

Ministerie van Algemene Zaken (III)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2021

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 ontvangen, 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 rijksaldi-balans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Algemene Zaken. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2021 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2021.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 9

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 10

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 11

3.3 Nieuwe opbouw verplichtingenstand | 12

4. Bedrijfsvoering | 13

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 13

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 15

4.3 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 16

4.4 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 19

5. Beleidsresultaten | 20

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 20

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 21

6.1 Reactie minister van Algemene Zaken | 21

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 22

Bijlagen | 23

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Algemene Zaken,
het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen-
en Veiligheidsdiensten 2021 | 23

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 25

Bijlage 3 Eindnoten | 30

1. Onze conclusies

Het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) is een klein ministerie, dat soms risico's loopt. Bijvoorbeeld als informatie niet goed beveiligd is. Het ministerie is bezig met het beter beveiligen van informatie, maar is daar nog niet mee klaar. Het IT-beheer van het ministerie is op onderdelen niet op orde. Wij vragen aan de minister van Algemene Zaken om hier aandacht aan te geven.

Verbeteringen nodig in het IT-beheer

Het IT-beheer van het ministerie van Algemene Zaken merken wij aan als aandachtspunt. Wij zien op onderdelen van het IT-beheer dat het niet goed loopt. Het risico hiervan is dat er (onbewust) foutieve handelingen uitgevoerd kunnen worden en er misbruik kan plaatsvinden. Wij merken dit al enkele jaren op en constateren dat onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2020 niet zijn opgevolgd. Wij bevelen de minister van Algemene Zaken aan om de bevoegdheden van systeembeheerders in de systemen aan te passen en de autorisatie te verbeteren.

Programmabeheersing AZ Next verloopt goed

Het Ministerie van Algemene Zaken is in 2019 gestart met het IT-programma AZ Next. Het programma heeft als doel om de digitale dienstverlening te verbeteren, de omgeving toekomstbestendig te maken en een modulaire opbouw van de ICT-infrastructuur te bewerkstelligen. In het verantwoordingsonderzoek 2020 bevelen wij de minister van Algemene Zaken aan om in 2021 prioriteit te geven aan de uitvoering van het programma AZ Next. Wij zien dat deze aanbeveling in 2021 is opgevolgd. De minister van Algemene Zaken heeft ervoor gezorgd dat er voldoende capaciteit is voor de uitvoering van het programma en dat het programma de aandacht krijgt die het verdient. Daarnaast is de programmaorganisatie versterkt, is er een realistische planning gemaakt en is de financiële beheersing onder controle. Er blijven altijd risico's bestaan in de uitvoering van een IT-programma, het ministerie is zich hier van bewust.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

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

Het begrotingshoofdstuk III bestaat uit 3 begrotingen met een eigen beheerverantwoordelijkheid. Het gaat om:

- het Ministerie van Algemene Zaken (IIIA);
- het Kabinet van de Koning (IIIB);
- de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC).

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft afspraken gemaakt met het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) over de dienstverlening door het ministerie op het gebied van bedrijfsvoering. Het gaat om ICT, financiële administratie en personeelszaken. De afspraken gaan ook over de planning-en-controlcyclus.

Het Ministerie van Algemene Zaken verzorgt ook de bedrijfsvoering van de begroting van de Koning (I). De uitgaven van het Kabinet van de Koning en de uitgaven van de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) voor communicatie over het Koninklijk Huis worden doorbelast aan de begroting van de Koning, zie hiervoor begrotingshoofdstuk I, artikel 3.

Het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten hebben in 2021 € 82 miljoen uitgegeven. Dit is 0,03% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast zijn zij verplichtingen aangegaan voor € 89 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 7 miljoen.

Tabel 1 Ministerie van Algemene Zaken (IIIA) in miljoenen € en aantallen fte's

	2019	2020	2021
Verplichtingen	62	70	84
Uitgaven	62	70	78
Ontvangsten	4	4	4
Fte's	388	420	432

Het Ministerie van Algemene Zaken (IIIA) heeft een baten-lastenagentschap: de Dienst Publiek en Communicatie. De belangrijkste taak van dit agentschap is het verzorgen van de overheidscommunicatie van de rijksdienst. De baten bedroegen in 2021 € 148 miljoen, de lasten € 147 miljoen. De baten zijn afkomstig van het Ministerie van Algemene Zaken, andere ministeries en derden.

