.

Een nieuw proces om vastgoed af te stoten

Wij hebben in het verantwoordingsonderzoek 2019 aangegeven dat aan de methode waarop het RVB overtollig Rijksvastgoed afstootte enkele bezwaren kleefden. Vastgoed werd namelijk onderhands aan medeoverheden gegund, die op hun beurt het onroerend goed konden doorverkopen (AB-BC-procedure). De taxatiewaarde was daarbij van groot belang voor de verkoopsom aan de medeoverheden. We bevalen aan om voor fraudepreventie bij verkoop aan andere overheden te zorgen, bijvoorbeeld door transparantie van de procedures te vergroten.
In 2020 is de reallocatieprocedure voor overtollig vastgoed flink aangepast door het RVB. Het RVB werkt samen met medeoverheden om een plan van eisen op te stellen en vastgoed openbaar te verkopen. Op deze manier wordt zowel gelet op de invulling van maatschappelijke doelen als op transparantie bij de transactie.

Werking moet nog blijken in 2021

Het RVB heeft onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek BZK 2019 opgevolgd. Of de maatregelen in werking ook het effect hebben dat we ervan verwachten, zal in 2021 in de praktijk moeten blijken. Om die reden handhaven we vooralsnog het aandachtspunt.

4.4.4 Aandachtspunt zekerheid berichtenaantallen Logius

Logius is een agentschap van het Ministerie van BZK dat diensten levert voor de digitale overheid. Voor het gebruik van de voorzieningen als DigiD en DigiD Machtigingen brengt Logius kosten in rekening bij bijvoorbeeld gemeenten en uitvoeringsorganisaties als de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Bij Logius worden de totale werkelijke kosten van de voorzieningen doorberekend aan de gebruikers. Logius maakt gebruik van externe leveranciers om de voorzieningen te kunnen aanbieden.

Hoewel Logius van de externe leveranciers assurancerapportages ontvangt over de uitbestede processen voor bijvoorbeeld DigiD en MijnOverheid, constateerden wij in het verantwoordingsonderzoek 2019 dat deze rapportages geen aantoonbare zekerheid geven over de betrouwbaarheid van de aantallen berichten (Algemene Rekenkamer, 2020). Dit leidt tot onzekerheid of de juiste aantallen berichten aan de afnemers, zoals gemeenten en uitvoeringsorganisaties, in rekening worden gebracht.

Verder constateerden wij dat Logius geen centraal inzicht heeft in de assurancerapportages en de reikwijdte en de opvolging van bevindingen uit deze rapportages. Dit is wel nodig zodat Logius weet welke leveranciers welke rapportages leveren, en of deze voldoende zekerheid bieden als het gaat om de betrouwbaarheid van het aantal berichten.

We constateren dat de minister van BZK in 2020 bezig is geweest om onze aanbevelingen op te volgen, maar een deel van de verbeteringen wordt in 2021 doorgevoerd. Wij sporen de minister aan de opvolging van onze aanbevelingen in 2021 voort te zetten en handhaven het aandachtspunt.

4.4.5 Aandachtspunt beheer gemeente- en provinciefonds

In het verantwoordingsonderzoek 2018 en 2019 constateerden wij dat de minister van BZK voor zowel het gemeente- als het provinciefonds niet genoeg zichtbare beheersmaatregelen nam om fouten te voorkomen (Algemene Rekenkamer, 2019a en Algemene Rekenkamer, 2020). We gaven aan dat dit kan leiden tot uitkering van onjuiste bedragen aan gemeenten en provincies vanuit de fondsen. We bevalen onder meer aan om een verbijzonderde interne controle in te richten.

Ondanks de constatering dat verbeteringen zijn doorgevoerd in 2019 en 2020, zien wij nog steeds een verhoogd risico dat fouten in bijvoorbeeld rekenbestanden niet tijdig worden ontdekt door het ministerie. Wij benadrukken het belang van aantoonbaar betrouwbare gegevensverwerking bij het gemeente- en provinciefonds door het Ministerie van BZK.

Wij constateren dat de minister van BZK onze aanbevelingen uit de vorige verantwoordingsonderzoeken heeft opgepakt, maar dat de implementatie en uitvoering van verbeteringen nog moet plaatsvinden in 2021 en aantoonbaar moet worden gemaakt. Om die reden handhaven wij het aandachtspunt.

4.4.6 Aandachtspunt defensievastgoed

De beschikbaarheid van vastgoed dat aan alle milieu-, gezondheids- en veiligheidseisen voldoet, is voorwaardelijk voor een veilige werk- en leefomgeving voor defensiepersoneel. Wij beoordelen de tekortkomingen in het vastgoedmanagement in combinatie met het ontbreken van inzicht en overzicht in de totale vastgoedportefeuille als een ernstige onvolkomenheid bij het Ministerie van Defensie (Algemene Rekenkamer, 2021d).

Naast de minister van Defensie heeft de minister van BZK ook een cruciale rol bij het beheren van defensievastgoed, omdat zij verantwoordelijk is voor het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), een agentschap van het Ministerie van BZK. Het beheer en het onderhoud van het vastgoed van het Ministerie van Defensie wordt uitgevoerd door het RVB als opdrachtnemer. De minister van Defensie is opdrachtgever van het RVB voor beheer en onderhoud.

Wij wijzen de minister van Defensie al een aantal jaren op het belang van goede processen om dit vastgoed te beheren. Onze onderzoeken over 2018, 2019 en 2020 wijzen uit dat er sprake is van onderhoudsachterstanden en dat de aansturing van het vastgoedmanagement nog niet op orde is. Dit is mede het gevolg van tekortkomingen in de processen van het vastgoedmanagement bij het Ministerie van Defensie maar deels ook van het RVB.

Het Ministerie van Defensie en het RVB hebben in 2020 verschillende stappen gezet om de vastgoedsturing te verbeteren. Zo hebben ze zich ingespannen om eerder geconstateerde fricties in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie te verminderen. Daarnaast hebben het Ministerie van Defensie en het RVB wijzigingen aangebracht in de overlegstructuur die onder meer moeten leiden tot een betere communicatie tussen het Ministerie van Defensie en het RVB. De effecten van dergelijke initiatieven op de vastgoedsturing zijn nog niet zichtbaar in de praktijk. Hierbij merken we op dat vanwege de aard en omvang van de problematiek het Ministerie van Defensie en het RVB tijd nodig hebben om de wijzigingen door te voeren en resultaten te boeken.
De doelstellingen van de acties die de minister van Defensie in 2019 is gestart om het inzicht in de staat van het defensievastgoed te vergroten, zijn nog niet gerealiseerd. Het RVB heeft nog geen operationeel informatiesysteem dat een actueel inzicht moet bieden in de naleving van de wettelijke eisen van gebouwen en slaagt er ook niet in om voor alle bouwkundige inspecties aan de norm te voldoen. Daarom handhaven wij het aandachtspunt.

Aanbeveling
We bevelen de minister van BZK aan om het informatiesysteem van het RVB dat een actueel inzicht moet bieden in de naleving van de wettelijke eisen van defensie-gebouwen snel operationeel te krijgen en strakker te sturen op het behalen van de norm voor bouwkundige inspecties.

4.5 Belangrijke nieuwe risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Aandachtspunt inkoopbeheer Logius

Wij vragen aandacht voor het inkoopbeheer bij agentschap Logius. Op de jaarrekening van de agentschappen van BZK zijn meer onrechtmatigheden geconstateerd dan toegestaan. En een belangrijke oorzaak van die overschrijding is dat contracten voor het onderhouden van de ICT-infrastructuur door Logius verlengd zijn, terwijl dat volgens de regels niet meer kon. Die contracten zijn daarmee onrechtmatig. Logius heeft in 2020 gewerkt aan inzicht in de afgesloten contracten en heeft op

adequate wijze de onrechtmatigheid in beeld gebracht. Er zijn door Logius onderbouwde keuzes gemaakt om bestaande contracten onrechtmatig te verlengen, onder meer ingegeven door opvolging van een advies van het Bureau ICT Toetsing (BIT). Wij constateren echter ook dat Logius ontoereikend zicht heeft gehad op bestaande contracten en de looptijd van deze contracten en daardoor minder tijdig heeft kunnen handelen. Centraal inzicht in lopende contracten is noodzakelijk om tijdig nieuwe aanbestedingen op te starten en daarmee rechtmatig te kunnen inkopen. Ook een aanbestedingskalender waarop de geplande aanbestedingen zijn opgenomen is hierbij van belang, evenals een goed ondersteunend IT-systeem. We constateren dat er reeds stappen zijn gezet in het verbeteren van het contractenbeheer en sporen de minister van BZK aan verdere stappen te zetten.

4.5.2 Aandachtspunt bedrijfsvoering Nationaal Coördinator Groningen

In de zomer van 2019 werd bekend dat de bestaande organisatie Nationaal Coördinator Groningen (NCG) de publieke uitvoeringsorganisatie zou gaan worden die verantwoordelijk is voor de versterking van woningen in het aardbevingsgebied in Groningen. Dit betekende dat een aanvang is gemaakt om het versterkingsproces onder verantwoordelijkheid van de overheid te brengen en de uitvoering daarvan over te laten aan NCG. Dit omvatte onder andere het overnemen van alle lopende contracten die de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) en Centrum Veilig Wonen (CVW) waren aangegaan.

Vanaf de zomer 2019 is er door NCG en het Ministerie van BZK gewerkt aan de vorming van NCG als uitvoeringsorganisatie. Bij het inrichten van de interne beheersing heeft NCG gekozen voor een gefaseerde aanpak die doorloopt tot in 2021. Deze aanpak is mede gebaseerd op risicoanalyses, de noodzakelijk geachte wendbaarheid gezien de ontwikkelingen in het bevingsgebied en het uitgangspunt dat de versterkingsoperatie geen hinder mocht ondervinden van de in opbouw zijnde interne organisatie.

Ontwikkeling interne beheersing

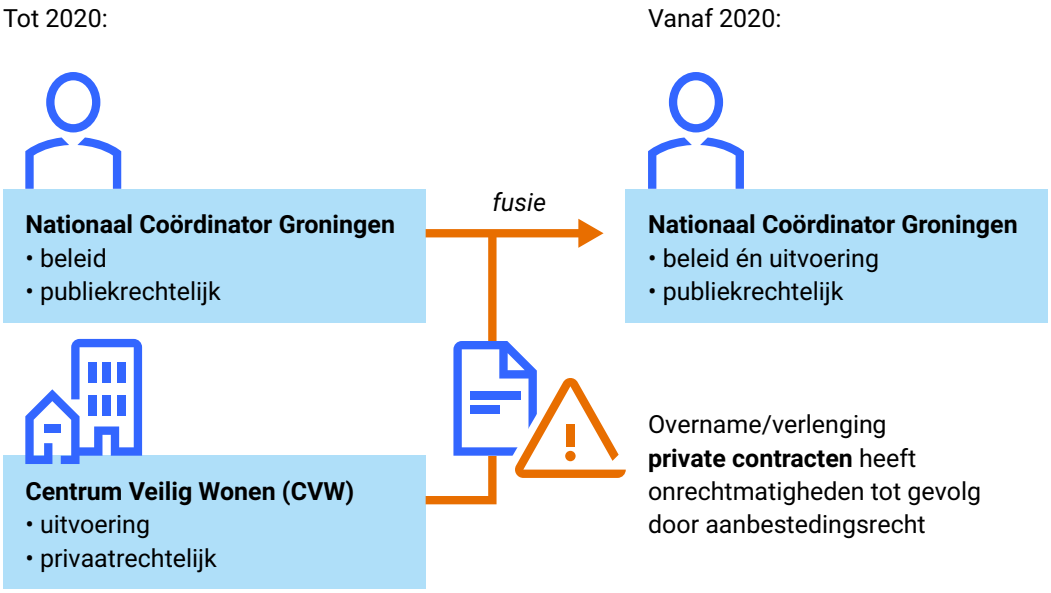
Op 1 januari 2020, toen het Ministerie van BZK verantwoordelijk werd voor de begrotingsuitvoering van de versterkingsoperatie[4], was het inrichten van de interne beheersing van NCG nog onderhanden. NCG heeft maatregelen genomen zoals handmatige controles om risico's zoveel mogelijk te beperken. Wij stellen vast dat NCG gedurende 2020 gewerkt heeft aan de opbouw van de interne beheersing, maar dat deze nog niet het gewenste niveau had. Dit brengt risico's met zich mee zoals het niet adequaat zijn van financiële sturingsinformatie waaronder budgetuitputting.

Overgenomen contracten en onrechtmatige verplichtingen

Toen NCG de uitvoering van de versterking overnam van het CVW en de NAM, zijn ook de bestaande contracten en lopende offertetrajecten van het CVW en de NAM overgenomen. Er zijn meer onrechtmatigheden in de verplichtingen geconstateerd dan we tolereren in de jaarrekening van het Ministerie van BZK. Een belangrijke oorzaak hiervan zijn de door NCG na 1 januari 2020 gedane inkopen voor de versterking, waarbij niet aan de wet- en regelgeving voor inkopen en aanbesteding is voldaan. Voor NCG als publieke uitvoeringsorganisatie gelden andere (strengere) regels voor inkopen en aanbesteden dan voor private uitvoeringsorganisaties als het CVW en de NAM. Dit is in de volgende figuur gevisualiseerd.

Figuur 6 *Onrechtmatigheden door fusie privaatrechtelijk-publiekrechtelijk*

Nationaal Coördinator Groningen (NCG) is een fusie-organisatie per 2020; verlenging private contracten heeft onrechtmatigheden tot gevolg door aanbestedingsrecht



Wanneer contracten niet verlengd zouden worden, zou de vaart uit de uitvoering van de versterkingsoperatie gaan en dit zou ten koste gaan van de bewoners die wachten op versterking van hun woning. De minister van BZK ging deze onrechtmatige verplichtingen bewust aan omdat zij vertraging wilde voorkomen. Het Ministerie van BZK heeft de ADR en ons proactief meegenomen in dit dilemma en heeft tevens de Tweede Kamer proactief op de hoogte gesteld van deze onrechtmatigheden en deze afweging (BZK, 2020h). Het finale oordeel hierover is aan het parlement.

Aantoonbaar maken dat prestaties zijn geleverd
Voordat NCG een factuur voor bijvoorbeeld de versterking aan een aannemer betaalt, moet NCG vaststellen dat de prestaties door de aannemer zijn geleverd. NCG moet het vaststellen van de prestatie ook zodanig vastleggen dat de prestatievaststelling achteraf ook aantoonbaar is. Wij constateren dat NCG in 2020 de prestatievaststelling op gedane uitgaven achteraf moeizaam aantoonbaar kon maken.

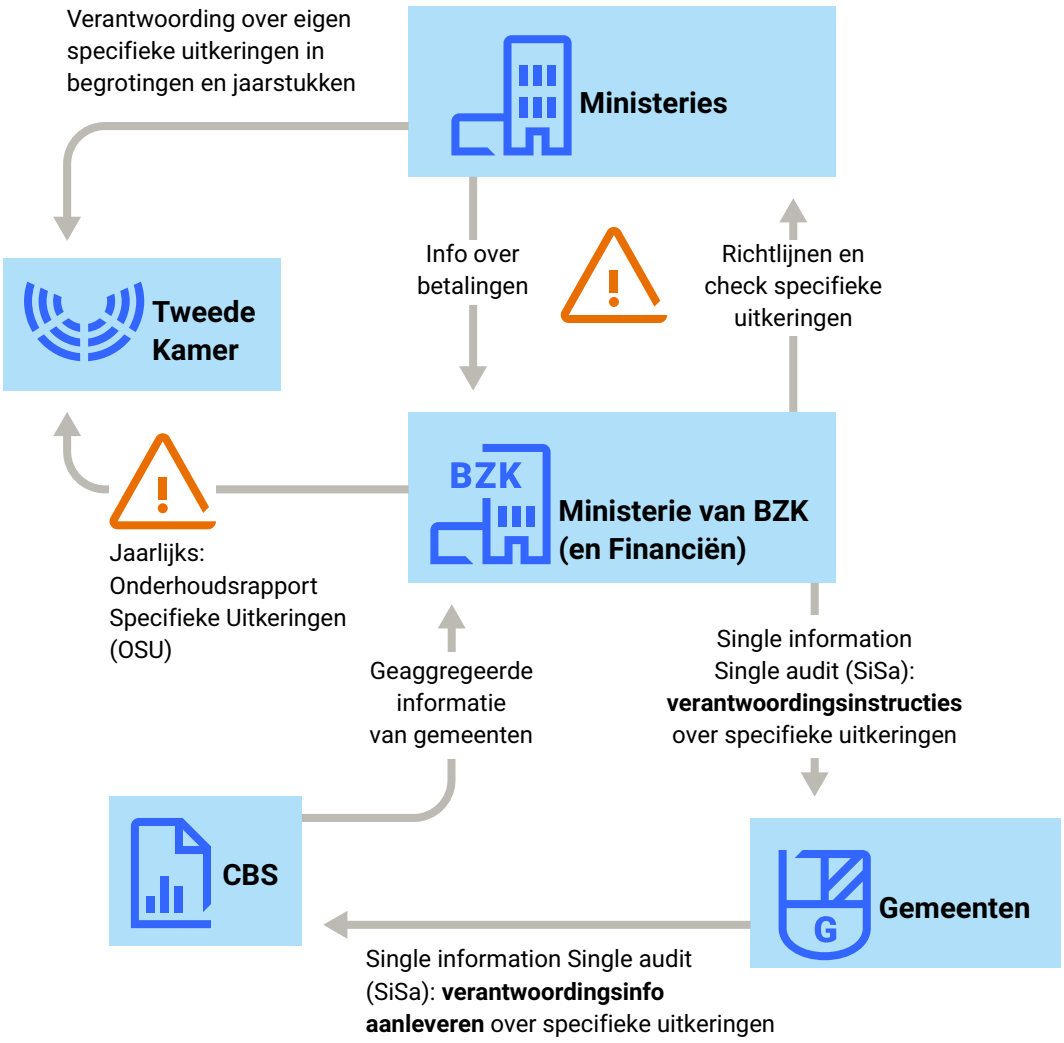
Wij merken de interne beheersing van NCG als aandachtspunt aan in het financieel beheer van het Ministerie van BZK en sporen de minister van BZK aan om de interne beheersing verder op orde te brengen.

