

Ministerie van Algemene Zaken (III)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2022

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 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 zij de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Algemene Zaken. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

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 Opbouw verplichtingenstand | 11
 4. **Bedrijfsvoering | 13**
 - 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 13
 - 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 16
 - 4.3 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 16
 - 4.4 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 19
 5. **Beleidsresultaten | 20**
 - 5.1 Onderzoeksuitkomsten 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 2022 | 23
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 25

1. Onze conclusies

Het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) is een klein ministerie dat vaak met gevoelige informatie te maken heeft. Het ministerie is bezig met het beter beveiligen van informatie, maar is daar nog niet mee klaar. Een aantal onderdelen van het IT-beheer van het ministerie is nog niet op orde. Wij vragen de minister van Algemene Zaken al een aantal jaren om hier voldoende aandacht aan te geven.

Verbeteringen in IT-beheer gaan langzaam

Het IT-beheer van het Ministerie van Algemene Zaken is nog niet op orde. Daarom blijft dit een aandachtspunt. Wij zien dat een aantal onderdelen van het IT-beheer niet goed loopt. Het risico hiervan is dat medewerkers (onbewust) fouten kunnen maken en er misbruik kan plaatsvinden. Sinds 2019 constateren wij dit in onze verantwoordingsonderzoeken. Wij zien dat het Ministerie van Algemene Zaken wel stappen zet, maar volgens ons kan dit sneller. Dat geldt ook voor het volledig inzicht krijgen in de uitgegeven ICT-middelen.

Programma AZ-Next vordert, maar met vertragingen

Het Ministerie van Algemene Zaken is in 2019 gestart met het IT-programma AZ-Next. Het programma heeft als doel de digitale dienstverlening te verbeteren, de IT-systemen toekomstbestendig te maken en een modulaire opbouw van de ICT-infrastructuur te realiseren. In 2022 is het Ministerie van Algemene Zaken verdergegaan met de uitvoering van AZ-Next. Er is voortgang geboekt, maar het ministerie is minder ver met het programma dan gepland. De verwachting is dat het programma eind 2024/begin 2025 afgerond is. De totale projectuitgaven van AZ-Next zullen waarschijnlijk niet binnen het oorspronkelijk beschikbare projectbudget van € 27,3 miljoen blijven. Het ministerie verwacht een overschrijding van ongeveer € 2 miljoen.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 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 2022* 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 beheer-verantwoordelijkheid. 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 het beheer 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 totaal in 2022 € 84 miljoen uitgegeven. Dit is 0,03% van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast zijn zij verplichtingen aangegaan voor in totaal € 83 miljoen. De totale ontvangsten bedroegen € 9 miljoen.

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

	2020	2021	2022
Verplichtingen	70	84	78
Uitgaven	70	78	78
Ontvangsten	4	4	6
Fte's	420	432	453

Onder het Ministerie van Algemene Zaken (IIIA) valt een agentschap dat een batenlastenstelsel hanteert: de Dienst Publiek en Communicatie. De belangrijkste taak van dit agentschap is het verzorgen van de overheidscommunicatie van de rijkdienst. De baten bedroegen in 2022 € 143 miljoen, de lasten € 142 miljoen. De baten zijn afkomstig van het Ministerie van Algemene Zaken, andere ministeries en derden.

Het Kabinet van de Koning (IIIB) heeft in 2022 € 3 miljoen uitgegeven, is voor hetzelfde bedrag verplichtingen aangegaan en had € 3 miljoen aan ontvangsten. Bij de CTIVD (IIIC) waren de uitgaven € 2 miljoen en de verplichtingen € 2 miljoen.