Het Kabinet van de Koning (IIIB) heeft in 2020 € 2,7 miljoen uitgegeven, is voor hetzelfde bedrag verplichtingen aangegaan en had € 2,7 miljoen aan ontvangsten. Bij de CTIVD (IIIC) waren de uitgaven € 2,1 miljoen en de verplichtingen € 2,2 miljoen.

Tabel 2 Het Kabinet van de Koning (IIIB) in cijfers in miljoenen €

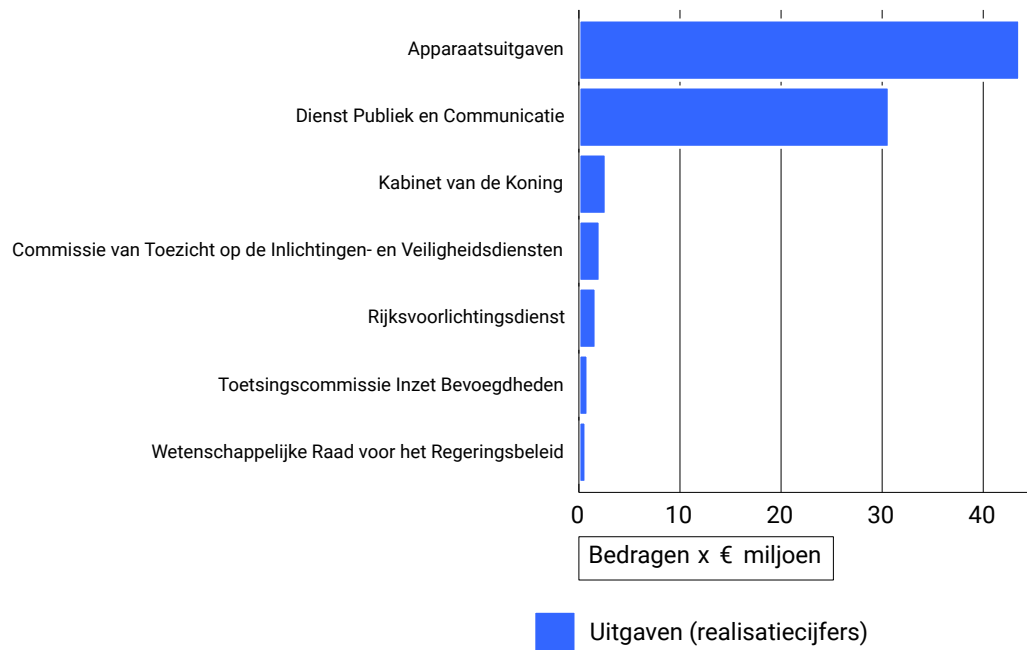
	2019	2020	2021
Verplichtingen	3	3	3
Uitgaven	3	3	3
Ontvangsten	3	3	3

Tabel 3 De CTIVD (IIIC) in cijfers in miljoenen €

	2019	2020	2021
Verplichtingen	2	2	2
Uitgaven	2	2	2
Ontvangsten	0,002	0,001	0,001

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van Algemene Zaken in 2021*

De minister van AZ besteedt het meeste geld aan apparaatsuitgaven



3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, gedane uitgaven en gerealiseerde ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2021* en in § 3.2 op artikelniveau. In § 3.3 gaan we in op de nieuwe opbouw van de verplichtingenstand in het jaarverslag. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Hieronder is ons oordeel weergegeven.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

