



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

Staten-Generaal (IIA)

Rapport bij het jaarverslag

2020





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Staten-Generaal (IIA)

Rapport bij het jaarverslag

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 begrotingshoofdstuk IIA over de Staten-Generaal. Dit begrotingshoofdstuk valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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	16
4.3	Opgeloste onvolkomenheden	16
4.4	Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	17
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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	19
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	20
	Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Staten-Generaal 2019	21
	Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek	24

1 Onze conclusies

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van de Staten-Generaal. De beide Hoge Colleges van Staat voeren zelf het beheer over hun begroting.

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van de Staten-Generaal voldoet op totaal-niveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Informatiebeveiliging Tweede Kamer

Wij constateren dat de Tweede Kamer op de door ons onderzochte 4 elementen van informatiebeveiliging (governance, inrichting van de organisatie, risicomanagement en incidentmanagement) risico's loopt. Daarom merken wij de informatiebeveiliging van de Tweede Kamer aan als een aandachtspunt.

Financieel systeem Tweede Kamer

Sinds 2016 merken wij de beveiliging en het beheer van het financiële systeem van de Tweede Kamer aan als een onvolkomenheid. De Tweede Kamer heeft in 2019 voldaan aan de laatste voorwaarde voor de beveiliging en het beheer van het financiële systeem en hiermee is de onvolkomenheid komen te vervallen.

Informatiebeveiliging Eerste Kamer

Eind 2018 is de Eerste Kamer voor de kantoorautomatisering afgesplitst van de Tweede Kamer en heeft een eigen inrichting voor de kantoorautomatisering gerealiseerd. De Eerste Kamer heeft in 2018 een informatiebeveiligingsbeleid opgesteld en heeft dit in een *baseline* voor informatiebeveiliging verder uitgewerkt. Het beleid en de *baseline* zijn in 2019 aangepast en intern is onderzocht of de Eerste Kamer aan de maatregelen uit de *baseline* voldoet. Volgens dit interne onderzoek voldoen de getroffen maatregelen in opzet en bestaan aan de eigen baseline. De werking van de getroffen maatregelen is nog niet onderzocht. De Eerste Kamer implementeert de maatregelen gefaseerd, waarbij de maatregelen die bij de Eerste Kamer de hoogste prioriteit hebben als eerste worden gerealiseerd. Wij bevelen de Eerste Kamer aan om risicogericht te bepalen welke maatregelen uit de *baseline* in 2020 als eerste worden geïmplementeerd.

Hoewel wettelijk niet verplicht streven de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) ernaar om voor informatiebeveiliging te voldoen aan de normen uit de *Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR2017)* en sinds 1 januari 2020 aan de *Baseline Informatiebeveiliging*

Overheid (BIO). Het jaarlijks opleveren van een in-controlverklaring is opgenomen in de BIR en BIO. Wij bevelen de Eerste Kamer aan om een in-controlverklaring over 2020 op te stellen, zodat de Eerste Kamer zich intern en extern kan verantwoorden over de stand van zaken bij de informatiebeveiliging.

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 begrotingshoofdstuk IIA Staten-Generaal 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 de Staten-Generaal. 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 de Staten-Generaal. In 2019 zijn er geen onvolkomenheden geconstateerd. De onvolkomenheid uit 2018 is opgelost. In dit hoofdstuk staan naast de opgeloste onvolkomenheid 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 de Staten-Generaal is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 8 mei 2020 ontvingen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister geeft in haar reactie aan dat de Tweede Kamer onze bevindingen gericht op de informatiebeveiliging, op het financiële informatiesysteem en op het financieel beheer onderschrijft. De Eerste Kamer der Staten-Generaal herkent onze aanbevelingen op de punten informatiebeveiliging en financieel beheer en is voornemens uitvoering te geven in het jaar 2020 aan beide punten.