In § 5.1 staan wij uitgebreid stil bij de beleidsresultaten van de herstel- en versterkingsoperatie in Groningen.

4.5.3 Aandachtspunt specifieke uitkeringen
Wij vragen aandacht voor de informatievoorziening over en toepassing van specifieke uitkeringen. Als het Rijk voorwaarden aan een uitkering stelt, is op basis van artikel 15a lid 1 Financiële-verhoudingswet sprake van een specifieke uitkering en ontstaan verantwoordingsvereisten jegens het Rijk:
“Elke bijdrage uit ‘s Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering” (Financiële-verhoudingswet).
In de volgende figuur wordt het proces geschetst voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer voor specifieke uitkeringen van het Rijk aan gemeenten.

Figuur 7 *Proces informatievoorziening over specifieke uitkeringen*

De rol van BZK in het informatielandschap voor specifieke uitkeringen kent tekortkomingen; informatie van en naar ministeries moet beter, evenals publicatie van het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU)



In de Financiële-verhoudingswet staat dat het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) jaarlijks naar de Tweede Kamer gestuurd moet worden. In januari 2018 is het meest recente OSU naar de Tweede Kamer gestuurd (BZK, 2018b). Dat gaat over specifieke uitkeringen uit het jaar 2016. We constateren dat de informatieverstrekking van de minister van BZK aan de Tweede Kamer over specifieke uitkeringen na januari 2018 summier is geweest. Het Ministerie van BZK dient veel moeite te verrichten om een dergelijk overzicht te maken en in de figuur is te zien dat dit geen eenvoudige klus is. Bovendien leggen ministeries de specifieke uitkeringen niet op dezelfde wijze vast in hun administratie.

In de Financiële-verhoudingswet staat dat specifieke uitkeringen (SPUKs) onder de € 10 miljoen moeten worden uitgekeerd als verzameluitkering. Wij constateren dat er in 2020 meerdere SPUKs onder de € 10 miljoen zijn uitgekeerd aan gemeenten en provincies voor een totaalbedrag van € 13,6 miljoen door het Ministerie van BZK. Ook bij andere ministeries zijn er SPUKs onder deze grens niet opgenomen in een verzameluitkering. We constateren dat de ministers van BZK en Financiën als fondsbeheerders de toets op de € 10 miljoengrens voor specifieke uitkeringen niet hebben uitgevoerd, waardoor wij onrechtmatigheden bij meerdere begrotingshoofdstukken constateren. De minister van BZK heeft in 2015 aan de Tweede Kamer gemeld dat hij voornemens was het instrument verzameluitkering niet meer te gebruiken (BZK, 2015). Dit is in strijd met wet- en regelgeving. Het schrappen van dit betreffende wetsartikel maakt deel uit van het conceptwetsvoorstel tot herziening van de Financiele-verhoudingswet, waarvoor in het voorjaar van 2020 een consultatieronde heeft plaatsgevonden (website internetconsultatie).

Aanbevelingen

We bevelen de minister van BZK en de minister van Financiën als fondsbeheerders aan om:

- de toets voor specifieke uitkeringen die onder verantwoordelijkheid van beleidsverantwoordelijke ministers tot stand zijn gekomen strikter te controleren teneinde onrechtmatigheden te voorkomen;
- te zoeken naar een betere vorm van informeren van het parlement over de uitvoering van specifieke uitkeringen inclusief de gerealiseerde maatschappelijke effecten, waarbij voor dat laatste beleidsverantwoordelijke ministers als eerste aan zet zijn;
- de kaders voor ministeries en de richtlijnen voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) met betrekking tot de informatievoorziening specifieke uitkeringen aan te passen, zodat de minister van BZK informatie eenduidig en tijdig kan verstrekken aan het parlement, in lijn met bovenstaande aanbevelingen.

4.5.4 Aandachtspunt huisvesting Rijnstraat 8

In 2020 hebben wij bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) onderzoek gedaan naar de huisvesting aan de Rijnstraat 8 in Den Haag. Medewerkers van het Ministerie van BZ bleken al snel na de verhuizing in 2017 problemen te hebben met de nieuwe huisvesting. Wij hebben in ons onderzoek met name gekeken naar de rol van het Ministerie van BZ. Het Ministerie van BZK is echter verantwoordelijk voor het huisvestingsbeleid, het vastgoedbeheer, de instandhouding daarvan (via het RVB) en de facilitaire dienstverlening (via FMH en SSC-ICT).

In ons onderzoek hebben wij openstaande meldingen en problemen in de volgende 4 categorieën onderzocht: 1) werkplektekorten, 2) bouwtechnische problemen, 3) fysieke beveiliging, 4) ontvangst van buitenlandse gasten. Met betrekking tot de fysieke beveiliging concluderen wij dat de interne toegangsbeveiliging ontoereikend is en niet voldoet aan de beveiligingsnormen van het Rijk.[5]
Wij vragen aandacht voor het feit dat de ministers van BZK en BZ hier direct samen een oplossing voor moeten zoeken, omdat gevoelige informatie nu fysiek onvoldoende beveiligd is. Voor de overige resultaten van ons onderzoek verwijzen wij naar het rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)* (Algemene Rekenkamer, 2021e).

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoerings-informatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoerings-informatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZK is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5. Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van BZK. Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar de schadeherstel- en versterkingsoperatie in het aardbevingsgebied in Groningen (§ 5.1), de opvolging van onze aanbevelingen bij het Programma Aardgasvrije Wijken (§ 5.2), het rijkspersoneelsbeleid (§ 5.3) en de rijksbrede ICT (§ 5.4). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZK in § 5.5.

5.1 Beleidscasus herstel- en versterkingsoperatie Groningen



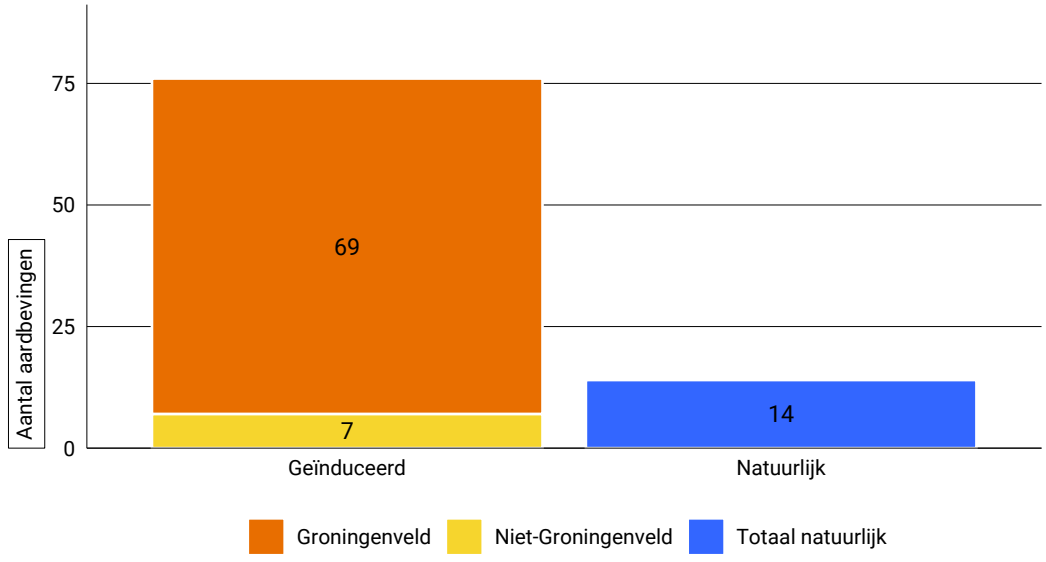
In deze paragraaf bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de maatschappelijke resultaten van het beleid van de minister van BZK. Dit jaar hebben we gekeken naar de schadeherstel- en versterkingsoperatie in het aardbevingsgebied in Groningen. In het verantwoordingsonderzoek EZK (Algemene Rekenkamer, 2021g) staat een verkorte versie van dit onderdeel van het rapport.

5.1.1 Aardbevingen in Groningen

In 1959 werd voor het eerst aardgas gevonden in Kolham. Dit vormde de start van de gaswinning uit het Groningenveld. De totale staatsinkomsten uit de Nederlandse aardgasbaten bedroegen in de periode 1960-2013 circa € 265 miljard (Algemene Rekenkamer, 2014). In de jaren ’90 vonden de eerste aardbevingen plaats in het gebied als gevolg van deze gaswinning. In 2012 vond bij Huizinge een aardbeving plaats met een magnitude 3,5. Daarna kwam het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), de onafhankelijk toezichthouder op de delfstoffen- en energiewinning in Nederland, in 2012 en 2013 met het advies om de gaswinning zo snel als mogelijk te beperken vanwege de veiligheidsproblemen in de regio (SodM, 2013). In 2018 besloot het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld af te bouwen en uiteindelijk volledig te stoppen (EZK, 2018a). Vanaf 2022 wordt er naar verwachting in een gemiddeld verbruiksjaar geen gas meer gewonnen in Groningen (EZK, 2021). Tijdens de afbouw van de gaswinning blijft de kans op (zwaardere) aardbevingen en bijbehorende schade bestaan. In figuur 8 staat een overzicht van de bevingen in 2020. De verwachting is dat er ook nadat de gaswinning in Groningen is beëindigd nog aardbevingen plaatsvinden. Hoe lang dit duurt, kan niemand precies aangeven. Deskundigen achten het aannemelijk dat de kans hierop nog enkele decennia bestaat. In de parlementaire enquête Groningen, die in het voorjaar van 2021 is gestart, wordt onderzoek gedaan naar de gehele periode van aardgaswinning
(website Tweede Kamer).

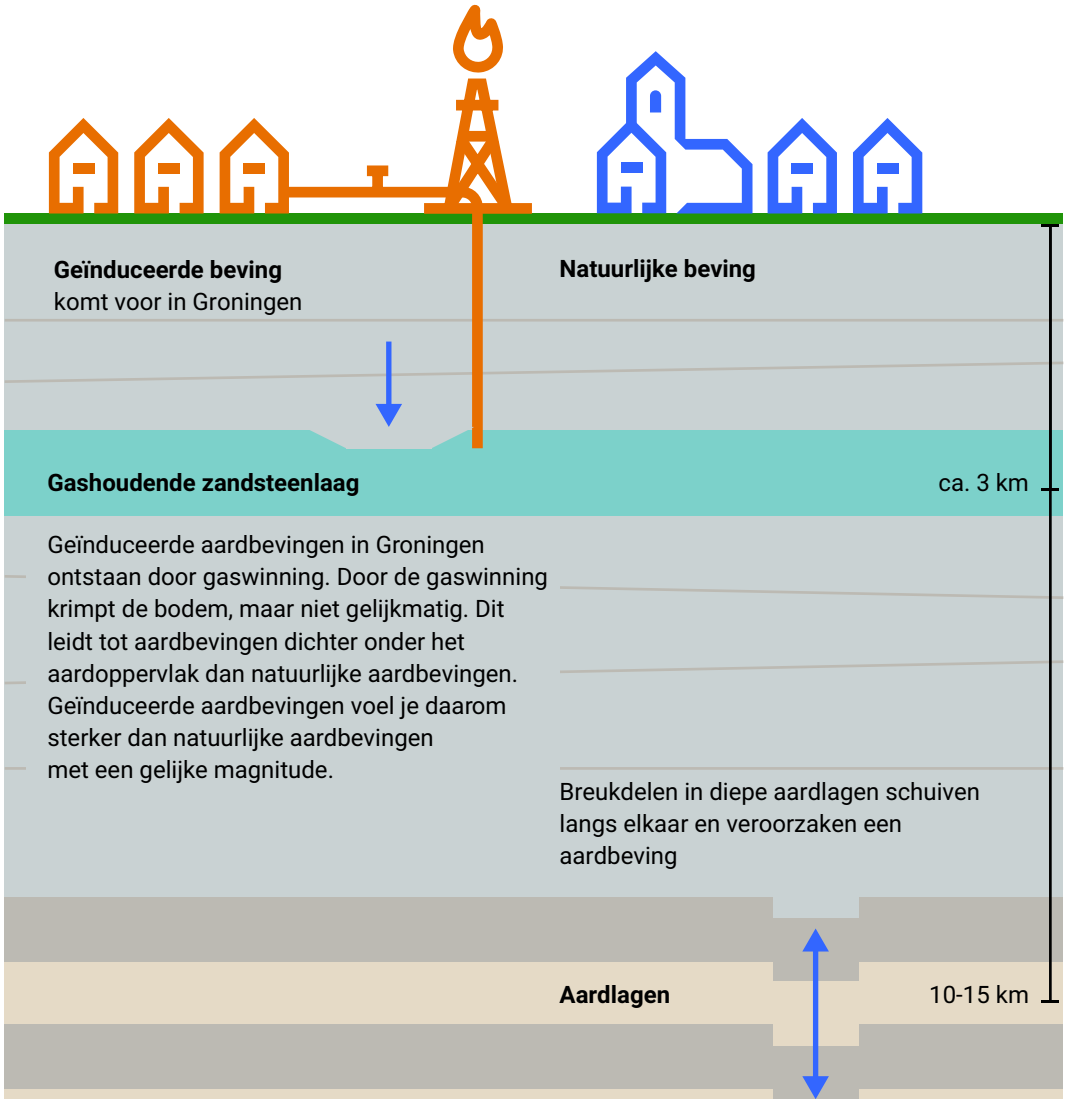
Figuur 8 *Overzicht van aantal en soorten bevingen in Nederland*

In 2020 vonden er 69 geïnduceerde aardbevingen plaats in het Groningenveld



Figuur 9 *Verschillen tussen geïnduceerde en natuurlijke aardbevingen*

Een geïnduceerde beving dicht aan het aardoppervlak kan meer impact hebben dan een natuurlijke beving diep in de grond met dezelfde magnitude.