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

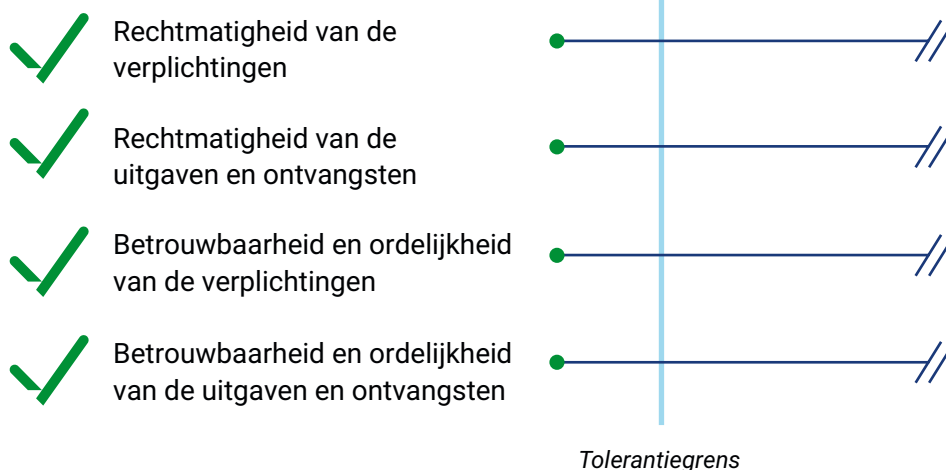
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Algemene Zaken (IIIA), het Kabinet van de Koning (IIIB) en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC):

- is op totaalniveau rechtmatig,
- 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 Algemene Zaken (III) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Onderstaand is grafisch aangegeven bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

Op totaalniveau



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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten is opgenomen omvat € 4,0 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1 van het Ministerie van Algemene Zaken.

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 2021* van het Ministerie van Algemene Zaken (IIIA), het Kabinet van de Koning (IIIB) en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC):

- is op artikelniveau rechtmatig;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.3 Nieuwe opbouw verplichtingenstand

Tot en met 2020 waren de kasuitgaven en de aangegane verplichtingen bij het Ministerie van Algemene Zaken gelijk aan elkaar. Door het programma AZ Next is meer geïnvesteerd in ICT en zijn specialisten ingehuurd. Deze contracten vallen niet onder artikel 21 van de Regeling financieel beheer van het Rijk. Daarom worden de aangegane verplichtingen zelfstandig bepaald en niet langer gelijkgesteld aan de kasuitgaven. Het Ministerie van Algemene Zaken heeft op basis van alle bestaande contracten de verplichtingenstand per eind 2021 opnieuw opgebouwd. Dit leidt ertoe dat het verplichtingenbudget met € 4 miljoen is overschreden. De bepaling van de verplichtingenstand gebeurt nog extracomptabel (handmatig buiten de administratie). Wij bevelen de minister van Algemene Zaken aan om maatregelen te nemen zodat de verplichtingen en de daarbij behorende uitgaven per contract worden vastgelegd in de administratie.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. We staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragraaf bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten (§ 4.3). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Algemene Zaken in het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.4).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

4.1.1 Ministerie van Algemene Zaken zet vol in op uitvoering programma AZ Next

Het Ministerie van Algemene Zaken is in 2019 gestart met het IT-programma AZ Next. Dit programma heeft als doel om de digitale dienstverlening te verbeteren, de IT-omgeving toekomstbestendig te maken en een modulaire opbouw van de ICT-infrastructuur te bewerkstelligen. In 2020 heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) het programma getoetst en enkele aanbevelingen gedaan. In het verantwoordingsonderzoek 2020 hebben wij de minister van Algemene Zaken aanbevolen om in 2021 prioriteit te geven aan de uitvoering van dit programma.

In 2021 heeft de minister van Algemene Zaken een reorganisatie in gang gezet voor de interne IT-organisatie. Hierdoor is het ministerie voorbereid om alle benodigde veranderopgaven te kunnen realiseren. Voor het programma AZ Next en de beheerorganisatie heeft het ministerie bepaald hoeveel capaciteit er nodig was, welke expertise intern in huis was en welke expertise extern ingehuurd moest worden. De programmaorganisatie is in 2021 versterkt.

