Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

Ministerie van Algemene Zaken (III)

Rapport bij het jaarverslag

2020

Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Algemene Zaken (III)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

Verstrekkende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland. Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.
Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 2020.

Verantwoordingsonderzoek 2019

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 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. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Algemene Zaken. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019.
Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

Inhoud

1 Onze conclusies 6

2 Feiten en cijfers 8

3 Financiële informatie 10
3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie 10

4 Bedrijfsvoering 12
4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering 12
4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering 14
4.3 Opgeloste onvolkomenheden 14
4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering 16
4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie 17

5 Beleidsresultaten 18
5.1 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie 18

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer 19
6.1 Reactie minister van Algemene Zaken 19
6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer 20

Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Algemene Zaken 2019 21

Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek 24

Bijlage 3 – Literatuur 27

1 Onze conclusies

De minister-president, de minister van Algemene Zaken (AZ), is verantwoordelijk voor het algemene regeringsbeleid en de bevordering van de eenheid daarvan.

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van AZ voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Informatiebeveiliging
Wij hebben vastgesteld dat de minister van AZ in 2019 onze aanbevelingen uit 2018 heeft opgevolgd. Er is daarmee niet langer sprake van een onvolkomenheid op de informatiebeveiliging. Over 2019 constateren we nog wel een risico bij het incidentmanagement. Wij bevelen de minister aan om te zorgen dat helder is welke procesbeschrijvingen gehanteerd moeten worden in het management van incidenten en dat de kwartaalrapportages over incidenten weer worden verstuurd aan het senior management om zo de Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA-cyclus) te doorlopen.

Verder in het rapport
In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van AZ en de financiële omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van AZ. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van AZ. In 2019 zijn er geen onvolkomenheden geconstateerd. De onvolkomenheid die wij in 2018 vaststelden is in 2019 opgelost. In dit hoofdstuk staan naast de (opgeloste) onvolkomenheden ook de belangrijke risico's en aandachtspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van AZ is opgenomen over het gevoerde beleid.

- Hoofdstuk 6, ‘Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer’: hierin hebben wij de reactie opgenomen die we op 28 april 2020 ontvingen van de minister van AZ. De minister geeft in zijn reactie aan dat met betrekking tot de bedrijfsvoering verbeterslagen op de terreinen van informatiebeveiliging, beheer ICT-middelen en General IT-controls in gang zijn gezet en dat hij hier in 2020 mee door gaat.
  In ons nawoord constateren wij dat de minister van AZ verbeterslagen in gang heeft gezet op de terreinen van informatiebeveiliging, beheer ICT-middelen en General IT-controls. Over het verslagjaar 2020 zullen wij de verdere ontwikkelingen op deze terreinen volgen.

2 Feiten en cijfers

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

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

Het Ministerie van AZ heeft afspraken gemaakt met het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) over de dienstverlening op het gebied van de bedrijfsvoering door het ministerie (zoals ondersteuning op het gebied van ICT, financiële administratie en personeelszaken) en de daarop van toepassing zijnde planning-en-controlcyclus.

Het Ministerie van AZ 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.

De uitgaven van begrotingshoofdstuk III beslaan 0,02% van de totale rijksuitgaven over 2019. Het Ministerie van AZ heeft in 2019 uitgaven gedaan voor € 62,0 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 62,0 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 3,8 miljoen.

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

	2017	2018	2019
Verplichtingen	58	60	62
Uitgaven	58	60	62
Ontvangsten	4	4	4
Fte's	353	357	388

Het Ministerie van AZ heeft een baten-lastenagentschap: de Dienst Publiek en Communicatie. De grootste taak van dit agentschap is het verzorgen van de overheidscommunicatie van de rijksdienst. De baten bedroegen in 2019 € 126,4 miljoen, de lasten € 126,9 miljoen.

Het Kabinet van de Koning (IIIB) heeft in 2019 € 2,5 miljoen uitgegeven, is voor hetzelfde bedrag verplichtingen aangegaan en had € 2,5 miljoen aan ontvangsten.
Bij de CTIVD (IIIC) waren de uitgaven en verplichtingen € 1,9 miljoen.