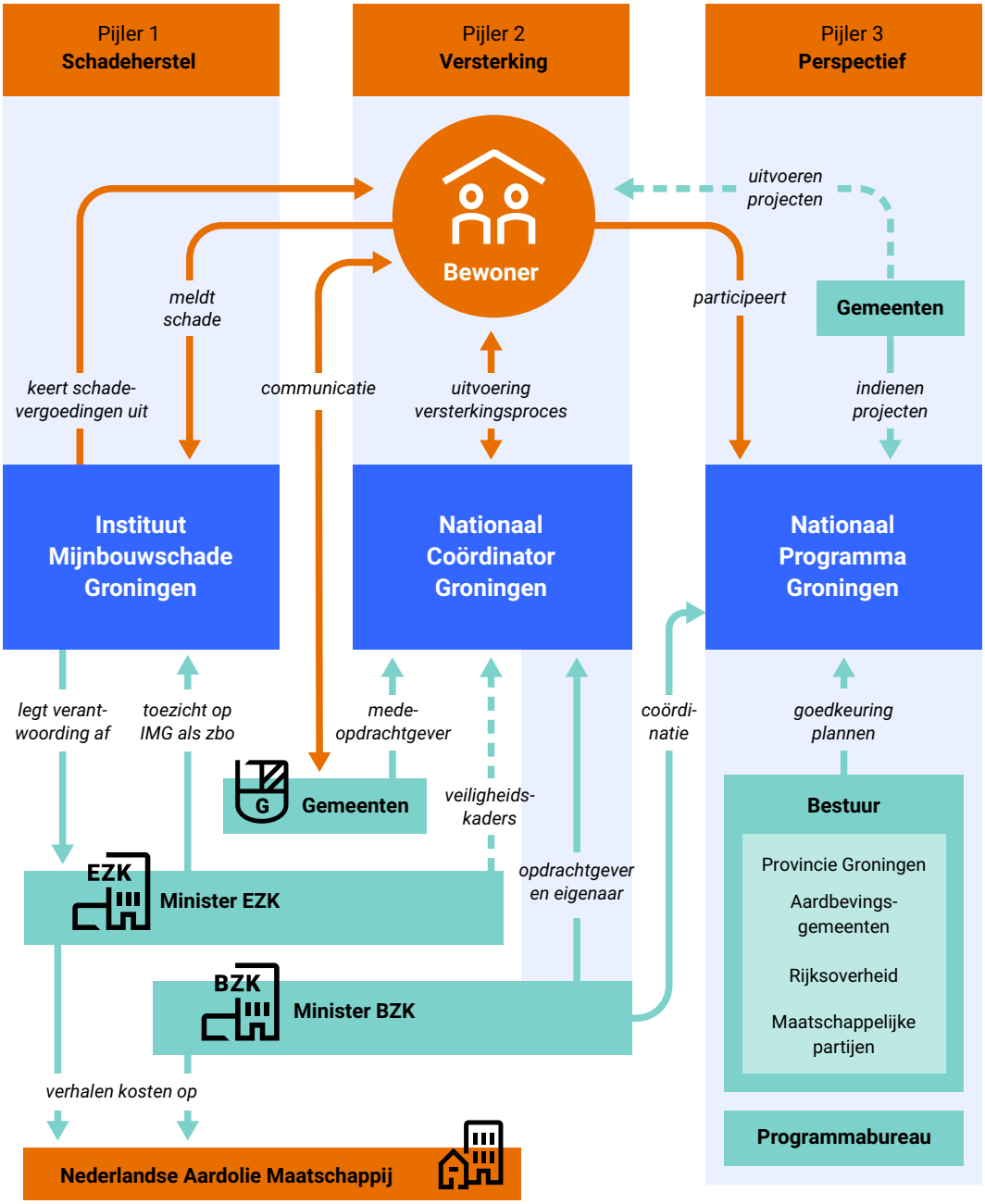
Figuur 9 laat zien dat de magnitude van een aardbeving in Groningen niet zoveel zegt over de intensiteit van de beving. Omdat de bevingen dicht aan het oppervlak plaatsvinden, kan een relatief 'kleine' beving in Groningen meer schade aanrichten of heftiger gevoeld worden dan een natuurlijke beving met dezelfde magnitude.

5.1.2 Beleid in 2020: 3 pijlers

Het beleid van de ministers van EZK en BZK voor het bevingsgebied bestaat momenteel uit 3 pijlers: 1) schadeherstel, 2) versterking en 3) toekomstperspectief (EZK en BZK, 2019). In figuur 10 zijn de verschillende organisaties afgebeeld die binnen de pijlers opereren. Per oktober 2019 zijn de verantwoordelijkheden in de aanpak van de aardbevingsproblematiek verdeeld over de ministers van EZK en BZK.[6] Daarvoor was het Ministerie van EZK het verantwoordelijke ministerie.

Figuur 10 *Overzicht betrokken organisaties*

Bij het beleid voor het aardbevingsgebied zijn diverse organisaties betrokken. Bewoners hebben vooral te maken met het IMG, de NCG en het NPG.



De eerste pijler, schadeafhandeling, valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van EZK. Het Instituut Mijnbouwschade (IMG) handelt de schades af. Het IMG beoordeelt verzoeken tot vergoeding van materiële schade, zoals scheuren, en besluit over de toekenning en de hoogte van schadevergoedingen. Hierbij baseert het IMG zich op een advies van een onafhankelijk deskundige over de schadeoorzaak en de schadeomvang. Sinds september 2020 beoordeelt het IMG ook verzoeken tot vergoeding van schade in de vorm van waardedaling van woningen als gevolg van de aardgas-

winning. Het IMG opereert als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) onafhankelijk van de rijksoverheid en de NAM. Het IMG is niet gebonden aan een budget voor wat betreft de schadevergoedingen en de uitvoeringskosten. Het IMG stelt jaarlijks ramingen op van de schadebetalingen en de uitvoeringskosten.

De tweede pijler, versterking, valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK, en wordt uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). In § 4.5.2 van dit rapport vragen we aandacht voor onder andere de bedrijfsvoering van NCG. Alle huizen en andere gebouwen in het bevingsgebied moeten uiteindelijk voldoen aan de Meijdam-norm van 10-5. Dat houdt in dat iedere bewoner een kans heeft van maximaal 1 op 100.000 per jaar om te komen te overlijden als gevolg van een aardbeving.[7] NCG heeft als taak te onderzoeken of woningen aan die norm voldoen en zo niet, deze woningen te versterken of opnieuw te bouwen. In de versterkingsoperatie staat een lijst van 26.742 potentieel te versterken adressen centraal.

De derde pijler, perspectief, wordt hoofdzakelijk gevormd door het Nationaal Programma Groningen (NPG). Dit is een meerjarig programma dat moet bijdragen aan meer toekomstperspectief voor de regio. Binnen dit programma kunnen zowel gemeenten als inwoners initiatieven indienen die aansluiten bij de ambities om de brede welvaart en het imago van de regio te verbeteren. Het NPG bestaat uit een programmabureau en een bestuur met als deelnemers de ministers van BZK en EZK, de 7 gemeenten in het aardbevingsgebied, de provincie Groningen en maatschappelijke partijen en bedrijven. In 2020 hebben de provincie en de gemeenten Groningen en Het Hogeland een programma ingediend dat goedgekeurd is. Nu mogen deze 3 overheden projecten indienen. Dat betekent dat de andere gemeenten dat in 2020 nog niet konden.

Samenwerking IMG en NCG

De keuze om het schadeherstel en de versterking bij 2 verschillende organisaties onder te brengen, blijkt in de praktijk lastig uit te leggen omdat bewoners het niet als 2 aparte problemen ervaren.[8] In een convenant spraken NCG en IMG af dat samenwerking van deze organisaties erop gericht moet zijn om de eigenaar van een pand, waarbij zowel schade als versterking aan de orde zijn, zoveel mogelijk te ontzorgen. Dat is in de visie van NCG en IMG in het convenant het geval als de eigenaar het gevoel krijgt dat hij te maken heeft met “idealiter 1 loket voor schadeafhandeling en versterking”. In een evaluatie van het convenant staat dat in het najaar van 2020 een gezamenlijk loket zou worden vormgeven, “bijvoorbeeld een gezamenlijke webpagina die doorverwijst naar de websites van beide organisaties en/of een overkoepelend telefoonnummer of

routering van gesprekken naar de juiste organisatie". Begin 2021 is daarvan echter nog geen sprake. Er zijn 2 aparte websites, waarvan de homepage van 1 van de 2 een link naar de andere website en een telefonische doorverwijzing bevat.

Het IMG wijst hierbij op de moeilijkheden die de gekozen organisatiestructuur meebrengt voor de samenwerking, met het IMG als zbo en NCG als onderdeel van het Ministerie van BZK. IMG en NCG noemen verder onder andere het verschil in snelheid van schadeherstel en versterking als reden dat samenwerking maar beperkt van de grond komt. Het Ministerie van BZK en NCG stellen echter dat het proces van NCG in 2021 versneld wordt door het hanteren van de typologie-aanpak, waarbij niet meer alle woningen apart te worden beoordeeld, maar eenzelfde pakket op vergelijkbare woningen kan worden toegepast. IMG en NCG willen dat bewoners met schade en een versterkingstraject het gevoel hebben dat ze met 1 loket te maken hebben, maar naar onze mening hebben zij onvoldoende concrete doelen en actiepunten geformuleerd voor het verbeteren van de samenwerking. Hierdoor kan de Tweede Kamer de ministers bijvoorbeeld ook moeilijk aanspreken op de voortgang.

5.1.3 Kosten en resultaten

Kosten en resultaten schadeafhandeling
Voor elke euro aan schadevergoeding was het IMG in 2020 56 eurocent kwijt aan uitvoeringskosten. Ongeveer de helft van die uitvoeringskosten gaat op aan schade-experts. Dit hangt samen met het feit dat de minister van EZK de kosten wil verhalen op de NAM. Daarvoor moet hij kunnen aantonen dat de schades veroorzaakt zijn door de bevingen als gevolg van de aardgaswinning. Dat vraagt om zorgvuldige – en dus kostbare – verantwoording van de schade.

De NAM heeft de gefactureerde schadeafhandelingskosten over 2020 betaald, maar heeft wel verzocht om meer informatie over de facturen. De NAM meent dat het Ministerie van EZK meer kosten aan de NAM doorbelast dan op grond van de betalingsovereenkomsten en het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht gerechtvaardigd is. Ook is de NAM het niet eens met de gehanteerde methodiek om de schadebetalingen te bepalen.

Het IMG had als streven om in 2020 20.000 schademeldingen af te handelen. Met 37.000 afgehandelde meldingen is bijna het dubbele van deze ambitie gehaald. Een andere doelstelling van het IMG is om reguliere schademeldingen binnen 6 maanden af te handelen. In 2020 is dit voor 71% van de besluiten van het IMG (gebaseerd op

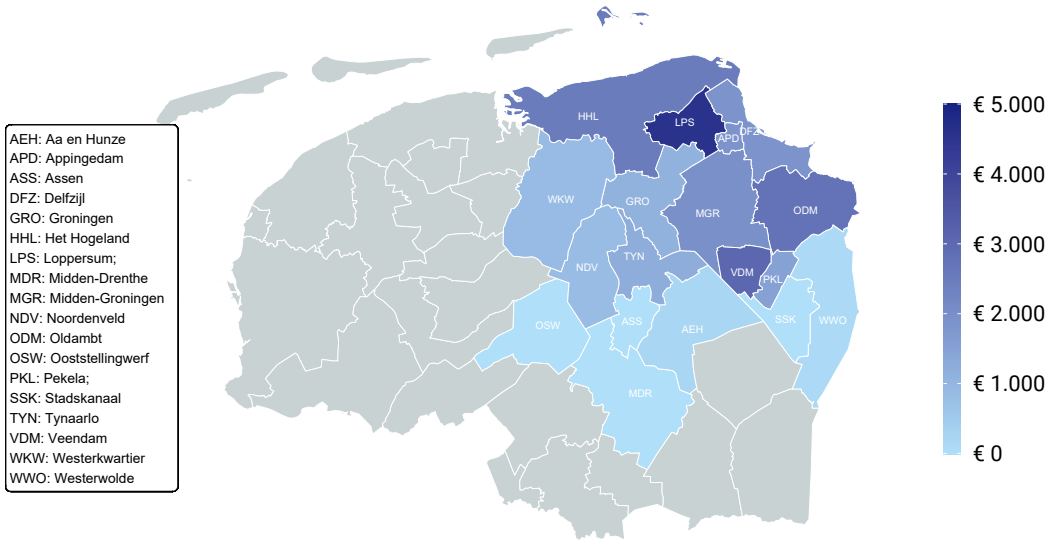
de laatste 2.500 besluiten) gelukt. Deze doelstelling is dus niet gehaald. Het IMG geeft hierover aan dat het in 2020 veel meer schademeldingen heeft binnengekregen dan verwacht (in totaal rond de 1.000 per week).

Geen besluit over schademeldingen

Eind 2020 heeft het IMG besloten om voor zo'n 1.250 schademeldingen uit een specifiek gebied voorlopig geen besluiten te nemen. In dit gebied kan geen schade zijn ontstaan door aardbevingen, schrijft het IMG, maar vond wel diepe bodemdaling en -stijging plaats. Het IMG heeft de TU Delft en TNO om nader advies gevraagd over de kans op schade door diepe bodemdaling en -stijging, veroorzaakt door de gaswinning en gasopslag.

Figuur 11 *Hoogte schadevergoeding omgerekend naar huishouden*[9]

In Loppersum zijn per huishouden de hoogste schadevergoedingen uitgekeerd



Kosten en resultaten versterking

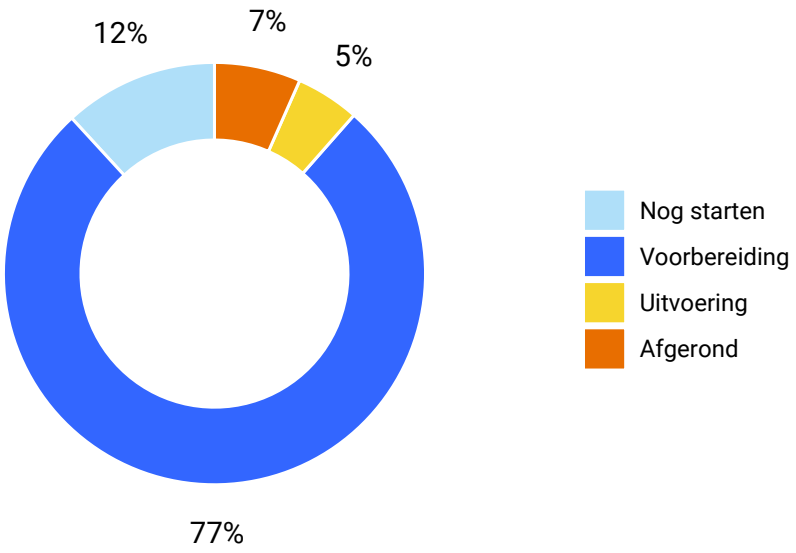
In 2020 heeft het Ministerie van BZK in totaal € 295,2 miljoen (exclusief btw) bij de NAM gedeclareerd voor de versterking van woningen. Hiervan betreft € 225,7 miljoen versterkingskosten en € 69,5 miljoen apparaatskosten. De kosten van de opname en beoordeling, waarbij wordt bepaald of versterking nodig is, vallen onder de post versterkingskosten. Het Ministerie van BZK en NCG schatten de gemiddelde kosten voor een afzonderlijke beoordeling van een woning in 2020 op € 50.000 - € 52.000. Tijdens deze beoordelingsfase worden er helemaal geen bouwwerkzaamheden verricht. Na de beoordeling kan de conclusie zijn dat een gebouw al op norm is en dat er dus niets hoeft te gebeuren. Hier komt bij dat in 2020 de kosten voor versterking uiteen

konden lopen met een factor 3, doordat de werkwijzen bij verschillende ingenieurs-bureaus niet overal gelijk waren. Het Ministerie van BZK verwacht dat de kosten met de toepassing van de typologiebenadering significant zullen dalen, omdat dan niet meer elk gebouw afzonderlijk beoordeeld hoeft te worden.

De NAM heeft de facturen voor de versterking over het derde en vierde kwartaal van 2020 nog niet betaald. Dit komt doordat de NAM bezwaar heeft geuit tegen de toepassing van een, in de ogen van de NAM, verouderde Nederlandse Praktijk Richtlijn (NPR), een rekenmodel om de aardbevingsrisico's voor individuele gebouwen te beoordelen, en omdat zij de informatievoorziening bij de facturen onvoldoende vindt.

Eind 2020 zag de stand van zaken rondom het versterkingsproces er als volgt uit:

Figuur 12 *Stand van zaken versterkingsproces eind 2020. Door afronding tellen de onderdelen niet op tot 100%. Het gaat in totaal om 26.742 adressen.*



Zoals te zien in figuur 12 zit veruit het grootste gedeelte van de werkvoorraad nog in de voorbereidingsfase, de fase van opnames en beoordelingen. Het is daarbij mogelijk dat een groot deel van de woningen niet versterkt hoeft te worden en dus ook niet in de uitvoeringsfase terecht zal komen. Begin 2021 kan NCG echter nog niet zeggen bij hoeveel gebouwen dat het geval is, omdat de woningen daarvoor eerst beoordeeld moeten worden.

Voor 2020 had NCG 2 doelstellingen: 4.000 opnames en 4.000 beoordelingen. De eerste doelstelling is niet behaald (2.883 opnames), de tweede wel (4.178 beoordelingen). NCG geeft aan dat met name de coronamaatregelen voor vertraging zorgden. Zo lag het proces tijdelijk stil om een coronaproof opname te ontwikkelen en waren er 400 adressen waarbij de bewoners geen mensen in hun woning wilden. Voor de andere stappen in het proces hebben de minister van BZK en NCG geen doelstellingen kenbaar gemaakt. Hierdoor is het voor de Tweede Kamer niet mogelijk om de voortgang van de versterkingsoperatie te monitoren.

Meer perspectief voor de regio

Voor het NPG trekt de rijksoverheid tot 2029 € 1,15 miljard uit. Het Rijk betaalt de hele rekening en verhaalt vervolgens € 500 miljoen op de NAM. Voor het NPG was in 2020 € 117,16 miljoen beschikbaar. Uiteindelijk is daarvan € 56 miljoen uitgekeerd. De verklaring die de minister van BZK voor deze onderuitputting geeft, is dat de uitvoering van het NPG onder andere door de coronacrisis vertraging heeft opgelopen. De overgebleven middelen zijn via de eindejaarsmarge toegevoegd aan de begroting voor 2021.