Het programma kent 3 projecten: vervanging infrastructuur, vernieuwing werkplek en applicaties, en vernieuwing documentmanagementsysteem. Binnen deze 3 projecten zijn in 2021 diverse activiteiten uitgevoerd, zoals een gedeeltelijke vernieuwing van de werkplekken. Er zijn echter ook vertragingen in de uitvoering ontstaan, onder andere door de coronacrisis en leveringsproblemen bij leveranciers. Hierdoor moest de planning van het programma aangepast worden.

Het programma moet eind 2023 grotendeels afgerond zijn. Door het verschuiven van de planning is de financiële beheersing van AZ Next lastig voor het Ministerie van Algemene Zaken. In het huidige kas-verplichtingenstelsel zijn verschuivingen tussen de jaren lastig op te vangen. De minister heeft voor het programma een financiële taskforce opgezet en heeft de financiën onder controle.

Conclusie

Wij zijn van oordeel dat het Ministerie van Algemene Zaken in 2021 voldoende prioriteit heeft gegeven aan de uitvoering van het programma AZ Next. Daarmee is onze aanbeveling uit 2020 opgevolgd. Wij constateren dat de minister de adviezen van het BIT goed heeft opgevolgd.

Er zijn diverse stappen gezet in het programma. De programmaorganisatie is versterkt, is er een realistischer planning gemaakt en de financiën zijn onder controle. Er blijven altijd risico's bestaan in de uitvoering van een omvangrijk IT-programma, het ministerie is zich hier van bewust.

Wij attenderen de minister erop dat de uitvoering van een meerjarig IT-programma lastig is in een kasstelsel, vooral als er sprake is van over- of overschrijdingen. Het kasstelsel belemmert de flexibiliteit van technologische ontwikkelingen en de ICT-lifecycle. De invoering van het baten-lastenstelsel binnen de rijksoverheid kan een mogelijke oplossing hiervoor zijn, waar de minister van Algemene Zaken in de ministerraad aandacht voor kan vragen.

4.1.2 Verhuizing Ministerie van Algemene Zaken met 1 jaar uitgesteld

Wegens de renovatie van het Binnenhofcomplex zou het Ministerie van Algemene Zaken tijdelijk naar de omgeving van het Catshuis verhuizen. Halverwege 2021 bleek dat het ministerie niet naar het Catshuisterrein kon verhuizen, omdat de gemeente Den Haag geen vergunning wilde afgeven. Het Ministerie van Algemene Zaken moest samen met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) op zoek naar een andere locatie. Dit is het rijksverzamelkantoor Bezuidenhoutseweg 73 geworden. De verhuizing naar deze tijdelijke huisvesting vindt plaats in de zomer van 2023. Dit is een jaar later dan de eerder geplande verhuizing naar het Catshuisterrein.

Naast het Ministerie van Algemene Zaken zijn ook de Eerste Kamer, Tweede Kamer en een deel van de Raad van State gevestigd op het Binnenhof. Deze organisaties zijn al in de zomer van 2021 verhuisd.

De renovatie van het Binnenhof en de tijdelijke verhuizing van de gebruikers is een project dat sinds 2015 loopt. De kosten van de tijdelijke verhuizing en de renovatie van het Binnenhof zijn door het RVB in 2015 geraamd op € 475 miljoen. De raming van de totale kosten is in 2021 verhoogd naar € 719 miljoen. Deze kosten komen voor rekening van het RVB via de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De kosten van de verhuizing en de tijdelijke huisvesting van het Ministerie van Algemene Zaken zijn voornamelijk in de begroting van het Rijksvastgoedbedrijf opgenomen. Een klein deel komt voor rekening van het Ministerie van Algemene Zaken. Financieel heeft het uitstellen van de verhuizing naar de nieuwe tijdelijke locatie geen gevolgen voor het Ministerie van Algemene Zaken. Wel schuiven de toegekende verhuiskosten door naar 2023.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten die wij hebben onderzocht, voldeden in 2021 aan de gestelde eisen.