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

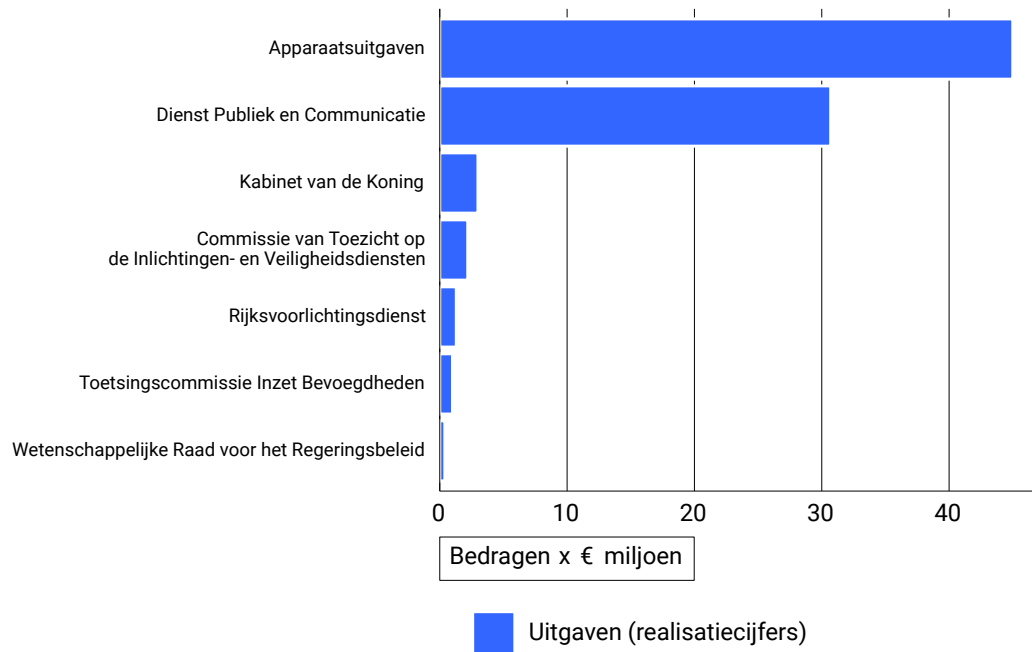
	2020	2021	2022
Verplichtingen	3	3	3
Uitgaven	3	3	3
Ontvangsten	3	3	3

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

	2020	2021	2022
Verplichtingen	2	2	2
Uitgaven	2	2	2
Ontvangsten	0,001	0,001	0,002

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van Algemene Zaken in 2022*

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 2022* van het Ministerie van Algemene Zaken.

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, uitgaven en 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 2022* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. In § 3.3 gaan we in op de opbouw van de verplichtingenstand in het jaarverslag. Hieronder geven we ons oordeel weer.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 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 2022* 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.

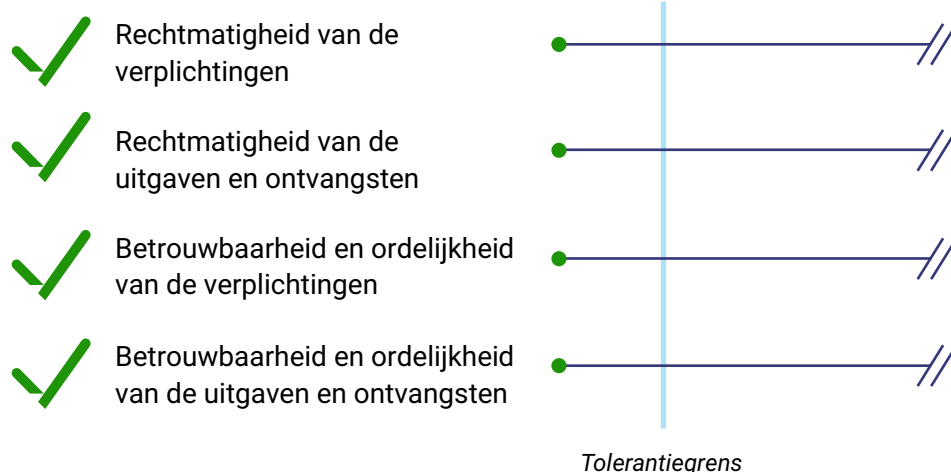
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Algemene Zaken (IIIA), het Kabinet van de Koning (IIIB) en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC):

- 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.