In het nawoord constateren wij dat de Tweede Kamer onze aanbevelingen op de terreinen van informatiebeveiliging, financieel informatiesysteem en het financieel beheer onderschrijft en oppakt. Daarnaast constateren wij dat de Eerste Kamer onze aanbevelingen op de terreinen van informatiebeveiliging en financieel beheer herkent en hier in 2020 uitvoering aan wil geven. Over het verslagjaar 2020 zullen wij de verdere ontwikkelingen op de genoemde terreinen bij de Tweede Kamer en de Eerste Kamer volgen.

2 Feiten en cijfers

De Staten-Generaal bestaan uit de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Zij vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. Het kabinet stuurt voorstellen van begrotingswetten aan de Staten-Generaal. De Tweede en Eerste Kamer kunnen de begrotingsvoorstellen goedkeuren of verwerpen. De Tweede Kamer heeft daarbij het recht om voorstellen te wijzigen (het recht van amendement). Na goedkeuring door de Eerste Kamer zijn de begrotingsvoorstellen vastgesteld.

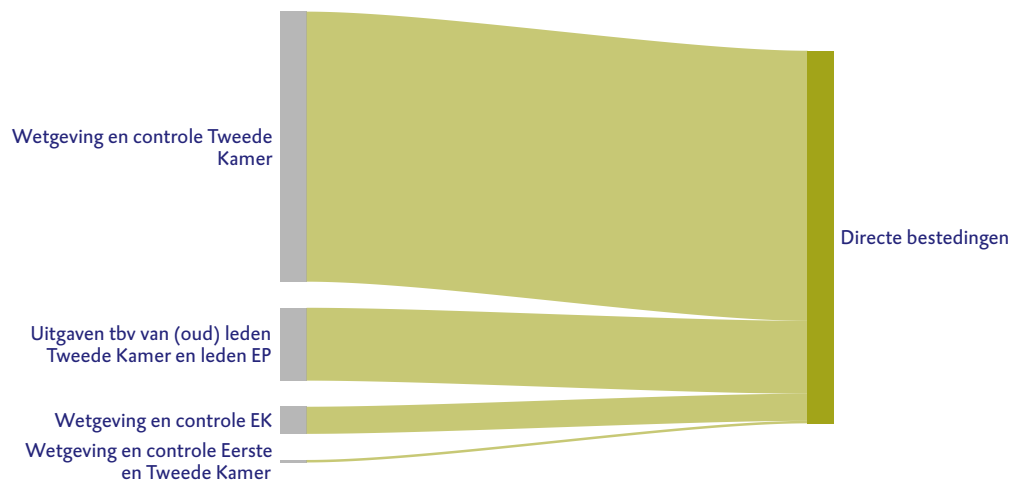
Ofschoon de minister van BZK op grond van artikel 4.4 van de Comptabiliteitswet 2016 verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van de Staten-Generaal als geheel, voeren de beide Kamers zelf het beheer over hun begrotingsdeel. Over de inhoud van dat beheer bestaan afspraken met de minister, waarin recht wordt gedaan aan hun staats-rechtelijke, onafhankelijke positie.

De uitgaven van de Staten-Generaal beslaan 0,07% van de totale rijksuitgaven over 2019. De Staten-Generaal heeft in 2019 uitgaven gedaan voor € 173,4 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 180,2 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 4,4 miljoen.

Tabel 1 Staten-Generaal (IIA) in cijfers in miljoenen € en aantallen fte's

	2017	2018	2019
Verplichtingen	154	155	180
Uitgaven	151	154	173
Ontvangsten	4	4	4
Fte's	602	617	638

De uitgaven van de Staten-Generaal bestaan alleen uit directe bestedingen



Figuur 1 *Uitgaven Staten-Generaal in 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 de Staten-Generaal.