4.3 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.3.1 Aandachtspunt: General IT-controls moeten op orde worden gebracht

Over 2021 heeft de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek verricht naar verschillende general IT-controls (GITC). GITC zijn maatregelen die een organisatie neemt om ervoor te zorgen dat onder andere informatie alleen kan worden ingezien en/of bewerkt door medewerkers die daartoe bevoegd zijn, dat systemen goed beveiligd zijn en dat altijd herleidbaar is wie welke handelingen in het systeem heeft verricht.

Uit het onderzoek is gebleken dat, net als in voorgaande jaren, er bij 2 belangrijke onderdelen van de IT-infrastructuur te veel beheeraccounts met vergaande bevoegdheden zijn. Ook zijn de rechten onvoldoende onderbouwd en maken beheerders gebruik van onpersoonlijke accounts. Hierdoor wordt het risico van foutieve handelingen of bewust misbruik van deze bevoegdheden onnodig vergroot, met als bijkomend risico dat dit niet ontdekt wordt. Het Ministerie van Algemene Zaken erkent de bevinding dat er accounts zijn met hoge rechten in de IT-omgeving. Vanwege het programma AZ Next is het ministerie van mening dat hier momenteel geen oplossing voor is.

Voor het financieel systeem geldt dat er beheerders zijn met 2 accounts (een persoonlijke en een onpersoonlijke), er overbodige onpersoonlijke accounts zijn en accounts met zeer veel rechten. Het risico bestaat dat functiescheiding en het 4-ogenprincipe doorbroken worden als beheerders handelingen verrichten in het systeem zoals het aanpassen van betalingen of afboeken van vorderingen. Achteraf is wel vastgesteld dat er geen misbruik van bevoegdheden is gemaakt, maar het is beter om dit vooraf zoveel mogelijk te voorkomen.

Daarnaast ontbreekt toepassing van *hardening* (deactiveren van overbodige functies in de IT-systemen) waardoor het mogelijke aanvalsoppervlak wordt vergroot, voldeed het wachtwoordbeheer niet volledig aan de gestelde eisen en zijn in 2021 het terugzetten van back-ups en de uitwijkprocedure niet getest.

Wij merken het IT-beheer van het Ministerie van Algemene Zaken daarom aan als aandachtspunt. Ondanks dat achteraf kan worden vastgesteld dat risico's zich niet hebben voorgedaan is het beter om vooraf de risico's zoveel mogelijk te voorkomen. Wij brengen dit punt nu voor de derde keer onder de aandacht van de minister van Algemene Zaken. Onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2020 zijn tevens niet opgevolgd. Wij bevelen de minister van Algemene Zaken nogmaals aan om het aantal accounts met systeembeheerbevoegdheden terug te brengen en voor de resterende accounts de noodzaak van de bevoegdheden te onderbouwen. Ook bevelen wij aan een autorisatiematrix op te stellen waarin de beheerbevoegdheden op persoonsniveau of per functie vooraf zijn geautoriseerd door het management.

4.3.2 Lifecyclemanagement: inzicht in het IT-landschap is verbeterd

Het beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap wordt ook wel lifecyclemanagement genoemd. Een goed ingericht lifecyclemanagementproces verkleint het risico dat niet functionerende of verouderde IT-systemen de dienstverlening aan burgers en bedrijven verstoren. De departementale chief information officer (CIO) is de belangrijkste adviseur van de minister op het gebied van het IT-landschap van het ministerie. Planmatig en beheerst onderhoud van het IT-landschap begint met het hebben van inzicht: welke applicaties en software zijn binnen het ministerie in gebruik, wanneer zijn deze aan vervanging toe en welke kosten zijn daarmee gemoeid?

In het verantwoordingsonderzoek 2020 concludeerden wij dat het inzicht dat de CIO van het Ministerie van Algemene Zaken heeft in het IT-landschap van het ministerie niet volledig was en aandacht behoeft. Wij bevelen aan om structureel de kwaliteit van de applicaties bij te houden in de applicatiedatabase en om ook voor en tijdens de vernieuwing door het programma AZ Next aandacht te blijven besteden aan beheer en onderhoud van het bestaande IT-landschap. De minister heeft deze aanbevelingen opgevolgd.