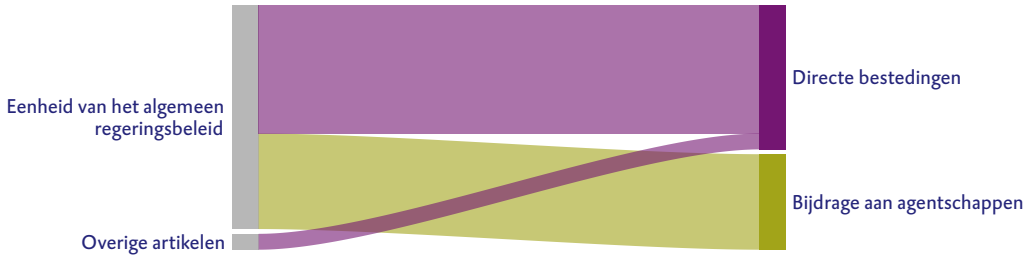
Tabel 2 *Het Kabinet van de Koning (IIIB) in cijfers in miljoenen €*

	2017	2018	2019
Verplichtingen	2	2	3
Uitgaven	2	2	3
Ontvangsten	2	2	3

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

	2017	2018	2019
Verplichtingen	2	2	2
Uitgaven	2	2	2
Ontvangsten	0,01	0,04	0,002

De uitgaven van het Ministerie van Algemene Zaken zijn directe bestedingen en een bijdrage aan agentschap DPC



Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van AZ 2019*

De toerekening van de begrotingsartikelen 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 2019* van het Ministerie van AZ (IIIA), Kabinet van de Koning (IIIB) en de CTIVD (IIIC).

Wij maken in ons onderzoek gebruik van 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 bestuurlijk 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 het coronavirus 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 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 ADR in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.

Geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van AZ.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Algemene Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020. Daarnaast hebben we geen fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Algemene Zaken is op totaalniveau rechtmatig.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordings-informatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Algemene Zaken is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordings-informatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Algemene Zaken is op artikelniveau rechtmatig.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Algemene Zaken is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van AZ. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en 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 paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail (§ 4.3) en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten (§ 4.4). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van AZ in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Unit ICT

Het Ministerie van AZ is in 2014 voor de ICT-dienstverlening overgegaan naar het Shared Service Center-ICT (SSC-ICT). In 2018 is besloten dat het Ministerie van AZ en SSC-ICT die samenwerking (tijdelijk) zouden verbreken. Dit is gebeurd op initiatief van SSC-ICT, omdat SSC-ICT niet kon voldoen aan de specifieke eisen van het hoog beveiligde karakter van het Ministerie van AZ. In 2018 is besloten is dat het Ministerie van AZ op middellange termijn de ICT-dienstverlening weer zelf zal organiseren. Dit gebeurt in de Unit ICT.
De ontvlechting met SSC-ICT heeft in 2019 plaatsgevonden. Door de ontvlechting is de Unit ICT zich in 2019 gaan richten op het opbouwen en professionaliseren van de beheerorganisatie en op de innovatie van de ICT bij het Ministerie van AZ. De organisatie van de Unit ICT en de interne wijze van besturing binnen het Ministerie van AZ zijn ingericht.
De rollen, taken en verantwoordelijkheden van de Unit ICT zijn toegekend en de bemensing binnen de Unit ICT is ook bijna rond. Het verder professionaliseren van de Unit ICT is een doelstelling van het Ministerie van AZ. De dienstverlening van de Unit ICT sluit nog niet aan bij de wensen van de organisatie, de ICT-omgeving is nog niet toekomstbestendig en de ICT is matig beheersbaar. Hier wordt de komende 2 jaar aan gewerkt door de Unit ICT. De Unit ICT is ook bezig om Service Level Agreements (SLA's) op te stellen met de verschillende onderdelen van het Ministerie van AZ en met de CTIVD. In de SLA's staan afspraken over de door de Unit ICT te leveren diensten. Daarnaast is de Unit ICT bezig om een producten- en dienstencatalogus te ontwikkelen.

SSC-ICT is opgericht voor generieke dienstverlening en kan en moet niet willen voldoen aan specifieke wensen en eisen van afnemers. In ons rapport bij het jaarverslag 2018 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Algemene Rekenkamer, 2019a) hebben wij opgenomen dat SSC-ICT is opgericht om samenwerkingsvoordelen en schaalvoordelen te kunnen bewerkstelligen.