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 de Staten-Generaal.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van de Staten-Generaal 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 artikel-niveau 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 de Staten-Generaal is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van de Staten-Generaal (begrotingshoofdstuk IIA) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2019* van de Staten-Generaal is opgenomen omvat in totaal €4,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2 en 3. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal €1,5 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 2. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van de Staten-Generaal 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 verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van de Staten-Generaal 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 de Staten-Generaal 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 de Staten-Generaal. 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 de Staten-Generaal (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de opgeloste onvolkomenheid 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Informatiebeveiliging Tweede Kamer: voortgang geboekt, aandachtspunten bij risicomanagement en incidentmanagement

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 zijn. 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.

De Tweede Kamer is zich bewust van de uitdagingen die zij heeft op het gebied van informatiebeveiliging. De Tweede Kamer heeft als Hoog College van Staat de ambitie om te voldoen aan de wet- en regelgeving voor informatiebeveiliging waaraan ministeries moeten voldoen (BIR2017 en vanaf 1 januari 2020 BIO), terwijl de regelgeving haar dit strikt genomen niet voorschrijft. In 2019 is een reorganisatie in de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer gestart die in 2020 wordt afgerond. Hierdoor zijn nieuwe functieprofielen met bijbehorende taken en verantwoordelijkheden voor informatiebeveiliging beschikbaar gekomen, die moeten zorgen voor duidelijkheid in verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een belemmerende factor op het gebied van informatiebeveiliging is dat het managementteam van de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer 3 keer is gewisseld van samenstelling.

Beeld over 2019

Wij constateren dat de Tweede Kamer op de door ons onderzochte 4 aandachtsgebieden (governance, inrichting van de organisatie, risicomanagement en incidentmanagement) risico's loopt. De Tweede Kamer vormt een belangrijke schakel in de informatiebeveiligingsketen binnen de Rijksoverheid. Er wordt immers heel veel informatie uitgewisseld tussen de Tweede Kamer en organisaties binnen en buiten de Rijksoverheid. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging tussen organisaties binnen de Rijksoverheid ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel.

In het informatiebeveiligingsbeleid van de Tweede Kamer wordt het belang van die rol niet expliciet beschreven, in de praktijk is hier wel voldoende bewustzijn over.

In 2019 is de reorganisatie van de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer gestart, waardoor zij het risico loopt dat de nog niet formeel ingerichte verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de beveiliging van informatie onduidelijk zijn. Om tot de juiste beveiliging van informatie en informatiesystemen te komen binnen de context van organisatiedoelstellingen, is het risicomanagement essentieel. Dit was in 2019 nog in ontwikkeling. Ook het overzicht van de belangrijkste systemen van de Tweede Kamer die goed beveiligd moeten worden, is nog in ontwikkeling. Dit is een belangrijk basiselement om ervoor te zorgen dat de risico's van de belangrijkste systemen voor informatiebeveiliging actueel en inzichtelijk zijn.

Zowel de procedure voor het managen van incidenten als die voor de escalatie van incidenten is beschreven, maar nog niet geformaliseerd. Er is een incidentenregistratiesysteem waarin incidenten worden gemeld en geregistreerd, zodat passende actie kan worden ondernomen. Doordat het proces niet is geformaliseerd bestaat echter het risico dat het beheer van en de communicatie over beveiligingsincidenten niet consistent is, waardoor mogelijk zwakke plekken in de beveiliging worden gemist.

Conclusie en aanbevelingen

Wij constateren over 2019 dat de Tweede Kamer de risico's op het gebied van informatiebeveiliging niet volledig beheerst. Wij hebben wel vastgesteld dat er ten opzichte van 2018 voortgang is geboekt en dat de Tweede Kamer van plan is deze lijn in 2020 voort te zetten. Daarom benoemen wij de informatiebeveiliging in de Tweede Kamer als aandachtspunt. Om de genoemde risico's te beheersen, doen wij de volgende aanbevelingen: Formaliseer het incidentmanagementproces (inclusief escalatieprocedure) en rapporteer hierover periodiek aan het lijnmanagement. Op deze manier wordt gewaarborgd dat er een consistente en doeltreffende aanpak is in het beheer van informatiebeveiligingsincidenten en dat het voor medewerkers volledig duidelijk is hoe zij moeten handelen bij incidenten. Zet de positieve ontwikkeling in het risicomanagement door in 2020 en creëer een overzicht van de belangrijkste informatiesystemen. Dit is een belangrijke basis om tot de juiste beveiliging van informatie en informatiesystemen te komen binnen de context van organisatiedoelstellingen van de Tweede Kamer.