De volgende figuur maakt duidelijk 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 uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

Op totaalniveau



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 2022* 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 Opbouw verplichtingenstand

Tot en met 2020 waren de kasuitgaven en de aangegane verplichtingen bij het Ministerie van Algemene Zaken aan elkaar gelijk. Het ministerie maakte gebruik van de uitzonderingsbepaling in de Regeling financieel beheer van het Rijk dat er voor bepaalde categorieën uitgaven voorafgaand aan de betaling geen verplichting in de financiële administratie hoeft te worden geregistreerd. Door het programma AZ-Next is meer geïnvesteerd in ICT en zijn specialisten ingehuurd. Deze contracten vallen niet onder deze uitzonderingsbepaling. Daarom worden de aangegane verplichtingen met ingang van 2021 zelfstandig bepaald en niet langer gelijkgesteld aan de kasuitgaven. In 2021 werd de verplichtingenstand nog extracomptabel (handmatig buiten de administratie) berekend.

Wij deden in ons vorige verantwoordingsonderzoek de aanbeveling aan de minister van Algemene Zaken om maatregelen te nemen, zodat de verplichtingen en de daarbij behorende uitgaven per contract worden vastgelegd in de administratie. In 2022 heeft het Ministerie van Algemene Zaken verdere stappen gezet. De procesbeschrijving is in opzet gereed. Sinds oktober 2022 wordt het nieuwe proces ook gevolgd. Voor de verantwoording over 2022 geldt dat de verplichtingenstromen en openstaande saldi nog grotendeels achteraf zijn bepaald in plaats van dat gelijk bij het afsluiten van een contract de verplichting in de administratie is vastgelegd.

Als het Ministerie van Algemene Zaken volgens de opgestelde procedure werkt, blijken de verplichtingenstroom en -stand direct uit de administratie. Wij herhalen onze aanbeveling dat de verplichtingen en de daarbij behorende uitgaven per contract tijdig op structurele wijze worden vastgelegd in de administratie, zodat op elk moment de verplichtingenstand en verplichtingenruimte zichtbaar is.

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 door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we belangrijke risico's en aandachtspunten (§ 4.3). We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Algemene Zaken in het *Jaarverslag 2022* verstrekt (§ 4.4).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

4.1.1 Uitvoering van het programma AZ-Next in volle gang, maar met vertragingen

Het Ministerie van Algemene Zaken is in 2019 gestart met het IT-programma AZ-Next. Dit programma heeft als doel de digitale dienstverlening te verbeteren, de IT-systemen toekomstbestendig te maken en een modulaire opbouw van de ICT-infrastructuur te realiseren. In het verantwoordingsonderzoek 2021 hebben wij geconstateerd dat het ministerie veel aandacht heeft besteed aan de uitvoering van het programma. In 2022 is het Ministerie van Algemene Zaken verdergegaan met de implementatie van AZ-Next. Er is voortgang geboekt, maar het ministerie is minder ver met het programma dan gepland.

Het programma bestaat uit 3 projecten: vervanging infrastructuur, vernieuwing werkplek en applicaties, en vernieuwing documentmanagementsysteem. Binnen deze 3 projecten zijn in 2022 diverse activiteiten uitgevoerd. Bij de 3 projecten zijn vertragingen opgetreden. Dat komt volgens het Ministerie van Algemene Zaken vooral door externe oorzaken. Het Ministerie van Algemene Zaken is door eigen keuzes en door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in het programma voor een belangrijk deel afhankelijk van externe inhuurmedewerkers. Beschikbare IT-capaciteit is een belemmering in het programma en er is sprake van een steeds hoger inhuurtarief. De externe inhuurmedewerkers moeten ook langer worden ingehuurd dan voorzien. Daarnaast zijn ICT-materialen op de wereldwijde markt schaars, zijn er chiptekorten en lange levertijden.