Een randvoorwaarde daarvoor is dat het IT-beheer en de IT-platformen zoveel mogelijk gestandaardiseerd worden. Na de oprichting heeft SSC-ICT echter systemen overgenomen van andere departementen, ongeacht de staat van deze systemen. Om tijdwinst te boeken bij de realisatie van SSC-ICT zijn de applicaties en IT-beheerprocessen niet eerst gestandaardiseerd. Dit maakt het nu moeilijk om generieke beheerprocessen te hanteren.

In ons rapport bij het jaarverslag 2017 van Wonen en Rijksdienst (Algemene Rekenkamer, 2019b) hebben we aanbevolen om de systemen waarvoor SSC-ICT verantwoordelijk is te transformeren naar standaardplatformen die voldoen aan de generieke veiligheidseisen, om de beheerprocessen en beheersingsmaatregelen te standaardiseren en deze in te passen in een generiek raamwerk.

In dit licht bezien is het een logische stap dat SSC-ICT aangeeft niet te kunnen voorzien in de specifieke (beveiligings)eisen van het Ministerie van AZ en dat het ministerie het beheer van de ICT weer in eigen hand neemt.

Agentschap Dienst Publiek en Communicatie (DPC)

Doorlichting

De Regeling agentschappen schrijft voor dat elk agentschap tenminste eens in de 5 jaar wordt doorgelicht. Het Ministerie van Financiën heeft eind 2013 en begin 2014 een doorlichting uitgevoerd bij het agentschap DPC. Het doel van de doorlichting is het geven van inzicht in het functioneren van het agentschap op de gebieden governance, financieel beheer, doelmatigheid en bekostiging. In 2015 heeft het Ministerie van Financiën het definitieve rapport van de doorlichting van DPC uitgebracht. In het rapport doet het Ministerie van Financiën 9 aanbevelingen, die gericht zijn op de governance, financieel beheer, doelmatigheid en bekostiging. DPC heeft de afgelopen jaren 8 aanbevelingen opgevolgd. De aanbeveling om te komen tot een verplichtingen-kasagentschap heeft DPC niet opgevolgd. Bij deze aanbeveling heeft DPC aangegeven dat er zwaarwegende argumenten zijn om deze aanbeveling niet over te nemen.
In het rapport van de doorlichting uit 2015 is opgenomen dat in 2019 een nieuwe doorlichting uitgevoerd kan worden. De nieuwe doorlichting heeft in 2019 niet plaatsgevonden.

Doelmatigheidsindicatoren

In het verantwoordingsrapport over 2018 hebben wij de volgende aanbeveling opgenomen: ‘Zonder afbreuk te doen aan ons voorgaande oordeel voor het Ministerie van AZ als geheel bevelen wij aan een procesbeschrijving op te stellen voor het totstandkomingsproces van de doelmatigheidsindicatoren bij het agentschap Dienst Publiek en Communicatie.’
Wij stellen vast dat DPC procesbeschrijvingen heeft opgesteld voor alle indicatoren.

In deze beschrijving staat wat de bron van de informatie is (zoals contactcenter, rijksmediabureau, gecontracteerde hostingpartij en onderzoeken die DPC laat uitvoeren), op welk moment er gemeten wordt en welke berekeningen DPC maakt om op basis van deze broninformatie tot een percentage/aantal/score te komen.

Renovatie Binnenhof

Vanwege de renovatie van het Binnenhof zal het Ministerie van AZ tijdelijk verhuizen naar de omgeving van het Catshuis. De verhuizing is met een jaar uitgesteld. Het Ministerie van AZ blijft nu tot de zomer van 2021 op het Binnenhof.
De kosten van de verhuizing en de renovatie van het Binnenhof zijn door het Rijksvastgoedbedrijf geraamd op € 475 miljoen (prijspeil 2015). Wij zullen de verhuizing en renovatie van het Binnenhof blijven volgen.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Algemene Zaken voldeden in 2019 aan de gestelde eisen.