In 2021 heeft de minister zijn voorgenomen verbeteractiviteiten doorgezet om het inzicht in het IT-landschap van het ministerie te vergroten. Door inventarisatie zijn vrijwel alle applicaties in beeld. De volgende stap is om in 2022 de geïnventariseerde applicaties en de uniforme applicatiekenmerken aan de centrale applicatiedatabase toe te voegen. Het inzicht in het IT-landschap is dan structureel vastgelegd en moet actueel en volledig worden gehouden in de bestaande beheerprocessen. Daarmee krijgt de minister structureel inzicht in de kwaliteit van de applicaties, de daaraan verbonden risico's en bijbehorende financiële aspecten. Het blijft belangrijk om de

lifecyclemanagementactiviteiten te blijven uitvoeren zodat de CIO van het Ministerie van Algemene Zaken gericht kan sturen op onderhoud, beheer en tijdige vernieuwing van IT en daarmee op de continuïteit van de processen binnen het ministerie.

4.3.3 Minister van Algemene Zaken verbetert informatiebeveiliging verder

In het verantwoordingsonderzoek van 2020 concludeerden wij voor het tweede jaar op rij dat de minister van Algemene Zaken de risico's op het gebied van informatiebeveiliging beheerste. Op basis van onderzoek van de Audit Dienst Rijk (ADR) constateren we dat de minister de informatiebeveiliging in 2021 verder verbeterde.

Het Ministerie van Algemene Zaken werkte in 2021 met een incontrolverklaring om vast te stellen in hoeverre de organisatie voldeed aan kaders en richtlijnen voor informatiebeveiliging. Er is rijksbreed afgesproken dat alle departementen deze incontrolverklaringen uiterlijk vanaf 2022 vervangen door informatiebeveiligingsbeelden. De informatiebeveiligingsbeelden bieden meer informatie dan de incontrolverklaringen om risicogericht te sturen. Bijvoorbeeld over het beheersen van informatiebeveiligingsrisico's en inspanningen om de feitelijke veiligheid te waarborgen. De minister van Algemene Zaken moet in 2022 zorgdragen voor deze overgang.

4.3.4 Beheer ICT-middelen behoeft blijvende aandacht

Bij het Ministerie van Algemene Zaken rapporteert de ADR al sinds 2016 een bevinding over de juistheid en volledigheid van de registratie van de ICT-middelen. Het gaat om ICT-middelen die aan medewerkers zijn uitgegeven zoals telefoons, tablets en laptops, maar ook om ICT-middelen die fysiek op het ministerie staan zoals printers, servers en desktops. ICT-middelen brengen een financieel risico met zich mee door hun diefstalgevoeligheid. Ook is er sprake van een politiek en bestuurlijk risico, namelijk als onbevoegden toegang krijgen tot gevoelige informatie. Wij deden in ons rapport over 2020 de aanbeveling om de registratie van ICT-middelen in 2021 op orde te brengen en om te onderzoeken wat de oorzaak is van de verschillen tussen de aanwezige en geregistreerde ICT-middelen.

In 2021 heeft de minister stappen gezet om het beheer op orde te brengen. Er hebben meerdere inventarisaties plaatsgevonden, er zijn interne opleidingen gegeven voor het bijwerken van de registratie van ICT-middelen en procesbeschrijvingen zijn aangepast. Ondanks deze werkzaamheden stelt het ministerie zelf vast dat er nog fouten in de administratie van de ICT-middelen staan. Wij herhalen daarom de aanbeveling om de registratie van ICT-middelen verder op orde te brengen en deze tijdig bij te werken.

4.4 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van Algemene Zaken in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten heeft opgenomen over het gevoerde beleid. We geven in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van deze informatie.

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Algemene Zaken heeft op 19 april 2022 gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Algemene Zaken

De minister van Algemene Zaken schrijft:

“Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw conceptrapport bij het jaarverslag 2021 van het ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

Tot mijn genoegen constateert u dat de in het jaarverslag opgenomen financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk weergegeven is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen. Ook voldoen de door u onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering en beleidsinformatie aan de gestelde eisen.