Informatievoorziening

De ministers van BZK en EZK infomeren de Tweede Kamer op hoofdlijnen over de voortgang in het schadeherstel en de versterking. Daarbij leggen zij vaak geen link tussen de kosten en de resultaten. De eerder genoemde constateringen over kosten voor experts en ingenieurs laten zien dat de verhouding tussen apparaatskosten en daadwerkelijke kosten voor versterking en herstel disproportioneel is. Om te kunnen sturen op doelmatigheid is een helder inzicht in directe en indirecte kosten in relatie tot de resultaten noodzakelijk.

NAM

Het doel van het kabinet-Rutte III is om de NAM uit het schadeherstel en de versterkingsoperatie te halen. De rijksoverheid verhaalt de kosten voor schade en versterken daarbij nog wel op de NAM (zie kader). De verantwoording van de kosten voor schade en versterken richt zich daarom nog steeds op de NAM. We constateren dat daar waar de ministers van BZK en EZK spreken van ‘kosten verhalen op de NAM’, dit betekent dat de Staat onder de streep 73% van deze kosten draagt.

Staat draagt grootste deel kosten

De kosten die de NAM draagt voor de schadeafhandeling, de versterking en het NPG hebben tot gevolg dat de afdrachten van de NAM en van Energie Beheer Nederland B.V. (EBN) aan de Staat (aardgasbaten) teruglopen. EBN neemt namens de Staat deel in bijna alle olie- en gaswinning in Nederland. Uiteindelijk leiden de aardbevingskosten zo tot minder inkomsten voor de aandeelhouders van de NAM (Shell en ExxonMobil) en voor de Staat. De Staat betaalt zo indirect mee aan het schadeherstel en de versterking. In het in 2018 afgesloten Akkoord op Hoofdlijnen (Staat, Shell, ExxonMobil, 2018) is overeengekomen dat de afdrachtensystematiek uit de Mijnbouwwet ook geldt voor de winning uit het Groningenveld. Dit heeft tot gevolg dat de Staat vanaf 1 januari 2018 onder de streep ongeveer 73% van de kosten van de NAM[10] voor de schadeafhandeling, de versterkingsoperatie en het NPG voor zijn rekening neemt. In de oude situatie was dit 64%, zoals de minister in 2018 ook aan de Tweede Kamer heeft gemeld (EZK, 2018b; zie ook: Algemene Rekenkamer, 2019b).

Het Ministerie van EZK geeft aan dat de NAM “in de praktijk (…) verreweg de meeste verantwoording [vraagt], waardoor de verantwoordingseisen voor NAM vaak ook direct voldoende zijn om te voorzien in de eisen die vanuit beleid, financiële afdelingen en Auditdienst Rijk gesteld worden.”

Hieruit blijkt dat het verhalen van kosten op de NAM diverse gevolgen heeft voor de ‘achterkant’ van de herstel- en versterkingsoperatie. Het feit dat het IMG een flink deel van zijn budget besteedt aan schade-experts is verbonden met het feit dat de kosten voor het schadeherstel worden verhaald op de NAM. Daarvoor moet precies worden vastgesteld hoeveel het schadeherstel kost.

Bij de versterking spelen er op de achtergrond discussies over ‘grijze gebieden’ (valt iets wel of niet onder versterking) en zorgt het feit dat de NPR geactualiseerd moet worden voor verschillen in beoordelingen voor hetzelfde type woningen. Het Rijk moet bij de versterkingsoperatie telkens afwegen welke kosten het op de NAM kan verhalen en wat uit welk ander potje geld kan worden gedekt. Het Ministerie van BZK verwacht deze problemen op te lossen via de bestuurlijke afspraken die in november 2020 zijn gemaakt door middelen vanuit het Rijk beschikbaar te stellen voor een gebiedsfonds (€ 600 miljoen) en een knelpuntenpot (€ 100 miljoen) voor NCG. Begin 2021 is het voor ons te vroeg om vast te stellen in hoeverre dit de problemen oplost, omdat de werking nog moet blijken.

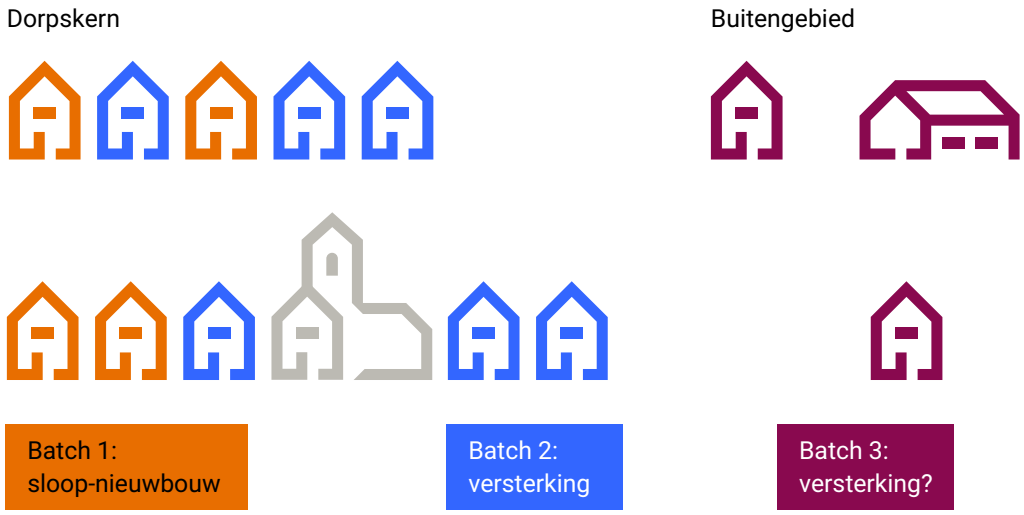
5.1.4 Veranderingen in het beleid

Sinds 2017 is het Rijk op basis van het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* bezig om de schadeherstel- en versterkingsoperatie publiekrechtelijk te organiseren en de NAM uit de operatie te halen. In de tussentijd is het beleid voor het oplossen van de problemen in het aardbevingsgebied meermaals gewijzigd, mede door het kabinetsbesluit uit maart 2018 om de gaswinning te stoppen. Daarna besloot de minister van EZK namelijk de gevolgen van het dichtdraaien van de gaskraan voor de omvang van de versterkingsoperatie te onderzoeken en de versterkingsoperatie voor bepaalde groepen woningen in de tussentijd tijdelijk te pauzeren. In juni 2018 heeft de minister van EZK een akkoord gesloten met Shell en ExxonMobil (aandeelhouders van de NAM). In dat akkoord is afgesproken dat de NAM op afstand van de schade-afhandeling en de versterking wordt gezet, maar ondertussen wel blijft betalen voor alle schade en versterking van gebouwen. Dit betekende dat de rijksoverheid de versterkingswerkzaamheden overnam van de NAM en het Centrum voor Veilig Wonen, een private instantie die sinds 2014 verantwoordelijk was voor het schade-herstel en de versterking. NCG is gaandeweg omgevormd van een beleidsorganisatie (onder het Ministerie van EZK) tot een uitvoeringsorganisatie voor de versterking (onder het Ministerie van BZK). Voor schadeafhandeling is door de minister van EZK in maart 2018 de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) ingericht (die na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet Groningen overging in het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) per 1 juli 2020).

De meeste wijzigingen hebben de afgelopen jaren plaatsgevonden bij de versterkingsoperatie. In eerste instantie werd een gebiedsgerichte aanpak (eerst gebied A, dan gebied B) gehanteerd om te bepalen welke woningen wanneer werden versterkt. Nadat het kabinet besloot om de aardgaswinning te verminderen en uiteindelijk te stoppen, werd overgestapt op een risicogerichte aanpak voor de versterking (de meest risicovolle gebouwen eerst). Deze risicogerichte aanpak kan ervoor zorgen dat binnen 1 dorp verschillende versterkingsregimes op verschillende momenten plaatsvinden, zoals weergegeven in figuur 13. De verschillen die hierdoor in gemeenten ontstonden, zijn niet altijd goed uit te leggen. Daarom wordt het beleid opnieuw aangepast.

Figuur 13 *Verschillende versterkingsregimes in 1 dorp*

Voor groepen adressen zijn dezelfde afspraken voor versterking gemaakt. Het komt regelmatig voor dat de gebouwen in 1 dorp in verschillende versterkingsbatches en dus regimes uiteenvallen



Door steeds wisselende richtlijnen in de afgelopen jaren lopen er bij NCG veel verschillende trajecten door elkaar heen. Een belangrijk onderdeel van de versterking is de eerder genoemde NPR. In de loop der jaren is gebruik gemaakt van verschillende versies van de NPR. Risicoberekeningen laten zien dat als gevolg van de vermindering van de gaswinning het risico voor gebouwen kleiner wordt en de kennis van aardbevingsbestendig bouwen toeneemt. Dat hier steeds een nieuwe versie van komt, zorgt voor onzekerheid voor betrokkenen. De NAM verlangt beoordelingen volgens de meest recente NPR, omdat zij alleen wil betalen voor werkzaamheden die volgens deze NPR noodzakelijk zijn. In de nieuwe bestuurlijke afspraken staat dat de NPR begin 2021 in principe voor het laatst wordt gewijzigd. Dat zorgt voor stabiliteit in de operatie. Wel zal dit implicaties met zich meebrengen voor de betalingen vanuit de NAM, aangezien zij beoordelingen op basis van de meest recente NPR verlangt.

Bewoners hebben weinig continuïteit ervaren vanuit de overheid bij de oplossing van de problemen in de regio de afgelopen jaren. Dat is onwenselijk omdat deze discontinuïteit in het beleid ervoor zorgt dat Groningers niet goed weten waar zij aan toe zijn. Met de bestuurlijke afspraken die in november 2020 zijn gepubliceerd, worden opnieuw beleidswijzigingen doorgevoerd in de versterkingsoperatie en bij het bieden van een toekomstperspectief aan de Groningers (BZK en EZK, 2020i).

5.1.5 Bewoner centraal

“Het is een emotionele rollercoaster, de uitslag van het onderzoek laat voor velen erg lang op zich wachten terwijl elders in de omgeving de huizen worden afgebroken” (uit: de stem van Groningen, Groninger Bodembeweging).

Een van de redenen om verantwoordelijkheden over te dragen van het Ministerie van EZK naar het Ministerie van BZK was de expertise van het ministerie op het gebied van burgerparticipatie (EZK en BZK, 2019). Het Ministerie van BZK geeft aan vooral ingezet te hebben op het centraal stellen van de bewoner, door:

- de versterkingsoperatie in overheidshanden te hebben gebracht met NCG als centraal aanspreekpunt voor de bewoner;
- de aanstaande wetswijziging;
- overige regelingen om bewoners meer regie te geven of te ondersteunen.

Wij constateren dat er bij deze overgang onvoldoende concrete, meetbare doelstellingen zijn gesteld voor het centraal stellen van die bewoner bij de versterking.

Wij constateren op basis van diverse gevoerde gesprekken ook dat bewoners vinden dat ze nog niet genoeg merken van deze ambitie van de minister van BZK. In oktober 2020 riep de Nationale Ombudsman de minister van BZK nog op om de rijksoverheid niet eenzijdig over de manier van versterking te laten beslissen (Nationale Ombudsman, 2020). Bewoners willen betrokken worden bij wat er speelt en staat te gebeuren. Uit ons onderzoek is niet gebleken dat dit voldoende gebeurt.
Wij constateren dat bewoners de nieuwe bestuurlijke afspraken van november 2020 via de media moesten vernemen. Op dat moment was het Ministerie van BZK nog bezig met het maken van brieven voor bewoners om hen te laten weten welke gevolgen de nieuwe afspraken voor hun woning hadden. Hierdoor ontstond opnieuw onzekerheid bij bewoners. Ook zijn deze afspraken niet aantoonbaar in samenspraak met bewoners opgesteld.

De Groninger Bodembeweging en het Groninger Gasberaad zijn 2 belangrijke organisaties die zich inzetten voor het belang van inwoners en maatschappelijke organisaties. Deze organisaties hadden in 2020 geen vaste plek meer aan tafel bij de overleggen met de verschillende betrokken organisaties en overheden. Contacten met bestuurders vinden nu ad hoc plaats en met bijvoorbeeld alleen het IMG of alleen NCG. Beide ministers stellen voorstander te zijn van een herinvoering van een structureel overleg, maar hebben hier in 2020 geen uitvoering aan gegeven.

Bij het NPG zien wij burgerparticipatie het meest terug. Bijvoorbeeld in het ophalen van ideeën bij Groningers voor het project ‘Toukomst’. Het NPG geeft zelf aan dat het

succes afhangt van hoe de andere operaties verlopen. Dat is ook het beeld dat wij in diverse gesprekken te horen krijgen; men vraagt zich af in hoeverre inwoners al aan de slag willen met een toekomstperspectief als ze nog druk zijn met schadeherstel aan en versterking van hun woning. In diverse gesprekken horen wij dat het NPG en de bijbehorende middelen (nog) niet als onderdeel van het oplossen van de problemen in Groningen wordt ervaren.

Uit de bestuurlijke afspraken die de Ministeries van EZK en BZK, de provincie en de gemeente in november 2020 presenteerden, is ook de doelstelling om meer gelijkheid tussen of genoegdoening voor bewoners te creëren af te leiden. Daarbij wordt ook het gelijkheidsbeginsel betrokken en erkenning voor de situatie van de bewoners, die lang moeten wachten. Als eigenaren bijvoorbeeld kiezen voor versterking conform de nieuwste inzichten, krijgen zij een tegemoetkoming van € 30.000 om hun woning te verbeteren en verduurzamen. De gedachte achter deze afspraken is dat veiligheid verder gaat dan alleen fysieke veiligheid. Er hoort ook ervaren veiligheid bij, de bredere context van de straat of wijk en eerdere toezeggingen. Nu hierin wordt geïnvesteerd, is het belangrijk dat ook vastgesteld kan worden of dit lukt.

Momenteel is door de minister van BZK niet voldoende toetsbaar gedefinieerd wanneer de € 1,5 miljard extra rijksgeld heeft bijgedragen aan compensatie of genoegdoening voor Groningers en of bijvoorbeeld de veiligheidsbeleving bij de Groningers positiever is geworden. Dit zou de minister van BZK wel kunnen doen. Bijvoorbeeld door meer te sturen op uitkomsten van onderzoek van het Gronings Perspectief (Rijksuniversiteit Groningen)[11], dat onderzoek uitvoert naar hoe de inwoners van Groningen de aardbevingen en de aanpak daarvan beleven. Of door zelf meetbare doelstellingen te formuleren rondom het betrekken van bewoners of het bevorderen van het veiligheidsgevoel.

5.1.6 Aanbevelingen

- Voor de bewoner is continuïteit en voorspelbaarheid rondom het oplossen van de problemen van groot belang, zeker na de diverse aanpassingen in het beleid de afgelopen jaren. We bevelen de ministers van BZK en EZK daarom aan om geen nieuwe beleidswijzigingen door te voeren en de uitvoerders NCG en IMG de ruimte te geven het beleid uit te voeren en samenwerking (zoveel mogelijk 1 loket) verder vorm te geven, rekening houdend met het verschillende karakter van beide organisaties.
- We bevelen de ministers van BZK en EZK aan om de relatie tussen kosten en resultaten van de herstel- en versterkingsoperatie beter in beeld te brengen voor o.a. het parlement. Hierbij bevelen we de minister van EZK aan ook inzichtelijk te

maken hoeveel de Staat zelf via de gederfde aardgasbaten bijdraagt aan de kosten voor de schadeafhandeling en de versterking.

- De verhouding tussen apparaatskosten enerzijds en daadwerkelijke versterkingskosten en schadevergoedingen anderzijds is disproportioneel, onder andere doordat veel kosten worden gemaakt voor de inzet van deskundigen, die mede nodig zijn voor het verhalen van kosten op de NAM (zie § 5.1.3). We bevelen de ministers van EZK en BZK aan te overwegen om aan de hand van een meerjarige raming van deze kosten te zoeken naar een alternatieve wijze van financiering en verantwoording voor schadeherstel en versterking. Er zouden bijvoorbeeld opties kunnen worden verkend voor een afkoopregeling met de NAM. Hierbij kan gedacht worden aan een meerjarige uitkeringsreeks zoals bij het NPG. Als kosten niet meer op adresniveau aan de NAM verantwoord hoeven te worden, kan het Rijk doelmatiger optreden.
- We bevelen de minister van BZK en NCG aan voor alle fasen in het versterkingsproces concrete en meetbare doelstellingen op te stellen en het parlement daarover te informeren. Stel daarnaast ook meetbare doelstellingen op voor de maatregelen in het bevingsgebied die niet direct gelinkt zijn aan de fysieke veiligheid, zoals het creëren van een groter veiligheidsgevoel en het centraal stellen van de bewoner. Sluit hierbij zoveel mogelijk aan bij de behoeften van bewoners. Betrek deze doelstellingen bijvoorbeeld bij het ontwerpen van de subsidieregelingen die volgen uit de bestuurlijke afspraken van november 2020.