Tabel 2 *Onvolkomenheden bij Ministerie van Algemene Zaken (IIIA)*

Onderwerp	2017	2018	2019
Informatiebeveiliging		Onvolkomenheid	

4.3 Opgeloste onvolkomenheden

4.3.1 Informatiebeveiliging

Grote vooruitgang geconstateerd, geen onvolkomenheid meer

Digitale en fysieke dreigingen zoals sabotage, verstoring, diefstal en lekken van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie hebben in potentie een grote impact op de burger, de rijksoverheid en het bedrijfsleven. Juist in tijden van crisis, zoals bij de coronacrisis, is het van belang dat informatie goed beveiligd is omdat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de meeste werkzaamheden digitaal moeten plaatsvinden.
Denk aan thuiswerken, videobellen en telefonisch overleg. Er zijn aanwijzingen dat cybercriminelen zich hier massaal op storten en het aantal valse mails over het coronavirus fors is toegenomen. Zo worden uit naam van de World Health Organization valse e-mails verstuurd met schadelijke, gevaarlijke malware. Ook de aanvallen op Citrix en de aanval met gijzelsoftware bij de Universiteit van Maastricht eind 2019 tonen aan dat beschikbaarheid van de digitale voorzieningen van groot belang is. De impact die het gebrek aan een goede informatiebeveiliging kan hebben is de reden dat de Algemene Rekenkamer hier al jaren onderzoek naar doet.

We constateren rijksbreed dat ongeveer de helft van de onderzochte organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van governance, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. Wij zien in het totaalbeeld rijksbreed dat er veel inspanningen zijn geleverd en het aantal geeft aan dat er zichtbaar een stap voorwaarts is gemaakt. We stellen vast dat er sprake is van een reëel risico in de keten van overheidsorganisaties bij het uitwisselen van informatie. Er zijn onderling sterke afhankelijkheden tussen ministeries bij het uitwisselen van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel. Het is van belang dat onderlinge relaties, verschillen en afhankelijkheden tussen de schakels in de keten voor ieder ministerie helder zijn. Het is nu onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verschillende ketens van informatiesystemen die departementoverstijgend zijn.

Context

De minister van AZ en de medewerkers van het Ministerie van AZ zijn zich zeer bewust van het belang van informatiebeveiliging en handelen hier ook naar. Het Ministerie van AZ is veruit het kleinste ministerie van de Rijksoverheid en heeft daarom een informele handelswijze met korte lijnen. In het verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden we dat door het gebrek aan formalisatie van de belangrijkste stukken er op het terrein van informatiebeveiliging risico's werden gelopen.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018

Wij bevalen in het verantwoordingsonderzoek 2018 aan om op de aandachtsgebieden governance, de inrichting van de organisatie en het incidentmanagement verdere stappen te maken. Wij waren van oordeel dat het ministerie in 2018 onvoldoende voortgang had geboekt met het formaliseren en documenteren van de belangrijkste elementen van informatiebeveiliging. We bevalen aan om het informatiebeveiligingsbeleid te actualiseren en het visiedocument te formaliseren. Daarnaast bevalen wij aan om rollen, taken en verantwoordelijkheden van functionarissen vast te leggen en een procesbeschrijving op te stellen waarin is opgenomen hoe er moet worden omgegaan met incidenten.
De minister van AZ heeft in 2019 de belangrijkste aanbevelingen opgevolgd. De rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn gedefinieerd en het informatiebeveiligingsbeleid en de I-strategie zijn geformaliseerd door de Chief Information Officer (CIO). Rond het incidentmanagement is vooruitgang geboekt, maar de aanbeveling om een procesbeschrijving op te stellen hoe om te gaan met beveiligingsincidenten is nog niet volledig uitgevoerd.

Beeld over 2019

We constateren bij het Ministerie van AZ een grote voortgang op de sturing op informatiebeveiliging en daarom is niet langer sprake van een onvolkomenheid. Alleen op het gebied van incidentmanagement loopt het Ministerie van AZ nog een risico. Er worden door het Ministerie van AZ meerdere procesbeschrijvingen voor het incidentmanagement gebruikt, waardoor het risico ontstaat dat er geen consistente en doeltreffende aanpak is in het beheer van informatiebeveiligingsincidenten en in de communicatie over zwakke plekken in de beveiliging. Dit risico op het incidentmanagement wordt grotendeels beheerst door middel van een incidentenregistratiesysteem. In 2019 zijn er echter in tegenstelling tot 2018 geen kwartaalrapportages met informatiebeveiligingsincidenten verstuurd aan het senior management.