Eerste Kamer

Eind 2018 heeft de Eerste Kamer een eigen inrichting voor de kantoorautomatisering gerealiseerd en is daarmee voor de kantoorautomatisering niet meer afhankelijk van de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft in 2018 een informatiebeveiligingsbeleid opgesteld en heeft dit in een *baseline* voor informatiebeveiliging nader uitgewerkt. In 2019 heeft de Eerste Kamer haar beleid en de *baseline* aangepast aan de BIO die per 1 januari 2020 in werking treedt. De Eerste Kamer heeft aan het begin en aan het einde van het jaar 2019 intern onderzocht of de zij voldoet aan de eigen *baseline* voor informatiebeveiliging. Volgens dit interne onderzoek voldoen de getroffen maatregelen grotendeels in opzet en bestaan aan de eigen *baseline*. De werking van de maatregelen is nog niet onderzocht. Nog niet alle maatregelen zijn doorgevoerd. De Eerste Kamer implementeert de maatregelen gefaseerd, waarbij de maatregelen die bij de Eerste Kamer de hoogste prioriteit hebben als eerste worden gerealiseerd. In 2019 lag de focus op het inrichten van de technische kanten zoals het aanscherpen van afspraken met IT-leveranciers en beveiliging van systemen, mappen en documenten. Voor 2020 wil de Eerste Kamer zich meer gaan richten op de bewustwording binnen de organisatie. Wij bevelen de Eerste Kamer aan om risicogericht te bepalen welke maatregelen uit de *baseline* in 2020 als eerste worden geïmplementeerd.

De Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) streven ernaar om voor informatiebeveiliging te voldoen aan de normen uit de BIR2017 en sinds 1 januari 2020 aan de BIO, die verplicht is voor de departementen. Het jaarlijks opleveren van een in-controlverklaring (ICV) is opgenomen in de BIR en BIO. Omdat de Eerste Kamer nu zelfstandig verantwoordelijk is voor haar informatiebeveiliging deden wij in het verantwoordingsonderzoek 2018 de aanbeveling aan de Eerste Kamer om over 2019 een in-controlverklaring over informatiebeveiliging op te stellen. De Eerste Kamer heeft deze aanbeveling niet opgevolgd. Hoewel een in-controlverklaring wettelijk niet verplicht is voor de Eerste Kamer, is dit een goede manier waarop de Eerste Kamer zich intern en extern kan verantwoorden over de stand van zaken met betrekking tot de informatiebeveiliging. Wij bevelen de Eerste Kamer wederom aan om een in-controlverklaring over 2020 op te stellen.

Informatie over beveiliging financieel systeem Tweede Kamer

Het financiële systeem van de Tweede Kamer wordt ook gebruikt door de Eerste Kamer, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Deze 4 Hoge Colleges van Staat fungeren daarmee als opdrachtgever van de Tweede Kamer voor de financiële administratie. Op grond van de dienstverleningsafspraken tussen deze Hoge Colleges van Staat en de Tweede Kamer dient de Tweede Kamer met beheerrapportages informatie te verschaffen over de naleving van de afspraken. De Tweede Kamer heeft in 2018 geen zekerheid kunnen geven over de informatiebeveiliging van het financiële systeem aan de 4 Hoge Colleges van Staat. Hierdoor was niet bekend of de risico's voldoende zijn afgedekt. In 2019 heeft de Tweede Kamer deze zekerheid wel kunnen geven aan de 4 Hoge Colleges van Staat.