5.2 Opvolging aanbevelingen Programma Aardgasvrije Wijken (PAW)



In het verantwoordingsonderzoek 2019 (Algemene Rekenkamer, 2020) deden wij onderzoek naar het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). We concludeerden dat het programma in de toenmalige vorm onvoldoende bijdroeg aan de doelstellingen en we deden de minister van BZK enkele aanbevelingen. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de minister daar in 2020 invulling aan heeft gegeven.

5.2.1 PAW: opzet en werking

Het kabinet heeft als doelstelling dat in Nederland de uitstoot van broeikasgassen in 2050 met 95% moet zijn gereduceerd ten opzichte van 1990 (VVD, CDA, D66, CU, 2017). De minister van BZK wil dit onder meer bevorderen door de gebouwde omgeving aardgasvrij te maken. Een van de tientallen maatregelen die zij hiervoor inzet, is het PAW (BZK, 2020b en c), dat bestaat uit 3 onderdelen:

1. 'proeftuinen' die vanuit de begroting van de minister van BZK worden gefinancierd. Hierin experimenteren gemeenten met het aardgasvrij maken van wijken;
2. een Kennis- en Leerprogramma (KLP) waarmee gemeenten hun ervaringen delen;
3. 'beleidsspoor' om gesignaleerde problemen op te lossen of te agenderen bij relevante partners.

5.2.2 Het doel is duidelijk en in overeenstemming met beleids- en financieringsinstrumenten

In het verantwoordingsonderzoek 2019 constateerden wij dat er circa € 150 miljoen was besteed aan het programma en dat het doel van het programma steeds verschoof. We bevalen de minister aan om de doelen te concretiseren en om de doelen, beleidsinstrumenten en financieringsinstrument met elkaar in overeenstemming te brengen (Algemene Rekenkamer, 2020).

In 2020 geeft de minister consequent aan dat het PAW als doel heeft om "te leren op welke wijze de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald" (PAW, 2020; BZK, 2020e). Ook heeft de minister de beleidsinstrumenten met het doel in lijn gebracht. Dit komt het beste naar voren in de uitwerking van het zogenoemde beleidsspoor. Hiermee wil het PAW de knelpunten die binnen de proeftuinwijken of het leerprogramma opduiken gestructureerd oplossen. Waar mogelijk gebeurt dit binnen het Ministerie van BZK zelf, maar veel knelpunten kunnen alleen door andere partijen worden opgelost, zoals het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In die gevallen agendeert het PAW de knelpunten bij de betreffende partij (PAW, 2021b). Verder is er in 2020 meer duidelijkheid over de rollen van de verschillende deelnemers aan het PAW. Ook dat hadden we de minister aanbevolen. Ten slotte is het gekozen financieringsinstrument 'specifieke uitkering' van de proeftuinwijken in 2020 meer in lijn met de doelstelling van het PAW dan in 2019, toen voor het instrument 'decentralisatie-uitkering' werd gekozen (Algemene Rekenkamer, 2020).

5.2.3 Het ‘leren’ is grotendeels geoperationaliseerd

In het PAW staat volgens de minister het leren centraal, maar in het verantwoordingsonderzoek 2019 constateerden we dat onduidelijk was wie er moest leren, wat er geleerd moest worden en wanneer dit leren een succes was. Wij bevalen de minister dan ook aan om ‘leren’ te concretiseren (Algemene Rekenkamer, 2020). Dat is gebeurd. Er zijn nu heldere leervragen. Deze zijn verduidelijkt in themaplannen, waarin ook hypothesen, onderzoeksvragen en onderzoeksactiviteiten zijn benoemd (o.a. PAW, 2021b). Ondanks de verbeteringen zien wij nog ruimte om het programma te versterken.

Ten eerste moeten cruciale begrippen als ‘betaalbaarheid’, ‘woonlastenneutraliteit’ en ‘kostenneutraal’ worden gedefinieerd. Deze zijn nu niet uitgewerkt (Algemene Rekenkamer, 2020). Ook zijn de kosten voor het aardgasvrij maken van een woning nu niet exact bekend. Hierdoor blijft onduidelijk wat het aardgasvrij maken inwoners exact kost, terwijl juist deze informatie belangrijk voor hen is om tot verduurzaming van hun woning over te gaan. Ook is onduidelijk wat het aardgasvrij maken van een woning de belastingbetaler kost via subsidiemiddelen. Ten tweede moet (beter) duidelijk gemaakt worden waarom de minister de ene proeftuin wel en de andere niet honoreert. Dat was in 2020, ook voor gemeenten, onduidelijk (BZK, 2020e).
De keuze voor de proeftuinen volgt niet logisch uit de kwaliteit van de voorstellen zoals die door RVO is vastgesteld (o.a. RVO, 2020).

5.2.4 De monitoring van kwantitatieve gegevens is verbeterd

Eerder constateerden wij dat de minister had toegezegd om de Tweede Kamer te informeren over kwantitatieve gegevens uit het PAW, zoals het aantal woningen dat aardgasvrij gemaakt was en de kosten die hiermee gemoeid waren. Op dat moment verzamelde het PAW dergelijke gegevens echter nog niet.
In 2020 is de kwantitatieve monitoring in zoverre verbeterd dat de minister een plan voor de monitoring heeft, monitoringsactiviteiten uitvoert en bovendien over eerste resultaten beschikt. Het PAW heeft evenwel nog geen gegevens over wat het aardgasvrij maken kost. Het heeft weliswaar de ambitie deze informatie te verzamelen, maar loopt tegen enkele beperkingen aan zoals het eerder genoemde ontbreken van definities. Daarnaast maakt de privacywetgeving het volgens het PAW moeilijk om gegevens te verzamelen van *afzonderlijke* huishoudens. Daarom werkt het PAW met de *gemiddelde* kosten (PAW, 2020).
Overigens is het de vraag in hoeverre gemiddelden over bijvoorbeeld aardgasverbruik en kosten van het aardgasvrij maken van woningen voldoen (PAW, 2021b). Uit onderzoek van het PBL naar de proeftuinwijken blijkt immers dat bijna elk huis dat van het aardgas afgehaald wordt uniek is en dat steeds maatwerkoplossingen nodig zijn

(PBL, 2021). Om toch inzicht te kunnen bieden laat het PAW externe (promotie) onderzoeken uitvoeren (PAW, 2021b). De resultaten daarvan verwacht het PAW de komende jaren.

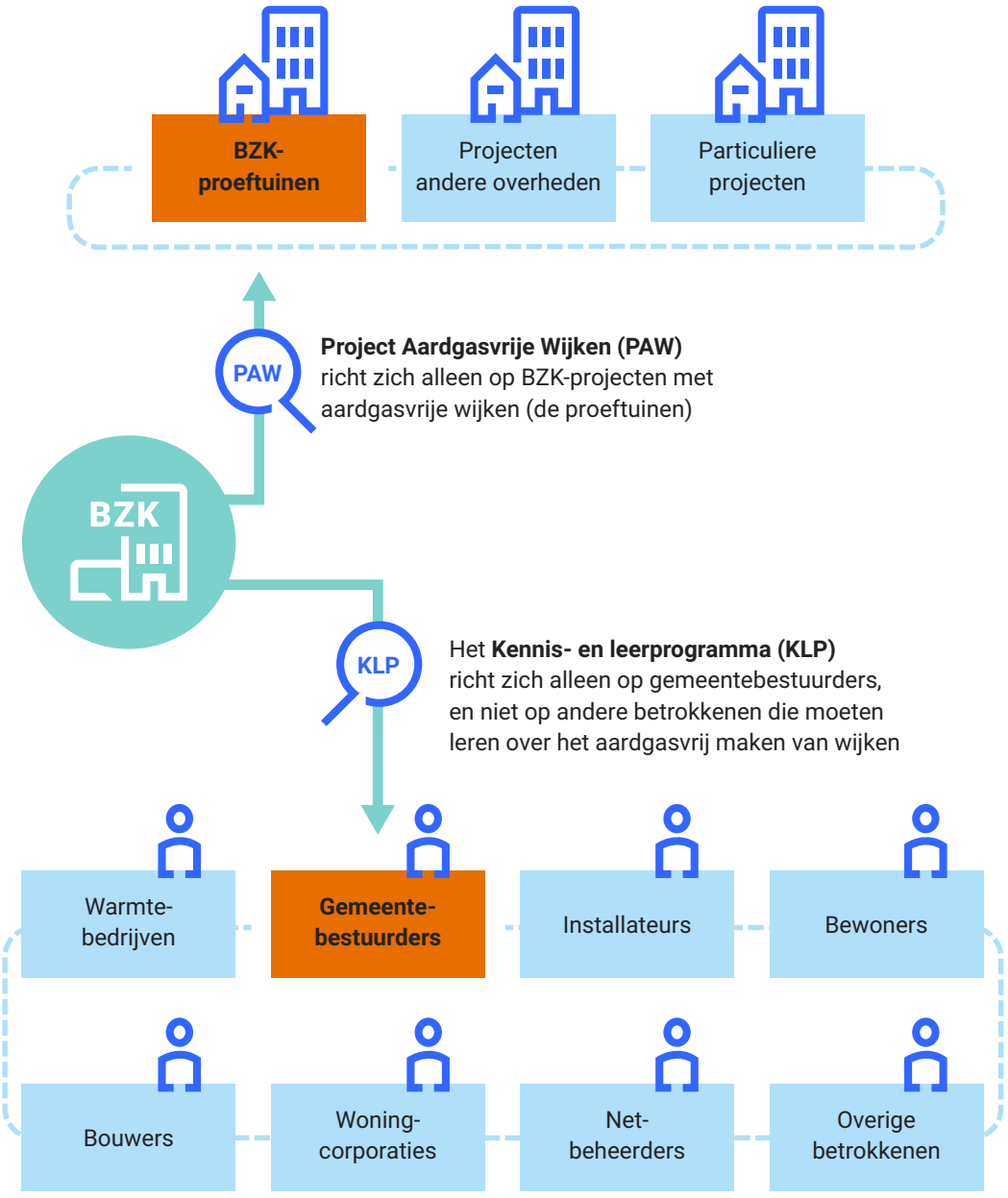
5.2.5 Het PAW is geëvalueerd, maar nog niet alle problemen zijn opgelost

De minister had zich al bij de start van het PAW voorgenomen om in 2022 te laten evalueren of het PAW voldoende was ingericht om het leren te bevorderen. Wij bevalen aan dit eerder te doen en hierbij ook aandacht te hebben voor andere zaken dan het lerend vermogen van het programma alleen. Dit heeft de minister gedaan (BZK, 2020d).

De evaluatie bracht verschillende zwakheden aan het licht. De minister heeft aan de Tweede Kamer toegezegd deze op te lossen. Zwakheden zoals vage doelstellingen, onduidelijkheden over het leren, de aanpak van knelpunten en het voorkomen van te strikte voorwaarden bij de financiering zijn, zoals hierboven bleek, inderdaad opgelost.

Wat de minister nog niet heeft opgelost zijn geconstateerde knelpunten in de samenwerking met partijen binnen en buiten het PAW, de kennisborging en de relatie tussen het doel van het PAW en het doel van een aardgasvrij Nederland. Juist nu het PAW erin geslaagd is een duidelijke focus aan te brengen, komen deze knelpunten des te duidelijker naar voren. Het is duidelijk dat het PAW alleen gericht is op de proeftuinen die het Ministerie van BZK bekostigt (PAW, 2020; PAW, 2021b). Het is een bewuste keuze om andere projecten waar bestaande woningen aardgasvrij worden gemaakt niet te betrekken bij het PAW (PAW, 2021b). Volgens betrokken ambtenaren kan van andere projecten niet veel geleerd worden over het aardgasvrij maken van wijken. Bovendien zou het betrekken van dit soort projecten de ambtelijke capaciteit van het PAW overstijgen. Ook in het leerprogramma is samenwerking met partijen buiten gemeenten beperkt (Kwink en Rebel, 2020). Dit is des te opvallender aangezien de minister stelt dat het juist het doel is dat alle partijen die betrokken zijn bij het aardgasvrij maken van woningen leren over dit proces, dus ook “bewoners, woningcorporaties, netbeheerders, warmtebedrijven, bouwers en installateurs, en andere betrokkenen” (BZK, 2020d). Hoe dit gebeurt als zij niet zijn betrokken, is niet duidelijk.

Figuur 14 *Betrokken partijen bij het PAW en KLP*



Het PAW is gericht op kennisdeling *binnen* het programma en *tussen* partners. Onduidelijk is echter wat de samenhang is tussen het PAW en ander beleid dat de minister van BZK inzet om de energietransitie in de gebouwde omgeving te ondersteunen (o.a. BZK, 2020c). Hoe kennis of geleerde lessen uit dat andere beleid het PAW beïnvloeden of verbeteren, is evenmin bekend.

Ook is onduidelijk hoe het doel van het PAW bijdraagt aan de algemene beleidsdoelstelling om Nederland aardgasvrij te maken. Eerder gaf de minister aan dat het PAW zou moeten werken als een ‘vliegwiel’ zodat gemeenten en andere partijen op een

steeds grotere schaal via de wijkgerichte aanpak woningen aardgasvrij zouden maken. De minister concretiseert in 2020 niet hoe deze versnelling en opschaling wordt gerealiseerd en hoe zij hierop stuurt. In het nieuwe programmaplan van het PAW lijkt dit min of meer vanzelf tot stand te komen, maar onduidelijk is welke rol de minister hierbij speelt of hoe het PAW hieraan bijdraagt. Juist op dit punt zou samenhang tussen de verschillende beleidsinstrumenten die de minister inzet een bijdrage kunnen leveren om de energietransitie in de gebouwde omgeving vorm te geven.

5.2.6 Aanbevelingen

We stellen vast dat de minister van BZK de aanbevelingen heeft opgepakt en verschillende verbeteringen heeft doorgevoerd. Het programma kan nog aan betekenis winnen door het beter aan te sluiten bij de context waarin het opereert. Wij bevelen de minister van BZK daarom aan om:

- de samenhang tussen het PAW en ander rijksbeleid om de gebouwde omgeving aardgasvrij te maken te verduidelijken en de leerervaringen van het PAW en ander rijksbeleid inzake de energietransitie in de gebouwde omgeving beter te verbinden;
- breder te kijken dan alleen naar de door BZK bekostigde projecten en de gemeentebesturen, maar ook naar andere projecten waar partijen buiten gemeenten gebouwen aardgasvrij maken en deze partijen te betrekken.

5.3 Rijkspersoneel

In diverse onderzoeken concluderen we al enkele jaren dat veel problematiek op de ministeries mede terug te leiden is tot personele problematiek, zowel kwalitatief als kwantitatief. Recent signaleerden we dat het Rijk moeite heeft om voldoende ICT-expertise en inkoopdeskundigheid aan te trekken en te behouden. Daardoor loopt de rijksoverheid het risico haar taakuitvoering niet te kunnen garanderen. We drongen er bij de minister van BZK op aan om eventuele tekorten inzichtelijk te maken en het strategisch personeelsbeleid verder te ontwikkelen om de benodigde expertise te kunnen aantrekken en behouden (Algemene Rekenkamer, 2012b; Algemene Rekenkamer, 2017a). We zijn in ons onderzoek nagegaan hoe de minister van BZK opvolging heeft gegeven aan deze aanbevelingen.

5.3.1 Rol minister van BZK

De minister van BZK heeft meerdere verantwoordelijkheden ten aanzien van het personeelsbeleid (zie ook §4.1.1). Zij is onder andere verantwoordelijk voor het rijksbrede beleid en de rijksbrede kaders op het gebied van personeel. Voor de realisatie van het personeelsbeleid zijn de beleidsverantwoordelijke ministers verantwoordelijk.

5.3.2 Aantrekken en behouden van voldoende gekwalificeerd personeel centraal gesteld in rijksbreed personeelsbeleid

In 2018 heeft de minister van BZK het Strategisch Personeelsbeleid Rijk (SPB) 2025 opgesteld, waarbij het aantrekken en behouden van voldoende gekwalificeerde en gemotiveerde medewerkers centraal staat (BZK, 2018c). In 2019 en 2020 hebben de departementen hun meerjarige personeelsplannen (MPP's) geactualiseerd, waaruit vervolgens een rijksbreed beeld is gedestilleerd. Het samenvoegen van de departementale MPP's tot een rijksbreed MPP is bemoeilijkt door het ontbreken van een rijksbreed template, wat wel nodig is om de rijksbrede ambities uit het SPB 2025 te kunnen verwezenlijken. In dit proces is de spanning tussen de rijksbrede verantwoordelijkheden van de minister van BZK en de beleidsverantwoordelijke ministers voelbaar. De effecten van het strategisch personeelsbeleid zullen de komende jaren verder zichtbaar worden. Een belangrijke randvoorwaarde voor het sturen en meten van de doelstellingen van het SPB 2025 is het doorontwikkelen van rijksbrede HR-data-analytics, zoals de minister van BZK terecht aangeeft in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk* (JBR) over 2020 (BZK, 2021c). Wij merken daarbij op dat het voor het monitoren van de voortgang van de doelstellingen uit het SPB tevens van belang is de focuspunten verder te concretiseren.