Conclusie en aanbevelingen

Wij hebben vastgesteld dat de minister van AZ in 2019 onze aanbevelingen uit 2018 heeft opgevolgd. Er is daarom niet langer sprake van een onvolkomenheid. Wij doen nog wel de volgende aanbeveling om het risico op het incidentmanagement volledig te beheersen: zorg dat helder is welke procesbeschrijvingen gehanteerd moeten worden in het management van incidenten en dat de kwartaalrapportages over incidenten weer worden verstuurd aan het senior management om zo de Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA-cyclus) te doorlopen.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

Beheer ICT-middelen

Bij het Ministerie van AZ heeft in 2019 een inventarisatie plaatsgevonden van de ICT-middelen. Hieruit bleek een groot aantal verschillen tussen de aantallen uit de inventarisatie en de aantallen die geregistreerd stonden in het systeem. Er zijn naar aanleiding van deze uitkomst vooralsnog geen herstelacties uitgevoerd. Wij onderschrijven het advies van de ADR om op basis van de inventarisatie de vastleggingen in het systeem te actualiseren, zodat een nieuwe positie ontstaat als basis voor toekomstige inventarisaties. Daarnaast doen wij de aanbeveling om te onderzoeken wat de oorzaak is van deze verschillen en in beeld te brengen of sprake is van ontbrekende ICT-middelen. Wij doen de aanbeveling de eventuele afboeking van deze middelen in het systeem te laten autoriseren door het verantwoordelijk management.

General IT-controls

In 2019 heeft de 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 door medewerkers die daartoe bevoegd zijn en dat altijd herleidbaar is wie welke handelingen in het systeem heeft gedaan. Bij 2 belangrijke onderdelen van de IT-infrastructuur zijn meer accounts met beheerbevoegdheden

aangetroffen dan gezien het aantal functies nodig is. Daarnaast is sprake van een groot aantal (systeem)accounts waarvan de activiteiten niet tot een persoon zijn te herleiden. Hierdoor bestaat het risico op foutieve handelingen of bewust misbruik van deze bevoegdheden. Wij bevelen, net als de ADR, aan om het aantal accounts met systeembeheerbevoegdheden terug te brengen en voor de resterende accounts de noodzaak 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.

4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Algemene Zaken 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 AZ in het *Jaarverslag 2019* van het begrotingshoofdstuk AZ heeft opgenomen over het gevoerde beleid.
We geven in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van deze informatie.

5.1 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag onderzocht.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Algemene Zaken is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van AZ heeft op 28 april 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Algemene Zaken

De minister van AZ schrijft:
"Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw conceptrapport bij het *Jaarverslag 2019* 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 informatiebeveiliging, beheer ICT-middelen en General IT-controls. De verbeterslagen op deze terreinen zijn reeds in gang gezet. Hier gaat AZ ook in 2020 mee door. Ik licht dit per onderwerp verder toe.

Informatiebeveiliging
Informatiebeveiliging is een zeer belangrijk kwaliteitsaspect binnen de processen en informatiesystemen van het ministerie van Algemene Zaken (AZ). Wij zijn dan ook blij dat de onvolkomenheid, zoals geconstateerd in uw onderzoek over 2018, niet langer aanwezig is. Dat doet recht aan het werk dat in 2019 is gedaan om informatiebeveiliging binnen AZ verder te verbeteren, een proces dat onverminderd wordt voortgezet.
U constateert nog een risico met betrekking tot incidentmanagement. In 2019 heeft AZ in het kader van 'Integrated Service Management' nieuwe processen rond incidentmanagement geïntroduceerd. Het kost tijd deze te integreren in de IT-organisatie en de oude processen uit te faseren. AZ acht dit een laag risico omdat de eveneens in 2019 geïntroduceerde servicemanagement software het juist registreren en tijdig afhandelen van incidenten afdwingt. Desalniettemin hecht AZ aan goed beschreven processen. Deze worden in 2020 verbeterd.

Hieraan gerelateerd constateert u dat over 2019 geen zogenaamde 'kwartaalrapportages' meer verstuurd zijn. Dit is een bewuste afweging geweest: het oplossen van geconstateerde tekortkomingen én de eigen wens om informatiebeveiliging te verbeteren maakt het nodig prioriteiten te stellen. Het maken van deze rapportages is relatief arbeidsintensief. Door middel van zogenaamde 'riskletters' worden alle informatie-eigenaren op de hoogte gehouden van de risico's die van toepassing zijn op hun informatie. Ook is AZ dankzij haar kleine omvang en zeer korte lijnen in staat de juiste mensen over incidenten, dreigingen en risico's te informeren, wat ook zeker is gebeurd.
De intentie is om in de loop van 2020 te starten met compacte maandrapportages, waar mogelijk op basis van geautomatiseerde tooling.