Het programma AZ-Next moet eind 2024/begin 2025 afgerond zijn en de minister van Algemene Zaken denkt dat dit haalbaar is. Binnen het programma is enige ruimte om vertragingen op te vangen. Het is voor het Ministerie van Algemene Zaken lastig om vooraf een exacte planning te maken voor elk van de onderdelen van AZ-Next, vanwege de onzekerheden in levertijden en IT-personeel.

Voor 2022 was de planning dat het Ministerie van Algemene Zaken voor AZ-Next € 6,6 miljoen zou uitgeven. Dit budget was ook beschikbaar. In de loop van 2022 bleek dat het programma vertraging opliep. Door deze vertraging is er in 2022 € 1,6 miljoen minder uitgegeven dan begroot. Dit geld is doorgeschoven naar komende jaren. De totale projectuitgaven van AZ-Next blijven waarschijnlijk niet binnen het oorspronkelijk beschikbare projectbudget van € 27,3 miljoen. Het ministerie verwacht een overschrijding van ongeveer € 2 miljoen.

4.1.2 Verhuizing Ministerie van Algemene Zaken weer 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 dit niet mogelijk is, omdat de gemeente Den Haag geen vergunning wilde afgeven. Het ministerie moest samen met het Rijksvastgoedbedrijf op zoek naar een andere locatie. Dit is het rijksverzamelkantoor Bezuidenhoutseweg 73 geworden.

In 2022 zijn de nodige voorbereidingen getroffen voor de verhuizing naar de tijdelijke locatie, maar het kost meer tijd om deze op orde te krijgen. De verhuizing naar de tijdelijke huisvesting zou in de zomer van 2023 gaan plaatsvinden, maar in 2022 bleek deze planning niet haalbaar. Volgens de huidige planning gaat het Ministerie van Algemene Zaken in januari 2024 verhuizen naar de tijdelijke locatie, maar de minister houdt er rekening mee dat dit ook zomer 2024 kan worden.

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 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. Het Rijksvastgoedbedrijf raamde de kosten van de tijdelijke verhuizing en de renovatie van het Binnenhof in 2015 op € 475 miljoen. De raming van de totale kosten is in 2022 verhoogd naar € 734 miljoen en in maart 2023 naar € 749,9 miljoen. Deze kosten komen voor rekening van het Rijksvastgoedbedrijf via de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft op 3 april 2023 de negende voortgangsrapportage Binnenhof aan de Tweede Kamer aangeboden. Volgens deze voortgangsrapportage zijn tot medio 2023 de uitgaven € 174,5 miljoen, waarvan € 145,8 miljoen voor de renovatie en € 28,7 miljoen voor de tijdelijke huisvestingen.

De minister geeft in deze voortgangsrapportage aan dat de gerealiseerde renovatiekosten tot nu omvangrijker zijn dan op grond van de actuele stand van zaken in het programma mag worden verwacht. De minister heeft onderzocht hoe de kosten beperkt kunnen blijven en met welke overschrijding rekening moet worden gehouden. De minister geeft tevens aan dat met de huidige kennis wordt ingeschat dat door de combinatie van veiligheidseisen en het aanvragen van een stikstofvergunning de planning voor de renovatie op eind 2028 zal uitkomen. Niet eerder dan eind 2028 is voorzien dat de eerste delen van de complexen opgeleverd kunnen worden voor de gebruikers.

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 zelf. Financieel heeft het uitstellen van de verhuizing naar de nieuwe tijdelijke locatie geen gevolgen voor het Ministerie van Algemene Zaken. Wel zijn de toegekende verhuiskosten van € 3,2 miljoen doorgeschoven naar het budget van 2023. Vertragingen hebben direct gevolgen voor de tijdelijke huisvesting van het Ministerie van Algemene Zaken. Dat geldt ook voor de huidige en nieuwe contracten voor bijvoorbeeld de catering en beveiliging.

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 2022 aan de gestelde eisen.