5.3.3 Randvoorwaarden inzichtelijk maken expertise ingevuld, nu doorpakken

We signaleerden al eerder dat inzicht in met name de kwalitatieve aspecten van het personeelsbestand beperkt is (Algemene Rekenkamer, 2017a). Tegelijkertijd signaleerden we dat er evenmin een helder beeld was van de toekomstige behoefte. We constateren dat dit inzicht nog steeds beperkt is, met name wat betreft de aanwezige expertise. In 2020 zijn wel een aantal randvoorwaarden ingevuld om personele expertise in de toekomst inzichtelijk te maken. Specifiek voor het inzichtelijk maken van ICT-expertise en inkoopdeskundigheid zijn het Kwaliteitsraamwerk IV/ICT (KWIV) en het Kwaliteitsraamwerk Inkoopkolom (KWIK) toegevoegd aan P-Direkt, een concretisering van de functieprofielen uit het Functiegebouw Rijk (FGR). De implementatie is op dit moment nog gaande.

Rijksbrede oplossingen hebben vaak lange doorlooptijden, mogelijk door de driehoek van bestuurlijke consensus, technische mogelijkheden en prioritering van de uitvoering. In 2020 is de basis gelegd om aanpassingen in de toekomst eenvoudiger voor te bereiden en uit te voeren. Zo zijn de interdepartementale werkgroepen sterker gepositioneerd waardoor zij nieuwe wensen voor P-Direkt nu gezamenlijk prioriteren. Daarnaast heeft P-Direkt voorbereidingen getroffen om kortcyclisch te werken, waardoor sneller aanpassingen mogelijk zijn. Wel ontbreekt het nu vaak nog aan duidelijk eigenaarschap en verbinding met alle betrokken ministeries.

5.3.4 Aanbevelingen

We constateren dat de afgelopen jaren veel stappen zijn gezet op het gebied van strategisch personeelsbeleid, maar dat verdere vooruitgang noodzakelijk is.
Wij bevelen de minister van BZK aan om:

- de KWIV- en KWIK-aanpak te evalueren en daarbij te rapporteren over de inzichten in ICT-expertise en inkoopdeskundigheid en lering te trekken uit de KWIV- en KWIK-aanpak, zodat ook andere expertises snel en efficiënt inzichtelijk gemaakt kunnen worden;
- zorg te dragen voor duidelijk eigenaarschap en aanspreekpunten per departement voor problemen en oplossingen met betrekking tot personeelsbeleid en inzichten.

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

5.4.1 Sturing op IT: informatie en inzicht in het bestaande IT-landschap van het Rijk

De overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven is sterk afhankelijk van IT-systemen. Wie denkt dat al die IT-systemen ook zonder regelmatig onderhoud wel blijven functioneren, kan het net zo vergaan als de huiseigenaar die pas de schilder laat komen als het verfwerk afgebladderd en de kozijnen verrot zijn. Hoe ouder een huis, hoe hoger de onderhoudskosten (website Eigen Huis). Achterstallig onderhoud aan een huis vereist reparaties tegen vaak hoge kosten. Dit kun je voorkomen door planmatig onderhoud. Voor IT-systemen geldt hetzelfde; om deze duurzaam, functioneel en betaalbaar te houden, is planmatig onderhoud noodzakelijk.

Hoe de bestaande digitale infrastructuur van de overheid eruitziet en wat het kost om die te onderhouden en te verbeteren, is voor burgers, bedrijven en de Tweede Kamer nog niet inzichtelijk. De minister van BZK is verantwoordelijk voor het verzamelen en bundelen van die informatie in een jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer. Wij signaleren al sinds 2018 dat die rapportage vrijwel geen informatie bevat over het bestaande IT-landschap, en het beheer en onderhoud ervan. Ook in 2020 kreeg de Tweede Kamer geen goede informatie over hoeveel geld de rijksoverheid uitgeeft aan het onderhoud van haar digitale infrastructuur, en ook niet over de kwaliteit en het functioneren ervan. Die informatie is vaak wel aanwezig bij de departementale CIO's, maar er zijn geen afspraken over het vastleggen en rijksbreed delen van die informatie.

Over grote ICT-projecten – vergelijkbaar met nieuwbouw – is veel informatie beschikbaar. Informatie over kosten en voortgang van deze projecten wordt bijgehouden

door de departementale CIO's en getoond op het Rijks ICT-dashboard. Omdat deze informatie er voor het bestaande IT-landschap niet is, kan de Tweede Kamer niet sturen op de budgetten die met beheer en onderhoud gemoeid zijn en weet zij niet hoe het is gesteld met de kwaliteit en functioneren van het bestaande IT-landschap. Uit tabel 3 wordt duidelijk dat de Tweede Kamer in 2019 nog minder informatie kreeg over de totale uitgaven van het Rijk aan IT dan het jaar daarvoor. Cijfers voor 2020 zijn nog niet beschikbaar.

Tabel 3 *Gerapporteerde IT-uitgaven per jaar volgens Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR), in miljoenen €*[12]

Uitgaven volgens JBR	2015	2016	2017	2018	2019
Totale uitgaven IT (intracomptabel)	1.436	2.062	2.681	3.114	ontbreekt
Waarvan aan grote IT-projecten (extracomptabel)	694*	612	633	648	461

* Het feitelijke bedrag dat in 2015 werd uitgegeven is eigenlijk lager. Dit komt doordat van de voor het eerst onder de rapportageplicht vallende, al langer lopende projecten, alle uitgaven in 2015 zijn geboekt.

Wij hebben onderzocht in hoeverre de minister van BZK in 2020 stappen heeft gezet om deze informatievoorziening te verbeteren. De minister heeft op 4 terreinen voortgang geboekt:

1. Het in 2020 gepubliceerde Besluit CIO-stelsel Rijk (BZK, 2021a) legt de basis voor een betere informatievoorziening, omdat daarin is vastgelegd dat de departementale CIO's moeten zorgen voor inzicht in het IT-landschap van hun departement. Er zijn echter geen bindende afspraken over de manier waarop de departementale CIO die verantwoordelijkheid invult; de mate, diepgang en vorm van dat inzicht verschillen dan ook per ministerie. Dat maakt dat de informatie over de IT-landschappen van de ministeries niet optelbaar en vergelijkbaar is.
2. Goede voorbeelden worden in toenemende mate gedeeld, waarbij de minister van BZK het initiatief neemt. Omdat harde afspraken en standaarden ontbreken, komen de optelbaarheid en vergelijkbaarheid van de informatie echter nog niet dichterbij.
3. Onder regie van BZK is een interdepartementale werkgroep gestart met het in kaart brengen van beheer- en onderhoudsgegevens per departement. Dit gaat met een handmatige uitvraag; er wordt geen gebruik gemaakt van de gegevens die al in de rijksbegroting zitten. Deze extracomptabele (dus buiten de rijksbegroting om) rapportage van de kosten van beheer en onderhoud leidt tot extra werk en wordt als een administratieve last ervaren. Het verbeteren van de vastlegging

van kosten binnen de boekhouding (intracomptabel), vraagt om aanpassing van de rijksbegrotingsvoorschriften. Daarvoor is de minister van Financiën aan zet (Algemene Rekenkamer, 2021f).

4. De minister van BZK heeft een verbetertraject gestart voor het Rijks ICT-dashboard. Het is de bedoeling dat het bestaande Rijks ICT-Dashboard wordt uitgebreid met informatie over beheer en onderhoud van het bestaande IT-landschap.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van BZK aan om:

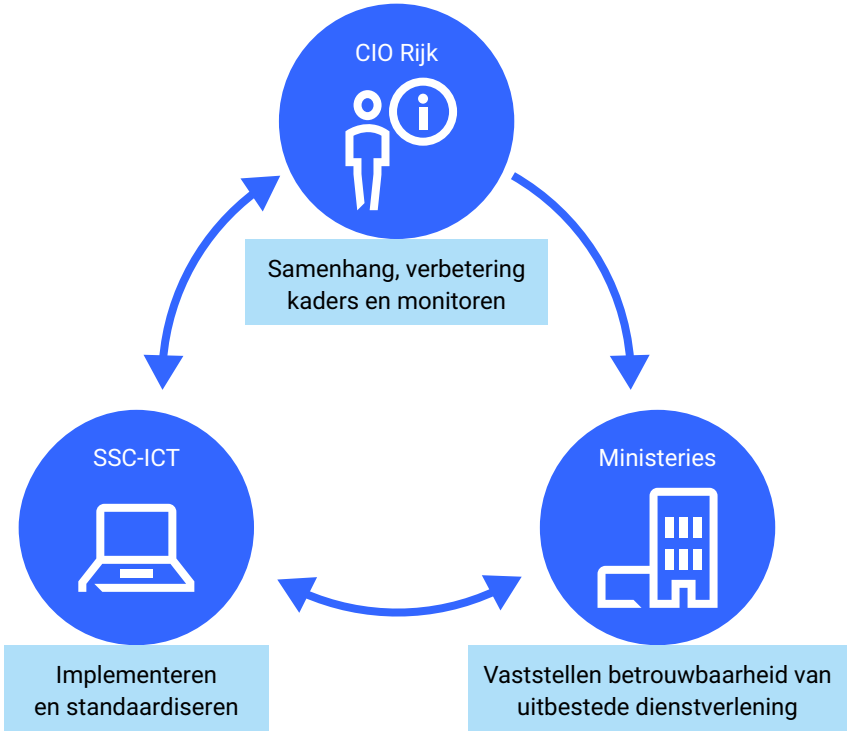
- vast te leggen welke gegevens, kentallen en kenmerken van het huidige IT-landschap op termijn beschikbaar moeten komen, zodat een gestandaardiseerde, gecontroleerde en vergelijkbare dataset beschikbaar komt over de bestaande IT-landschappen van het Rijk. Door hierbij aansluiting te zoeken met het Besluit CIO-stelsel, meer specifiek de verantwoordelijkheid voor de departementale CIO voor lifecyclemanagement, kan gezorgd worden dat het verzamelen, vastleggen en aanleveren van deze gegevens ook bijdraagt aan een goed inzicht in het eigen IT-landschap. Bindende afspraken zijn vervolgens nodig om te zorgen dat deze gegevens ook compleet, optelbaar en vergelijkbaar zijn;
- samen met de minister van Financiën te onderzoeken op welke manier de ICT-definitie in de rijksbegrotingsvoorschriften beter kan gaan aansluiten bij de lifecycle-managementbenadering, zodat intracomptabel betere informatie beschikbaar komt voor sturing en verantwoording. Voor het verzamelen van de financiële gegevens over het bestaande landschap, verdient een intracomptabele aanpak de voorkeur, omdat daarmee betrouwbaardere gegevens met minder administratieve lasten beschikbaar kunnen komen.

5.4.2 Rijksbreed IT-beheer - op de juiste manier beheren

Wij constateren sinds 2017 structurele tekortkomingen in het rijksbrede IT-beheer. Op de meeste (financiële) IT-systemen binnen de rijksdienst is niet voldoende grip door de IT-beheerorganisaties binnen het Rijk, zoals SSC-ICT. We bevalen de minister van BZK in ons verantwoordingsonderzoek 2017 aan om een generiek *Governance Risk en Compliance* (GRC)-kader te ontwikkelen met gestandaardiseerde minimum beheersingsmaatregelen voor de IT-organisaties binnen de rijksoverheid (Algemene Rekenkamer, 2018). Door steeds verdergaande digitalisering wordt de afhankelijkheid van IT groter en is een betrouwbare continue dienstverlening door IT-beheerders van essentieel belang voor het functioneren van het Rijk. Bij onvoldoende aandacht voor IT-beheer bestaan er risico's ten aanzien van de betrouwbaarheid en continuïteit van de bedrijfsvoering, maar ook risico's ten aanzien van de dienstverlening aan burgers en ondernemers (denk aan toeslagen en de steunmaatregelen tijdens de coronacrisis).

Figuur 15 *Taken op ICT-gebied voor CIO Rijk, SSC-ICT en de ministeries*

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



Situatie 2019

We constateerden over 2019 dat de minister van BZK de bestaande kaders voor IT-beheer had geïnventariseerd die voor het Rijk gelden en plannen had gemaakt voor verbetering van het rijksbrede IT-beheer. We hebben de minister van BZK toen aanbevolen om in samenwerking met andere ministeries en met de SSO's eerst de huidige kaders te optimaliseren en te implementeren en toezicht te organiseren op het naleven van deze kaders. Vervolgens hebben we aanbevolen de aanvullende elementen uit het GRC-kader uit te werken in een concreet plan.

Situatie 2020

Uit dit onderzoek over 2020 blijkt dat de minister van BZK nog onvoldoende invulling heeft gegeven aan onze eerdere aanbevelingen. Ten aanzien van de inventarisatie en optimalisatie van bestaande kaders zijn eerste stappen gezet. Ten aanzien van (ontbrekende elementen uit) een GRC-kader missen wij een concrete aanpak om een dergelijk GRC-kader, al dan niet in gezamenlijkheid met de ministeries en SSO's, te ontwikkelen en toe te gaan zien op de implementatie en naleving hiervan. Een meerjarige, risicogerichte aanpak (roadmap) zou hierbij behulpzaam kunnen zijn.

CIO Rijk heeft met het nieuwe besluit CIO-stelsel (ultimo 2020) naast een kader-stellende rol ook verantwoordelijkheid gekregen ten aanzien van (het toezien op) de naleving van de kaders. Het is juist de naleving waar binnen de rijksoverheid de problemen manifest worden. Het ontbreekt bij CIO Rijk momenteel aan inzicht in de kwaliteit van het IT-beheer bij de ministeries, waardoor het bijsturen op het IT-beheer niet goed mogelijk is. Omdat in 2020 nauwelijks vooruitgang is geboekt, handhaven we deze onvolkomenheid. Daarbij willen we benadrukken dat de vakministers de minister van BZK en de CIO Rijk ook proactief in de gelegenheid moeten stellen om hen de rol te laten spelen zoals die in het nieuwe Besluit CIO-stelsel is opgenomen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om concrete invulling te geven aan:

- haar kaderstellende rijksbrede rol. Hierbij bevelen we aan de belangrijkste IT-beheerprocessen te identificeren en daarvoor de bestaande kaders aan te vullen met ontbrekende elementen in gezamenlijkheid met de ministeries en SSO's. Een meerjarige, risicogerichte aanpak en het *general IT-control*-kader van de Auditdienst Rijk kunnen hierbij behulpzaam zijn;
- het toezien op de naleving. CIO Rijk monitort de kwaliteit van het IT-beheer op basis van reeds beschikbare assurancerapportages over het IT-beheer en verzoekt IT-beheerorganisaties assurancerapportages toe te voegen aan hun In Control Verklaring. Op basis van deze informatie kan CIO Rijk de kwaliteit van het IT-beheer monitoren. De informatie hieruit kan belangrijke input vormen voor gesprekken met departementale CIO's, CISO's en CTO's over het IT-beheer en bijdragen aan zowel de naleving als het optimaliseren van de kaders.

5.4.3 Rijksbrede informatiebeveiliging

De rol van de minister en staatssecretaris van BZK

De minister van BZK – en namens haar de CIO Rijk – heeft een coördinerende rol ten aanzien van informatiebeveiliging bij het Rijk, is kaderstellend voor het proces van de In Control Verklaring (ICV) en faciliteert interdepartementale afstemming. Sinds april 2020 is het mandaat voor de rijksbrede coördinatie op ICT en informatiebeveiliging belegd bij de staatssecretaris van BZK.

In het verantwoordingsonderzoek 2019 (Algemene Rekenkamer, 2020) deden we 3 aanbevelingen aan de minister van BZK inzake haar coördinerende rol op het gebied van informatiebeveiliging. Wij hebben dit jaar gekeken naar de opvolging hiervan.