Met betrekking tot de bedrijfsvoering vraagt u wel mijn aandacht voor verdere verbeteringen op het gebied van general IT-controls, lifecyclemanagement, inzicht en beheer van ICT middelen en informatiebeveiliging. De verbeterlagen op deze terreinen zijn reeds in gang gezet. Hier gaat AZ ook in 2022 mee door. Ik licht dit per onderwerp verder toe.

General IT-controls, Lifecyclemanagement, inzicht en beheer van ICT middelen

U constateert dat er bij twee belangrijke onderdelen van de IT-infrastructuur te veel beheeraccounts met vergaande bevoegdheden zijn. Het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) herkent deze bevinding. Conform uw aanbevelingen wordt op dit moment waar mogelijk een gecontroleerde afname van accounts met hoge rechten gerealiseerd. Tevens is er een autorisatiematrix opgesteld en geaccordeerd.

U constateert dat het belangrijk blijft om de lifecyclemanagement-activiteiten te blijven uitvoeren zodat de CIO gericht kan sturen op onderhoud, beheer en tijdige vernieuwing van IT en daarmee op de continuïteit van de processen binnen het ministerie. Ook dit wordt herkend en zal worden opgevolgd.

Het beheer van ICT middelen heeft blijvende aandacht en is opgenomen in het verbeterplan van AZ.

Informatiebeveiliging

Informatiebeveiliging is een zeer belangrijk kwaliteitsaspect binnen de processen en informatiesystemen van AZ. U constateert dat informatiebeveiliging grotendeels op orde is. Het beeld dat slechts gedeeltelijk invulling is gegeven aan eerdere aanbevelingen wordt erkend. AZ moet met beperkte capaciteit constant prioriteiten stellen. Er zijn stappen gezet om de capaciteit van het CISO (Chief Information Security Officer) office te verhogen. Hoewel het opvolgen van individuele risico's en aanbevelingen niet altijd met de gewenste snelheid verloopt, heb ik er vertrouwen in dat afdoende mitigerende maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat risico's zich manifesteren. De activiteiten om te komen tot een verbetering van de informatiebeveiliging hebben blijvend aandacht en zijn opgenomen in het verbeterplan van AZ.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Algemene Zaken herkent onze conclusies en neemt onze aanbevelingen over, en zegt de reeds ingezette verbeterlagen door te blijven voeren. We zien daarom geen aanleiding voor nadere opmerkingen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2021

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 2021* van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid*. De figuur heeft 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.

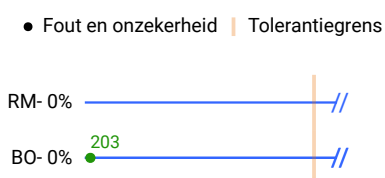
Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Algemene Zaken (IIIA)

Verplichtingen Bedragen x € 1.000



Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)



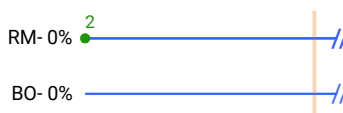
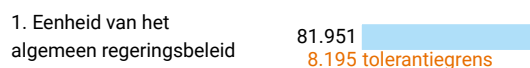
Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Algemene Zaken (IIIA)

Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000



Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)



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 principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) als onderdeel van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) (zie <https://www.issai.org>). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook 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 volgens de Comptabiliteitswet 2016.

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 op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen 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/verantwoordingsonderzoek-2021.

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, 3e 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. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en 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 rijksbegrotingsvoorschriften. 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 rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. 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 comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen 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 of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen.

Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast liggen 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, IT-beheer¹, 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 beheersingsmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: beleid, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

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 vertaald 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 2021 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

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 bedrijfsvoeringsinformatie 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 (art. 3.1 CW 2016);
- 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 burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek 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 Eindnoten

- 1 Hiertoe behoren ook de aspecten van IT-beheer uit het toetsingskader Algoritmes (*Aandacht voor algoritmes*, 2021).

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 2 mei 2022.

Dit document is op 18 mei 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2022