4.3 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.3.1 Aandachtspunt: verbeteringen IT-beheer gaan langzaam

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft in 2022 het IT-beheer verbeterd en dan voornamelijk het gebruikersbeheer. Het IT-beheer is als geheel nog niet op orde. Daarom blijft dit een aandachtspunt. In het verantwoordingsonderzoek 2021 hebben wij geconstateerd dat de general IT-controls (GITC) op orde gebracht moesten worden bij het besturingssysteem, de database en het financieel systeem. GITC zijn maatregelen die een organisatie neemt om ervoor te zorgen dat onder andere alleen bevoegde medewerkers informatie kunnen inzien en bewerken, dat systemen goed beveiligd zijn en dat altijd herleidbaar is wie wat heeft gedaan in het systeem.

Gebruikersbeheer verbeterd

Uit ons onderzoek blijkt dat het aantal accounts met beheerrechten in 2022 is afgenomen. De accounts met hoge rechten die zijn overgebleven, zijn grotendeels onderbouwd. De resterende accounts worden nog beëindigd. Verder geldt dat er in 2022 een autorisatiematrix is opgesteld waarin de rechten toegelicht worden.

Een constatering blijft dat het Ministerie van Algemene Zaken gebruikmaakt van onpersoonlijke accounts. Daarbij zijn de rechten gekoppeld aan functies en niet aan een persoon. Het ministerie controleert niet regelmatig of gebruikers en beheerders misbruik hebben gemaakt van hun bevoegdheden. Bij het financieel systeem is het door de update onmogelijk gemaakt om onpersoonlijke accounts te hebben. Er zijn nog steeds wel accounts met veel rechten en hierdoor bestaat het risico dat de

functiescheiding doorbroken wordt. Achteraf hebben wij vastgesteld dat er geen misbruik van bevoegdheden is gemaakt. Het aantal onpersoonlijke accounts en het aantal beheerders met vergaande bevoegdheden is volgens het Ministerie van Algemene Zaken beperkt en ook noodzakelijk. In de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) staat dat activiteiten van systeembeheerders regelmatig dienen te worden beoordeeld. Wij doen de aanbeveling aan de minister van Algemene Zaken om periodiek de activiteiten van de accounts met veel rechten te beoordelen.

Wachtwoordbeheer, beveiliging van componenten en back-up en recovery

Het wachtwoordbeheer voldeed in 2022 niet volledig aan de gestelde eisen. De minister van Algemene Zaken heeft hiervoor vervangende maatregelen genomen. Op basis van de BIO dienen wachtwoorden minimaal jaarlijks gewijzigd te worden. Ook stelt de BIO eisen aan complexiteit van wachtwoorden. Wij bevelen aan dat alle wachtwoorden periodiek gewijzigd worden. Het huidige beleid stelt te lage eisen aan de complexiteit van de wachtwoorden.

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft een pentest uit laten voeren. Pentesten worden uitgevoerd om kwetsbaarheden in de IT-infrastructuur en applicaties aan het licht te brengen. De opvolging daarvan is zeer belangrijk om een eventuele aanval van buitenaf of intern te voorkomen. Uit de pentest kwam een aantal bevindingen op het gebied van toegang, detectie en monitoring. Zonder aanvullende beveiligingsmaatregelen leidt dit tot risico's op aanvallen van het netwerk. Wij hebben nog geen aantoonbare opvolging van de bevindingen uit de pentest kunnen vaststellen.

Om de continuïteit van de bedrijfsvoering te garanderen is het nodig om back-ups (actuele reservekopieën) te hebben van systemen en bestanden, maar ook om regelmatig te testen of deze back-ups daadwerkelijk succesvol kunnen worden teruggezet (restoretesten). Voor back-up en recovery is de procedurebeschrijving beschikbaar. De effectieve werking is nog steeds niet aangetoond. Restore- en uitwijktesten hebben in 2022 namelijk niet plaatsgevonden. Hierdoor bestaat een risico op problemen (bijvoorbeeld verlies van informatie) en fouten als daadwerkelijk een back-up teruggezet moet worden.