ADR vaker ingezet om informatiebeveiliging te onderzoeken

Allereerst bevalen wij aan om de ADR meer dan voorheen in te zetten om de opzet, het bestaan én vooral ook de werking van de informatiebeveiliging bij hun ministeries te onderzoeken. In haar bestuurlijke reactie op ons rapport gaf de minister van BZK aan dat deze aanbeveling extra motivatie gaf om in de komende periode te investeren in kwetsbaarhedenscans en pentesten. Wij constateren dat de ADR door CIO Rijk in 2020 meer is ingezet om de opzet en het bestaan van de informatiebeveiliging rijksbreed te onderzoeken. CIO Rijk heeft de ADR ook opdracht gegeven om inzicht te verschaffen in de werking van informatiebeveiliging bij de ministeries, waarop de ADR een onderzoek naar de *active directory* (de eerste toegangspoort om netwerken op te komen) is gestart. Om ook de werking van de informatiebeveiliging in de praktijk te toetsen, zou CIO Rijk opdracht kunnen geven voor het uitvoeren van pentesten, zoals we vorig jaar ook aanbevolen. De ADR beschikt over mensen en middelen om pentesten uit te (laten) voeren door ethische hackers waarmee de beveiliging van informatie op de ministeries in de praktijk kritisch getest kan worden. Daartoe heeft CIO Rijk in 2020 echter geen opdracht gegeven.

***Three lines* vastgelegd in CIO-stelsel**

De rol met de bijbehorende bevoegdheden die CIO Rijk invult namens de minister van BZK, zoals de opvolging van de aanbevelingen ADR en de Algemene Rekenkamer, het monitoren van de uitvoering en het aanspreken wanneer standaarden niet worden nageleefd, is vergelijkbaar met een tweedelijnsfunctie in het *three lines*-model. Daarbij fungeren de vakministers als eerste lijn en de ADR als interne auditor bij de rijksoverheid als derde lijn. Vorig jaar constateerden we dat bij informatiebeveiliging nog veel verbeteringen te realiseren zijn in de eerste lijn (de ministeries), maar dat objectieve monitoring hierop door CIO Rijk (tweede lijn) bemoeilijkt werd doordat de ministeries tegelijkertijd intensief geholpen werden door de tweede lijn (bijvoorbeeld de chief information security officer (CISO)). Wij bevalen daarom aan om de functies en rollen uit de *three lines* inclusief de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden rijksbreed vast te leggen zodat duidelijk is dat de vakministers de eerste lijn zijn en CIO Rijk fungeert als de tweede lijn. Wij constateren over 2020 dat de functies en rollen uit de *three lines* inclusief de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden zowel rijksbreed als binnen ministeries zijn vastgelegd in het CIO-stelsel.

Vakministers moeten actiever informatie aanleveren en worden door de minister van BZK nog onvoldoende aangesproken

De mate waarin CIO Rijk zijn coördinerende rol kan invullen, hangt samen met de informatie die de vakministers verschaffen aan CIO Rijk. We constateerden over 2019 dat de informatieplicht door de ministers niet altijd werd ingevuld, waardoor CIO Rijk

niet altijd of niet tijdig inzicht heeft in de status van de informatiebeveiliging en de aanwezige risico's per ministerie (Algemene Rekenkamer, 2019a; Algemene Rekenkamer, 2020). We constateerden zelfs dat CIO Rijk in een enkel geval door de vakminister onjuist werd geïnformeerd over de status van de informatiebeveiliging van het ministerie. We bevalen de minister van BZK daarom aan er zorg voor te dragen dat de vakministers aangesproken worden indien zij geen invulling geven aan de informatieplicht ten aanzien van de status van informatiebeveiliging op hun ministerie. Deze aanbeveling is nog onvoldoende opgevolgd. Wij constateren dat de minister van BZK (en namens haar CIO Rijk) de vakministers nog onvoldoende aanspreekt indien zij niet volledig aan de informatieplicht voldoen. De helft van de ministeries had over 2020 niet tijdig een In Control Verklaring of een Informatiebeveiligingsbeeld aangeleverd bij CIO Rijk. De vakministers worden hier onvoldoende op aangesproken door de CIO Rijk. Zo was van 2 ministeries de status van de In Control Verklaring onbekend; CIO Rijk had de betreffende vakministers ook niet kunnen bereiken. Tegelijkertijd willen we benadrukken dat de vakministers de minister van BZK, via de CIO Rijk, in staat moeten stellen om de coördinerende rol uit te kunnen laten voeren. Vakministers moeten actief de gevraagde informatie aanleveren.

CIO Rijk droeg bij aan risicomanagement WebEx

Toen in het voorjaar van 2020 thuiswerken als gevolg van de coronapandemie de norm werd, groeide de behoefte aan snelle realisatie van een gemeenschappelijke voorziening voor videovergaderen. Hierop besloot CIO Rijk om WebEx versneld aan te bieden aan ministeries. Bij ingebruikname van een nieuwe applicatie moet een organisatie volgens de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) de risico's rond informatiebeveiliging ervan expliciet afwegen en eventueel extra maatregelen treffen om veilig gebruik te waarborgen. Hoewel de individuele afnemers verantwoordelijk zijn voor het afwegen van de informatiebeveiligingsrisico's, ligt het niet in de rede dat elk departement apart een risicoanalyse maakt: het gaat immers om een gemeenschappelijke dienst. Gedurende 2020 werkte CIO Rijk dan ook aan een risicoanalyse, als gezamenlijke basis waarmee de afnemers van WebEx risico's af konden wegen voor hun specifieke situatie. In december 2020 is deze risicoanalyse afgerond. Hoewel een inhoudelijk oordeel te ver voert voor dit onderzoek, maakt de analyse op ons een volledige en gedegen indruk. Het document geeft expliciet aan dat het bedoeld is als basis voor organisaties om vanuit hun specifieke situatie te beoordelen of de voorziening geschikt is voor hun specifieke gebruik.

In ons onderzoek naar de informatiebeveiliging constateerden we dat verschillende organisaties WebEx in 2020 gebruikten zonder zelf een expliciete risicoafweging te maken. Een aantal ministeries gaf daarbij aan dat zij gedurende het jaar weinig

informatie ontvingen vanuit CIO Rijk om de risico's af te kunnen wegen op basis van voorlopige bevindingen. We stellen vast dat CIO Rijk gedurende de risicoanalyse ministeries enkele malen tussentijds geïnformeerd heeft per e-mail. We vragen CIO Rijk deze signalen ter harte te nemen en ministeries nauwer te betrekken bij realisatie van toekomstige gemeenschappelijke voorzieningen.

Conclusie en aanbevelingen

Wij constateren dat er door CIO Rijk in 2020 stappen zijn gezet om de aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2019 op te volgen. De Auditdienst Rijk is meer dan voorheen ingeschakeld om de opzet, het bestaan en de werking van informatiebeveiliging te onderzoeken en de functies en rollen uit de *three lines* zijn vastgelegd in het CIO-stelsel. We constateren echter dat nog onvoldoende invulling wordt gegeven aan de informatieplicht door de vakministers aan de minister van BZK. Wij achten de invulling van de informatieplicht noodzakelijk om zo op bestuurlijk niveau de status van de informatiebeveiliging bespreekbaar te kunnen maken op basis van de juiste informatie en zo de informatiebeveiliging rijksbreed te kunnen verbeteren. Om deze redenen herhalen wij de aanbeveling aan de minister van BZK van vorig jaar om ervoor te zorgen dat vakministers worden aangesproken indien zij geen invulling geven aan de informatieplicht.

Rijksbreed beeld van informatiebeveiliging

In ons verantwoordingsonderzoek 2019 onderzochten wij de informatiebeveiliging bij 16 ministeries en andere organisaties die onderdeel zijn van het Rijk. We concludeerden dat een groot aantal daarvan de informatiebeveiliging niet op orde had. Bij 9 van de onderzochte organisaties waren de problemen dermate groot, dat we ze als onvolkomenheid aanmerkten. De informatiebeveiliging bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken kwalificeerden we zelfs als een ernstige onvolkomenheid. Dit jaar hebben we opnieuw de informatiebeveiliging onderzocht. Tabel 5 geeft een overzicht van onze oordelen uit ons onderzoek bij alle organisaties van de afgelopen 5 jaar. We constateren dat in 2020 geen van de bestaande onvolkomenheden is opgelost. Derhalve hebben we over 2020 bij 11 van de 18 onderzochte organisaties de informatiebeveiliging als onvolkomenheid aangemerkt. De ernstige onvolkomenheid bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken is afgeschaald naar een onvolkomenheid, maar daar kennen we dit jaar een tweede onvolkomenheid toe op de afscherming van persoonlijke gegevens.

Hoewel het aantal onvolkomenheden niet is afgenomen, constateren we dat de door ons onderzochte organisaties de afgelopen jaren vooruitgang boeken op het gebied van informatiebeveiliging. De organisaties waarbij we de informatiebeveiliging vorig jaar als onvolkomenheid hebben aangemerkt, hebben in 2020 bijna allemaal

ontwikkeling getoond in het oplossen van de onvolkomenheid (in tabel 5 aangegeven met de ‘play-knoppen’). De risico’s worden echter nog onvoldoende beheerst, waardoor we de onvolkomenheden handhaven. Alleen bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat constateerden we onvoldoende vooruitgang. Daarbij willen we opmerken dat de implementatie van de maatregelen om de informatiebeveiliging van een organisatie te verbeteren veel vergt en meerjarig aandacht vraagt om de risico’s te kunnen beheersen. De dreigingen en risico’s op het gebied van informatiebeveiliging zijn continu in ontwikkeling. Het feit dat in 2020 bijvoorbeeld van zeker 5 Tweede Kamerleden en van ambtenaren binnen het Ministerie van EZK en LNV en van het Ministerie van BZK WhatsApp-accounts zijn overgenomen door criminelen, onderstreept het belang van permante aandacht en bewustwording voor dit onderwerp op alle niveaus.

Figuur 16 *Overzicht van onvolkomenheden voor informatiebeveiliging rijksbreed*

In 2020 is bij veel organisaties ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid voor informatiebeveiliging. Toch kent de rijksbrede informatiebeveiliging nog veel onvolkomenheden.



[1] *Er is één directie verantwoordelijk voor zowel de informatiebeveiliging van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat als van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*
[2] *RCN is onderdeel van het Ministerie van BZK en valt onder het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties*
[3] *De Staten-Generaal bestaat uit de Tweede en de Eerste Kamer. Vanaf 2020 vermelden wij ze apart.*

5.5 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZK is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft op 28 april 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van BZK

Reactie op hoofdconclusies

De minister van BZK schrijft in reactie op onze conclusies onder meer:

Tijd voor versterkingsoperatie aardbevingsgebied Groningen

De minister erkent het belang van stabiliteit en continuïteit in de versterkingsopgave. Het wetsvoorstel 'Versterken' dat momenteel in de Eerste Kamer ligt, zal bijdragen aan een duidelijkere bevoegdheidsverdeling, een transparant en helder proces en dus aan stabiliteit voor de bewoners. Ook de bestuurlijke afspraken van 6 november jl. zijn een belangrijke stap in het creëren van meer rust, duidelijkheid en voorspelbaarheid voor bewoners. Kern van deze afspraken is dat bestaande afspraken met de bewoners worden gerespecteerd en dat op alle adressen binnen de versterkingsscope waar nog geen beoordeling ligt, met de nieuwste inzichten wordt gewerkt.

Doorzettingsmacht gebruiken bij rijksbrede bedrijfsvoering

De minister streeft altijd eerst naar breed draagvlak binnen de rijksoverheid om zodoende samen tot resultaten te komen. Op onderdelen weegt ze af waar doorzettingsmacht helpt en waar niet. Ook is de coördinerende bevoegdheid voor rijksbrede

bedrijfsvoering anders dan de rol en verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën, conform de Comptabiliteitswet.
De minister ervaart dat veel problemen niet meer met traditionele organisatievormen en werkwijzen opgelost kunnen worden. De Strategische I-agenda, de Werkomgeving van de Toekomst 2030 en het Strategisch Personeelsbeleid 2025 komen al op een meer wendbare manier tot stand. De beleidsontwikkelende rol van BZK en de sturende rol hierbij van de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) dragen bij aan het realiseren van standaarden die grenzeloos samenwerken ondersteunen.

Voortvarendheid nodig bij eigen bedrijfsvoering
Onze roep om een voortvarend optreden bij het oplossen van de onvolkomenheden en aandachtspunten is in lijn met de aanpak die vorig jaar is gepresenteerd in de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer getiteld 'opvolging verantwoordingsrapportage 2019 BZK' (BZK, 2020j). Zij stelt voor alle onvolkomenheden en aandachtspunten binnen het ministerie een plan van aanpak op. De opvolging van de onvolkomenheden en aandachtspunten is een vast onderdeel van de P&C-cyclus en ze stuurt nog strakker op de opvolging van de onvolkomenheden en aandachtspunten.

Reactie overige bevindingen en conclusies
De minister gaat verder per onderwerp in op onze bevindingen en aanbevelingen. Zij onderkent veel bevindingen en bij diverse aanbevelingen geeft de minister aan dat ze ermee aan de gang gaat. Op een aantal (deel)onderwerpen zegt de minister een andere zienswijze te hebben dan wij. Dit betreft:

Informatiebeveiliging
Het doet haar goed om te lezen dat de Algemene Rekenkamer de door het kerndepartement gezette stappen ter verbetering van de informatiebeveiliging onderschrijft. Ze verwacht in 2021 volledig invulling te kunnen geven aan de aanbevelingen.

Met betrekking tot het gebruik van videobelvoorziening WebEx in 2020 geeft de minister aan met ons van mening te verschillen. De risicoanalyse kon niet door BZK worden uitgevoerd, omdat expliciete weging van risico's alleen mogelijk is bij inzicht in de bij deze dienst gebruikte mechanismen, geïmplementeerde beveiligingsmaatregelen en gemaakte afspraken met de leverancier. Om deze reden heeft het Ministerie van BZK het verstandiger geacht de voorschriften voor het gebruik van WebEx, zoals verschaft door CIO Rijk, te volgen.

Onvolkomenheid coördinatie SiSa-controle
De minister van BZK kan ons oordeel ten aanzien van het beperkte aantal reviews en de beperkte invulling van de coördinatierol niet onderschrijven. Op basis van afspraken met de ADR en de Algemene Rekenkamer is het aantal reviews over 2019 gelijk gehouden aan het voorgaande jaar (10). Verder heeft de grote stijging in het bedrag voor specifieke uitkeringen zich pas voorgedaan in het jaar 2020 en die review moet nog plaatsvinden.

De minister benadrukt dat er wel degelijk opvolging is gegeven aan de adviezen van de ADR naar aanleiding van de reviews: “De review van de ADR is het sluitstuk van het toezichtbeleid van de departementen. Voor de rechtmatigheid van de bestedingen kunnen de vakdepartementen gebruik maken van de controleverklaringen van de accountants die de jaarrekeningen controleren.”

Ze staat open voor verbeteringen van toekomstige reviews. Voor de selectie van de regelingen wordt bij de eerstvolgende review actief input gevraagd bij departementen, overlegstructuren en bij de NBA, de beroepsorganisatie van accountants. Ook is voor 2021 al toegezegd om het aantal reviews te verhogen naar een aantal dat passend is bij de toegenomen omvang van de specifieke uitkeringen.

Bekostiging Kadaster
De minister herkent het belang van het voorkomen van kruissubsidiëring en om die reden heeft zij meerjarige bestuurlijke afspraken met het Kadaster gemaakt over een kostendekkende financiering. Deze zijn erop gericht kostendekkendheid te bereiken in 2023 voor de taken die het Kadaster budgetgefinancierd uitvoert in opdracht van het Ministerie van BZK. In deze meerjarige afspraken is geen compensatie met terugwerkende kracht tot 2015 voorzien.

De minister merkt op dat de woningmarkt ondanks de crisis aanhoudend sterk in beweging is gebleven waardoor de omzet akten en hypotheekstukken aanzienlijk hoger is uitgevallen dan waarmee rekening was gehouden. Tegelijkertijd heeft het Kadaster wel geanticipeerd op een dalende markt door kosten te verlagen en projecten uit te stellen. Daardoor ligt ook het eigen vermogen boven het afgesproken normvermogen (+ € 8 miljoen).

Verder herkent ze de constatering niet dat de inhuur bij het Kadaster omvangrijk is in vergelijking met andere overheidsorganisaties. Want ook bij andere uitvoerings-organisaties is sprake van een hogere en verklaarbare inhuur van personeel. In het

door ons genoemde ‘kwart van de kosten’ zitten ook uitbestedingskosten. Deze post is daarom minder goed te vergelijken met externe inhuur bij andere overheidsorganisaties.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK herkent en onderschrijft de meeste van onze conclusies en neemt de bijbehorende aanbevelingen over. We moedigen de minister aan om de in 2020 ingezette aanpak voor de opvolging van de onvolkomenheden en aandachtspunten verder vorm te geven, vooral de fase na het plan van aanpak.

Rijksbrede bedrijfsvoering

De minister geeft aan voor de rijksbrede bedrijfsvoering vooral naar draagvlak bij de betrokken ministeries te streven en minder naar doorzettingsmacht. Het zoeken naar draagvlak is belangrijk. De rijksbrede verantwoordelijkheid van de minister van BZK behelst echter meer dan het zoeken naar draagvlak. Gebruik van de doorzettingsmacht past daarom als sluitstuk. De minister van BZK heeft conform het ‘Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst‘ bijvoorbeeld doorzettingsmacht om voorzieningen aan te wijzen voor noodzakelijke interoperabiliteit (communicatie tussen systemen) of voor beveiliging voor informatiesystemen.