Nieuw financieel systeem

De Tweede Kamer is van plan een nieuw financieel systeem aan te schaffen. Hierbij komt de vraag naar voren of de andere 4 Hoge Colleges van Staat willen aansluiten bij dit nieuwe systeem van de Tweede Kamer, of dat zij zelfstandig een systeem aanschaffen. Omdat de Hoge Colleges kleine organisaties zijn, kan het voordelen bieden om op dit vlak samen te werken, zowel financieel als in termen van continuïteit en kwaliteit van dienstverlening, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijke positie en de eigen beheerverantwoordelijkheid van de afzonderlijke organisaties.

Wij bevelen de Hoge Colleges van Staat aan om tijdig met elkaar in gesprek te gaan over een systeem dat past bij hun omvang. Wij achten het van belang dat het nieuwe financiële systeem een functie heeft om de onderbouwing van prestatieverklaringen vast te leggen en afdwingt dat er eerst een verplichting is vastgelegd voordat er betaald wordt.

Renovatie Binnenhof

Vanwege de renovatie van het Binnenhof zal de Eerste Kamer tijdelijk verhuizen naar een pand op het Lange Voorhout en zal de Tweede Kamer tijdelijk verhuizen naar een pand aan de Bezuidenhoutseweg. De verhuizingen zouden in de zomer van 2020 moeten plaatsvinden, maar op 16 oktober 2019 heeft de staatssecretaris van BZK de Eerste en Tweede Kamer laten weten dat de start van de renovatie van het Binnenhof en daarmee de verhuizing van de gebruikers van het Binnenhof met 1 jaar wordt uitgesteld tot de zomer van 2021.

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 de Staten-Generaal.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van de Staten-Generaal voldeden in 2019 aan de gestelde eisen.

Tabel 2 Onvolkomenheden bij Staten-Generaal (IIA)

Onderwerp	2017	2018	2019
Beveiliging en beheer financiële systemen	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	

4.3 Opgeloste onvolkomenheden

4.3.1 Beveiliging en beheer financiële systemen

De Tweede Kamer had in 2016 haar financiële systeem nog onvoldoende beveiligd en wij merkten dit aan als een onvolkomenheid. Wij constateerden over 2017 dat de Tweede Kamer de beveiliging van het financiële systeem had verbeterd, maar toen nog niet beschikte over de benodigde beheerrapportage. Er is in 2018 ook geen rapportage uitgebracht waarin zekerheid wordt gegeven over de beveiliging van het financiële systeem. Hierdoor was het beeld over de beveiliging van het financiële systeem niet compleet. De Tweede Kamer heeft in 2019 wel zekerheid gekregen over de betrouwbaarheid en kwaliteit van de werkzaamheden die de externe databasebeheerder uitvoert. Daarnaast heeft de externe databasebeheerder een ISO 27001-certificering kunnen overleggen aan de Tweede Kamer. Hierdoor is voldaan aan de laatste voorwaarde voor de beveiliging van het financiële systeem en is de onvolkomenheid komen te vervallen.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

Prestatieverklaringen Tweede Kamer

Wij constateren dat de Tweede Kamer meer aandacht moet besteden aan het vastleggen en onderbouwen van prestatieverklaringen. Het kostte de ADR veel moeite om vast te kunnen stellen of de diensten en goederen waarvoor de Tweede Kamer betaald had, ook daadwerkelijk geleverd waren. Wij bevelen de Tweede Kamer aan om hiervoor in het proces wijzigingen door te voeren die borgen dat voor elke factuur de prestatieverklaring zichtbaar wordt vastgelegd. Wij merken dit aan als aandachtspunt en zullen dit in ons onderzoek over 2020 nader onderzoeken.

Financieel beheer Tweede Kamer

Uit de controle van de ADR is gebleken dat de Tweede Kamer een groot deel van de facturen niet tijdig betaalt. De ADR stelt vast dat de Tweede Kamer verplichtingen tijdiger moet vastleggen. Wij stellen vast dat de Tweede Kamer 3 raamcontracten niet tijdig heeft verlengd. Dit maakt dat deze contracten van rechtswege verlopen zijn. De nadere overeenkomsten die na het verstrijken van deze einddatum zijn afgesloten onder deze raamcontracten, zijn daarom onrechtmatig.