Wij benadrukken dat de bovenstaande bevindingen niet nieuw zijn. Wij rapporteren hierover sinds het verantwoordingsonderzoek 2019. Het Ministerie van Algemene Zaken gaat veel met gevoelige informatie om. 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. Daarom bevelen wij de minister aan om de

resterende onderdelen van het IT-beheer zo snel mogelijk op orde te brengen. Met als doel het politieke en bestuurlijke risico te voorkomen dat onbevoegden toegang zouden krijgen tot gevoelige informatie en data.

4.3.2 Beheer ICT-middelen behoeft nog aandacht

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft in 2022 stappen gezet om beheer van ICT-middelen verder op orde te brengen. Het gaat zowel om ICT-middelen die aan medewerkers zijn uitgegeven, zoals telefoons, tablets en laptops, als om ICT-middelen die op het ministerie staan, zoals printers, servers en desktops.

De minister van Algemene Zaken heeft in 2022 een drietal beheersmaatregelen genomen. In november 2022 is bij het ministerie een kluisbeheerder begonnen. Daarnaast past het ministerie sinds begin 2023 nieuwe procedures toe om apparatuur af te voeren en bij het uit dienst treden van personeel. Deze maatregelen moeten leiden tot verbeteringen in het beheer van de ICT-middelen.

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft nog geen volledig inzicht in de uitgegeven ICT-middelen. Het is niet mogelijk om per medewerker te zien welke ICT-middelen hij/zij in bezit heeft. Het ministerie heeft in 2022 meerdere inventarisaties uitgevoerd. Ook is aan medewerkers gevraagd of zij willen bevestigen welke ICT-middelen van Ministerie van Algemene Zaken zij in bezit hebben.

De bovenstaande bevindingen zijn niet nieuw. Vanaf het verantwoordingsonderzoek 2019 bevelen wij aan om de registratie van ICT-middelen op orde te brengen. ICT-middelen zijn immers diefstalgevoelig en een gebrekkige registratie leidt ertoe dat eventuele vermissingen moeilijker worden opgemerkt. Dit leidt tot een financieel risico. Daarnaast loopt het ministerie het risico dat het kosten voor beheer en licenties betaalt van apparatuur die niet meer in gebruik is. Tot slot is er, net als bij het IT-beheer, het politieke en bestuurlijke risico dat onbevoegden toegang krijgen tot gevoelige informatie en data. Het is daarom belangrijk dat de minister het beheer snel op orde brengt.

4.4 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

5.1 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Algemene Zaken heeft op 25 april 2023 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 2022 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 IT-beheer, wachtwoordbeheer, beveiliging van componenten en back-up en recovery en beheer ICT-middelen. De verbeterlagen op deze terreinen zijn reeds in gang gezet. Hier gaat AZ ook in 2023 mee door. Ik licht dit hieronder verder toe.

Terecht constateert u dat het ministerie van Algemene Zaken het IT-beheer heeft verbeterd in 2022. Het aantal accounts met beheerrechten is fors teruggebracht. Ten aanzien van het wachtwoordbeheer wordt voldaan aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). In 2022 zijn er meerdere pentesten uitgevoerd in het kader van de vernieuwingsprojecten van de IT-structuur. De bevindingen daarvan zijn goed gewogen en behandeld. De resterende restrisico's aanvaardt het ministerie van Algemene Zaken.

Een volgende stap in de verbetering van het IT-beheer vindt plaats in 2023. In 2023 zal er een restoretest op het primaire systeem plaatsvinden, alsmede een restoretest op het uitwijksysteem. Voorts zal het ministerie een volgende stap maken in beschrijving en vastlegging van zaken.

U constateert terecht samen met de Auditdienst Rijk dat het Ministerie van Algemene Zaken het beheer van de ICT-middelen in 2022 verder heeft verbeterd. In het verbeterplan van het ministerie van Algemene Zaken zijn de acties opgenomen om de resterende lichte bevinding weg te werken in 2023. Streven is het inzicht in de ICT-uitgaven verder te verbeteren.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We zien geen aanleiding voor nadere opmerkingen en zullen de door de minister in zijn reactie aangegeven verbeteringen volgen.