Coördinatie SiSa-controle

De minister van BZK geeft aan dat zij onze bevindingen ten aanzien van de reviews niet onderschrijft en dat zij volgens afspraken met de ADR en de Algemene Rekenkamer heeft gehandeld. Uit ons onderzoek bleek echter dat de keuze om minder reviews uit te voeren met name gebaseerd is op de beschikbare capaciteit. Een goede vaktechnische onderbouwing voor de omvang van de werkzaamheden passend bij de risico’s en de bevindingen hebben we niet gevonden. Die afweging is cruciaal, mede vanwege de toenemende omvang en de complexiteit van de specifieke uitkeringen.

Informatiebeveiliging kerndepartement

De minister van BZK geeft aan dat zij met ons van mening verschilt over de afweging van risico’s bij het gebruik van videobelvoorziening WebEx. De Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) schrijft echter voor dat een organisatie bij ingebruikname van een nieuwe applicatie de risico’s rond informatiebeveiliging expliciet moet afwegen en eventueel extra maatregelen moet treffen om veilig gebruik te waarborgen.

Individuele afnemers van WebEx moeten de mogelijke risico's expliciet wegen conform de BIO, ook al betreft het een gemeenschappelijke dienst. Dat is de vastgelegde afspraak waarop wij controleren en ons oordeel baseren.

Versterkingsoperatie Groningen

De minister geeft in haar reactie op ons onderzoek naar de herstel- en versterkingsoperatie in Groningen bij veel bevindingen en aanbevelingen aan dat ze die als steun in de rug beschouwt om met de nodige aanscherpingen de doelen te bereiken. Zij wijst daarbij vooral op het belang van continuïteit en stabiliteit in de uitvoering. Dat zou ook volgens ons een verbetering zijn.

Het formuleren van concrete en meetbare doelen om de bewoners centraal te stellen, kan helpen om de bestuurlijke aandacht op de bewoners te richten. Hierbij doelen we niet alleen op de activiteiten binnen het Nationaal Programma Groningen, waar de minister in haar reactie naar verwijst. De aanbeveling geldt juist ook voor de positie van bewoners in het versterkingsproces en voor de uitwerking van de recente bestuurlijke afspraken, waar € 1,5 miljard rijksgeld mee gemoeid is.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZK 2020

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZK.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastendiensten.

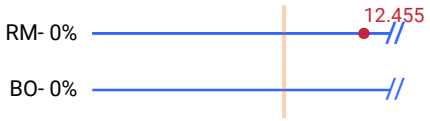
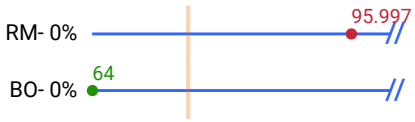
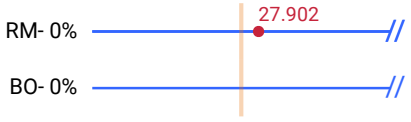
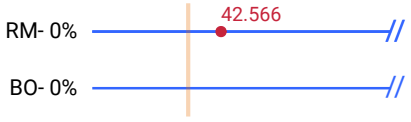
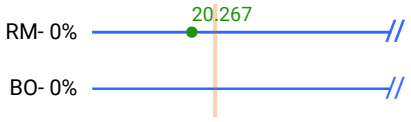
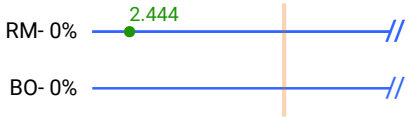
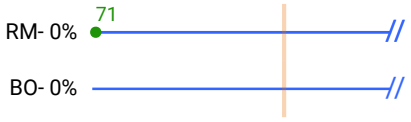
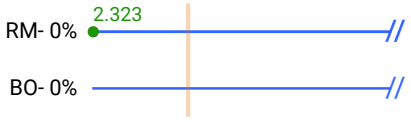
De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: rechtmatigheid en betrouwbaarheid en ordelijkheid. De figuur kent de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

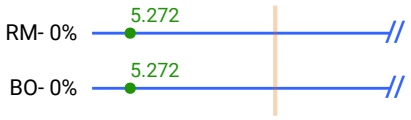
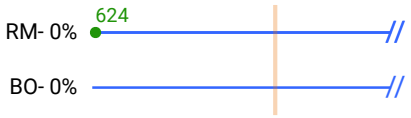
Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (VII)
Verplichtingen
Bedragen x € 1.000

	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO) ● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens
Totaal	**7.312.695** **146.254 tolerantiegrens**	
1. Openbaar bestuur en democratie	87.968 8.797 tolerantiegrens	
10. Groningen versterken en perspectief	710.732 35.537 tolerantiegrens	
2. Nationale veiligheid	321.890 25.000 tolerantiegrens	
6. Overheidsdienstverlening informatiesamenleving	211.807 21.181 tolerantiegrens	
11. Centraal apparaat	634.269 31.713 tolerantiegrens	
4. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	390.509 25.000 tolerantiegrens	
5. Ruimtelijke ordeningen en omgevingswet	125.718 12.572 tolerantiegrens	
7. Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid	39.149 3.915 tolerantiegrens	
3. Woningmarkt	4.625.815 231.291 tolerantiegrens	

Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (VII)

Uitgaven + Ontvangsten
Bedragen x € 1.000

	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid (RM) / Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)
		● Fout + Onzekerheid ▏Tolerantiegrens
Totaal	**7.883.547** **157.671 tolerantiegrens**	
2. Nationale veiligheid	336.788 25.000 tolerantiegrens	
10. Groningen versterken en perspectief	508.993 25.450 tolerantiegrens	
3. Woningmarkt	5.008.930 250.446 tolerantiegrens	
11. Centraal apparaat	698.727 34.936 tolerantiegrens	

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries. (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is een bestuurlijk oordeel, geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling Rijksbegrotingvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, ITbeheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. Daarmee richten we ons op het fundament van de informatiebeveiliging binnen organisaties. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk.

Voor elke organisatie beoordelen we de effectiviteit van de beheersmaatregelen: in hoeverre dragen zij bij aan het beheersen van een informatiebeveiligingsrisico? Vervolgens bepalen we met een risico-impactanalyse de ernst van de bevinding per beheersmaatregel. De ernst hangt onder andere af van de context van het departement en of het ministerie aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen bij het risico. Daarnaast nemen we in ons eindoordeel mee in hoeverre onze aanbevelingen uit eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens gemodelleerd naar de situatie bij het Rijk.

Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden die horen bij lifecyclemanagement zijn belegd bij de departementale CIO's. We toetsen alleen de normen bij hun taken en verantwoordelijkheden voor het lifecyclemanagement. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in (openbare) kamerstukken, maar ook in stukken die in het rijksbrede CIO-beraad zijn gepasseerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoerings-informatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek. Voor ons onderzoek naar de beleidscasus Groningen geldt dat het fundament van dit onderzoek wordt gevormd door interviews met diverse partijen binnen het Groningendossier (binnen en buiten de rijksoverheid) en deskresearch naar o.a. Kamerbrieven, voortgangsrapportages, evaluaties, interne documenten van het Ministerie van BZK en EZK zoals notulen van belangrijke overleggen en adviezen van diverse partijen in de afgelopen jaren. De aardbevingsproblematiek in Groningen kent een lange geschiedenis. Omdat deze beleidscasus onderdeel uitmaakt van het verantwoordingsonderzoek 2020, hebben wij ons in dit onderzoek gefocust op dat jaar. Dit zorgt ervoor dat niet naar alle beleidskeuzes uit het verleden onderzoek is

gedaan die op de achtergrond wel nog steeds een rol spelen. Omdat dit onderzoek een beleidscasus is en onderdeel van een groter onderzoek, was er een beperkte capaciteit beschikbaar.
Dit onderzoek vond plaats in de periode september 2020 t/m januari 2021. Vanwege de coronamaatregelen heeft de organisatie van de Algemene Rekenkamer besloten dat er geen werkbezoeken mochten plaatsvinden. Daarom hebben alle interviews online plaatsgevonden en is alleen in de zomer van 2020 een verkennend bezoek gebracht aan het aardbevingsgebied. Verder werkte het team ook gedurende het hele onderzoek vanuit huis. Ondanks deze beperkingen hebben wij getracht toch een zo goed mogelijk beeld van de situatie in Groningen te krijgen, maar het is goed deze context mee te geven.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2012a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2011 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer.

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

Algemene Rekenkamer (2014). *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's*. Bijlage bij Kamerstuk 34 000 (XIII), nr. 10. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

Algemene Rekenkamer (2017a). *Staat van de rijksverantwoording 2016*. Bijlage bij Kamerstuk 34 725, nr. 3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

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

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

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

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

Algemene Rekenkamer (2020). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 470 (VII), nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

Algemene Rekenkamer (2021a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Koninkrijksrelaties en BES-fonds (IV) en (H)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Staten-Generaal (IIA)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021c). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021d). *Resultaten verantwoordingsonderzoek Ministerie van Defensie (X).* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021e). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V).* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021f). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021g). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)*. Den Haag: eigen beheer.

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

Auditdienst Rijk (2021). *Auditrapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) 2020*.

BZK (2015). *Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen*. Kamerstuk 34 000 (B), nr. 24. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

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

BZK (2018b). *Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen*. Bijlage bij Kamerstuk 34 775 (B), nr. 13. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

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

BZK (2020a). *Kamerbrief wijzigingen uitvoering begrotingen 2020 BZK*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 (VII), nr.84.

BZK (2020b). *Brief van de minister van BZK betreft: Stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 813, nr.570.

BZK (2020c). *Overzicht regelingen voor het verduurzamen van woningen*. Bijlage bij Kamerstuknummer 32 847, nr. 686. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

BZK (2020d). *Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, betreft: Tussentijdse evaluatie Programma aardgasvrije wijken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 847, nr. 684.

BZK (2020e). *Brief van de minister van BZK, betreft: Selectie tweede ronde proeftuinen aardgasvrije wijke*n. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 847, nr. 687.

BZK (2020f). *Brief van de minister van BZK betreft overzicht toezeggingen algemeen overleg klimaatakkoord gebouwde omgeving.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 847, nr. 686.

BZK (2020g). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2021*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 (B), nr. 11.

BZK (2020h). *Kamerbrief over organisatieontwikkeling Nationaal Coördinator Groningen*. Vergaderjaar 2019-2020, 33 529, nr. 765.

BZK en EZK (2020i). *Bestuurlijke afspraken aardbevingsgebied Groningen*. Bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 830. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

BZK (2020j). *Opvolging verantwoordingsrapportage 2019 BZK - Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2021*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35570 VII, nr. 4.

BZK (2021a). *Voortgang diverse toezeggingen ICT en informatiebeveiliging binnen de Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 26 643 (VII) , nr. 739.

BZK (2021b). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020.*

BZK (2021c). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2020*.

EZK (2018a). *Kamerbrief over gaswinning Groningen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 529 (XIII), nr. 457.

EZK (2018b). *Kamerbrief over de gaswinning*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 529, nr. 499.

EZK en BZK (2019). *Kamerbrief over de overdracht van taken 'Groningen' van EZK naar BZK*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 33 529, nr. 695.

EZK (2021). *Kamerbrief Raming Gaswinning Groningen 2021/2022 en verder*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 33 529 (XIII), nr. 848.

Kwink groep en Rebel (2020). *Tussentijdse evaluatie Programma Aardgasvrije Wijken*. Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 684. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Nationale Ombudsman (2020). URL: www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2020/drie-aandachtspunten-voor-minister-van-bzk-rondom-versterking-in-groningen (laatst geraadpleegd maart 2021).

PAW (2020). *Georganiseerd Leren Monitoring en evaluatie Programma Aardgasvrije Wijken. Plan van aanpak*. Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 673. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020 .

PBL (2021). *Warmtetransitie in de praktijk. Leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijke*n. Den Haag: eigen beheer.

PAW (2021a). *Rapportage Monitor 2020*. Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 739. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

PAW (2021b). *Samen leren door te doen. Programmaplan 2021-2024*. Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 739. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

RVB (2020). *Jaarverslag 2019.*

RVO (2020). *Proeftuinen Aardgasvrije wijken 2020. Beoordeling aanvragen 2e ronde proeftuinen door RVO in opdracht van ministerie BZK/ PAW*, 26-06-2020.

SodM (2013). *Advies om de gasproductie in Groningen zo snel mogelijk te verlagen*. 22 januari 2013.

Staat, Shell en ExxonMobil (2018). *Akkoord op Hoofdlijnen*. Bijlage bij Kamerstuk 33 529 (XIII), nr. 493. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

VVD, CDA, D66, ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord, 2017-2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

Website Tweede Kamer, Tijdelijke Commissie Aardgaswinning Groningen, via URL: https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/peag

Website internetconsultatie. URL: https://www.internetconsultatie.nl/fvw2021 Laatst geraadpleegd januari 2020.

Website Eigen Huis. URL: https://www.eigenhuis.nl/wonen/onderhoud/kosten#/ Laatst geraadpleegd april 2021.

WenR (2013). *Ministerie van Wonen en Rijksdienst: 'Hervormingsagenda.'* Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 119. Tweede Kamer, 2012-2013.

Wet- en regelgeving

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

Bijlage 4 Eindnoten

1 De Fraude Signalering Voorziening (FSV) betreft een applicatie van de Belastingdienst waarin risicosignalen over belastingen en toeslagen van personen werden geregistreerd. Deze applicatie voldeed niet aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en is op 27 februari 2020 uitgeschakeld.

2 Onder het Ministerie van BZK vallen 6 SSO's, namelijk 5 SSO's die diensten leveren aan Nederlandse departementen (doorgaans in Nederland) en RCN of SSO-CN. SSO-CN ondersteunt eveneens Nederlandse departementen maar dan wel specifiek de activiteiten die deze verrichten op Bonaire, Sint-Eustasius en Saba. In dit onderzoek concentreren we ons op de 5 SSO's UBR, FMH, P-Direkt, SSC-ICT en Doc-Direkt.

3 Beoordelingskader interne beheersing, te vinden op www.rekenkamer.nl.

4 De politieke verantwoordelijkheid is met ingang van 16 oktober 2019 overgegaan van de Minister van EZK naar de Minister van BZK. De organisatorische, personele, materiële, financiële en rechtspositionele aspecten van de herindeling van departementale taken worden uitgewerkt in overleg tussen de minister van EZK en de minister van BZK (zie artikel 3 van het Koninklijk Besluit).

5 Normenkader Beveiliging Rijkskantoren (NkBR), versie 2.0 (2 oktober 2015).

6 De politieke verantwoordelijkheid is met ingang van 16 oktober 2019 overgegaan van de Minister van EZK naar de Minister van BZK. De organisatorische, personele, materiële, financiële en rechtspositionele aspecten van de herindeling van departementale taken worden uitgewerkt in overleg tussen de minister van EZK en de minister van BZK (zie artikel 3 van het Koninklijk Besluit).

7 Die kans is gelijk aan de kans die in Nederland acceptabel wordt geacht om te overlijden door natuurrampen, zoals overstromingen en windhozen.

8 Zie ook advies RvS: De Afdeling advisering van de Raad van State schrijft in haar advies over de wijziging van de tijdelijke wet Groningen: "*Bewoners beleven schade en versterken als een probleem, met één oorzaak (gaswinning) en zij willen één oplossing, met één loket voor al hun vragen en problemen. Civielrechtelijk hebben schade en versterken in de zin van het wetsvoorstel eenzelfde basis. Ook zijn schade en versterken in de praktijk niet eenvoudig te (onder)scheiden.*"

9 Per 1 januari 2021 zijn de gemeenten Loppersum, Appingedam en Delfzijl gefuseerd in de gemeente Eemsdelta.

10 De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in de volgende lijst opgenomen:

- pagina 72: naar aanleiding van de bestuurlijke reactie is nogmaals benadrukt dat het de kosten van de NAM voor de schadeafhandeling, de versterkingsoperatie en het NPG betreft;
- pagina 72: het woord ‘onlosmakelijk’ is verwijderd voor ‘verbonden met het feit dat de kosten voor het schadeherstel worden verhaald op de NAM’.

11 Het Gronings Perspectief voert vanuit de Rijksuniversiteit Groningen (RuG) onderzoek uit naar hoe de inwoners van Groningen de aardbevingen en de aanpak daarvan beleven. Dit onderzoek vindt sinds 2016 plaats in opdracht van NCG.

12 Exclusief de wapensystemen van Defensie. De totale uitgaven per jaar zijn gebaseerd op de cijfers uit de rijksboekhouding. In 2019 is geen totaalcijfer opgenomen in de JBR. De uitgaven aan grote ICT-projecten zijn gebaseerd op een opgave van de departementale CIO.

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Den Haag, mei 2021