Beheer ICT-middelen
In het kader van goed beheer van de ICT-middelen, heeft in het najaar van 2018 een eerste zorgvuldige inventarisatie plaatsgevonden. Conform de beschreven beheerprocessen, heeft in het najaar 2019 wederom een inventarisatie plaatsgevonden. Als gevolg daarvan zijn verschillen geconstateerd.
Als herstelactie én om te komen tot een goede, eenduidige nieuwe positie als basis voor de toekomstige inventarisaties, is in het eerste kwartaal van 2020 een volledig nieuwe inventarisatie gestart. Een eerste onderzoek naar de oorzaak van de verschillen tussen 2018 en 2019, wijst in de richting van de verschillende uitvoerende partijen, en verschillende wijzen van inventariseren en verwerking van de gegevens over de desbetreffende jaren. Vooralsnog wordt niet aangenomen dat er ICT-middelen ontbreken. De nieuwe inventarisatie wordt in de eerste helft van 2020 afgerond en moet op dit vlak definitief uitsluitsel bieden. Tevens wordt met de nieuw opgestarte inventarisatie de gewenste goede basis voor de toekomstige inventarisaties ingericht.

General IT-controls
We herkennen de weergave en hierop is reeds actie ondernomen: van de eerste ICT-infrastructuur is het aantal (systeem)accounts inmiddels beperkt tot de functies waarvoor dit strikt noodzakelijk is. Voor de tweede ICT-infrastructuur wordt dit momenteel opgepakt en wordt er gestuurd op afronding van de actie rond het einde van de eerste helft van 2020."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de minister van Algemene Zaken verbeterslagen in gang heeft gezet op de terreinen van informatiebeveiliging, beheer ICT-middelen en General IT-controls. Over het verslagjaar 2020 zullen wij de verdere ontwikkelingen op deze terreinen volgen.

Bijlage 1

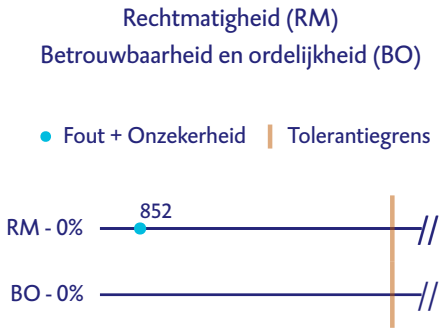
Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Algemene Zaken 2019

In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Algemene Zaken. Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

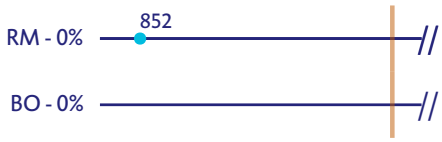
- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) door middel van een verticaal streepje weer. Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De visualisatie start met weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de visualisatie opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen. Het groene kader illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen
Bedragen x € 1.000

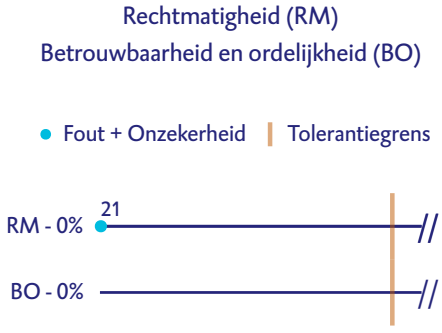


	Verantwoord bedrag
Totaal	**62.034** **6.203 tolerantiegrens**



	Verantwoord bedrag
1 . Eenheid van het algemeen regeringsbeleid	62.034 6.203 tolerantiegrens

Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



	Verantwoord bedrag
Totaal	**65.838** **6.584 tolerantiegrens**

	Verantwoord bedrag
1 . Eenheid van het algemeen regeringsbeleid	65.838 6.584 tolerantiegrens

Verplichtingen
Bedragen x € 1.000

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

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens

Totaal **1.867**
187 tolerantiegrens

1 . Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

1.867
187 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 van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke (wettelijke) regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. 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. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. 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 af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de BIR:2012, BIR2017 en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het normenkader is opgebouwd uit 4 onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: Governance, Organisatie, Risk management en Incident management.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsinformatie. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.
Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken over dit onderwerp voldoende informatie hebben gekregen.

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

Bijlage 3

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2019a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het 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 2017 Wonen en Rijksdienst (XVIII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 950, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2020