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 2022

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 2022* van het Ministerie van Algemene Zaken.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

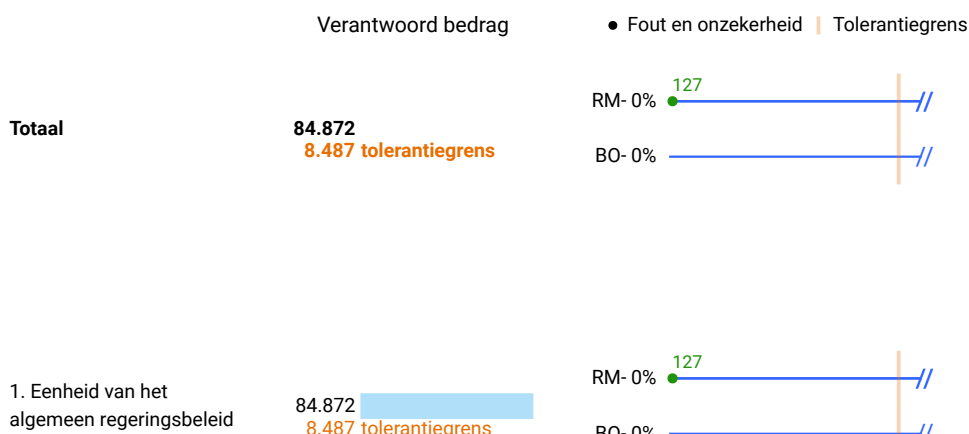
De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- 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 wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.
- 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.

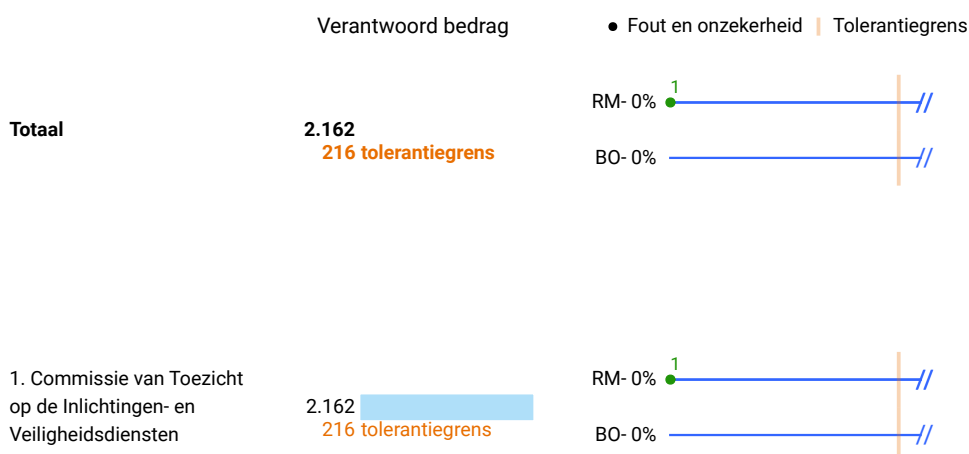
Algemene Zaken (IIIA)

Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000



Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC)

Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000



Bij het Kabinet van de Koning (IIIB) hebben wij geen fouten en onzekerheden gevonden.

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 per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's) die onderdeel zijn 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 www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 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 (artikel 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 (artikel 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 (artikel 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 (artikel 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 opstellen van het jaarverslag (artikel 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 (artikel 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's 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 ISSAI's 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 ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee 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 door de ADR

en voeren wij aanvullende eigen controles 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 (artikel 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;
- periodiek onderzoek 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 (artikel 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 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.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In ons 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 het gevoerde beleid, vermelden we in het verantwoordingsonderzoek de uitkomsten over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 3 mei 2023.

Dit document is op 17 mei 2023
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2023