Wij bevelen de Tweede Kamer aan om meer aandacht te hebben voor het tijdig boeken van verplichtingen en het tijdig verlengen van contracten.

Financieel beheer Eerste Kamer

Uit de controle van de ADR volgde dat de Eerste Kamer een aantal verplichtingen niet tijdig of voor een te hoog bedrag heeft geboekt. Naast het boeken van verplichtingen bevelen wij de Eerste Kamer aan om aandacht te besteden aan het onderbouwen van de prestatieverklaringen en aan de volledigheid van de inkoopdossiers.

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 de Staten-Generaal 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het *Jaarverslag 2019* van het begrotingshoofdstuk Staten-Generaal heeft opgenomen over het gevoerde beleid. Wij 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 de Staten-Generaal is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 8 mei 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schrijft:

“Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw conceptrapport bij het *Jaarverslag 2019* van de Staten-Generaal, hoofdstuk IIA van de rijksbegroting. Hierbij ontvangt u mijn bestuurlijke reactie, mede namens de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Tot mijn genoegen constateert u dat de in het jaarverslag opgenomen financiële informatie voldoet aan de daaraan te stellen eisen en deugdelijk is weergegeven.

Met betrekking tot de bedrijfsvoering constateert u dat de beveiliging en het beheer van het financiële systeem bij de Tweede Kamer in 2019 is verbeterd ten opzichte van 2018.

De Tweede Kamer heeft kennisgenomen van uw bevindingen en heeft met genoegen vastgesteld dat er over 2019 geen onvolkomenheid meer bestaat. De verantwoording voldoet aan de daaraan te stellen eisen en de informatiebeveiliging is verder verbeterd. De Tweede Kamer heeft ook in 2019 een in-controlverklaring afgegeven over de informatiebeveiliging en onderschrijft de bevinding gericht op het incidentmanagement en risico-management. Met de verankering van de rollen van CIO en CISO heeft de Tweede Kamer organisatorisch maatregelen getroffen die de continuïteit borgen. Prioriteit wordt gegeven aan het formaliseren en invoeren van beleidsmatige en procedurele maatregelen op het terrein van risico- en incidentmanagement. In het informatiebeveiligingsbeleid zal expliciet aandacht worden gegeven aan de relatie tussen Tweede Kamer en derden.

De aanbevelingen gericht op het financiële informatiesysteem en het financieel beheer onderschrijft de Tweede Kamer. Het gesprek over het financieel informatiesysteem is gaande waarbij ook de andere Hoge Colleges zijn betrokken. De Tweede Kamer hecht grote waarde aan een rechtmatige en tijdige vastlegging van verplichtingen en betaling van facturen. Procedurele en systeemtechnische maatregelen zijn in gang gezet om de onderbouwing van de prestatie aantoonbaar te maken en de tijdigheid te waarborgen.

De Eerste Kamer der Staten-Generaal herkent uw aanbevelingen en is voornemens uitvoering te geven in het jaar 2020 aan beide punten. Dit houdt in dat er een in-controlverklaring over de informatiebeveiliging van de Eerste Kamer in 2020 zal worden opgesteld. Daarnaast zal de Eerste Kamer in het financieel beheer meer aandacht besteden aan het onderbouwen van de prestatieverklaringen en aan de volledigheid van de inkoopdossiers.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de Tweede Kamer onze aanbevelingen op de terreinen van informatiebeveiliging, financieel informatiesysteem en het financieel beheer onderschrijft en oppakt. Daarnaast constateren wij dat de Eerste Kamer onze aanbevelingen op de terreinen van informatiebeveiliging en financieel beheer herkent en hier in 2020 uitvoering aan wil geven. Over het verslagjaar 2020 zullen wij de verdere ontwikkelingen op de genoemde terreinen bij de Tweede Kamer en de Eerste Kamer volgen.

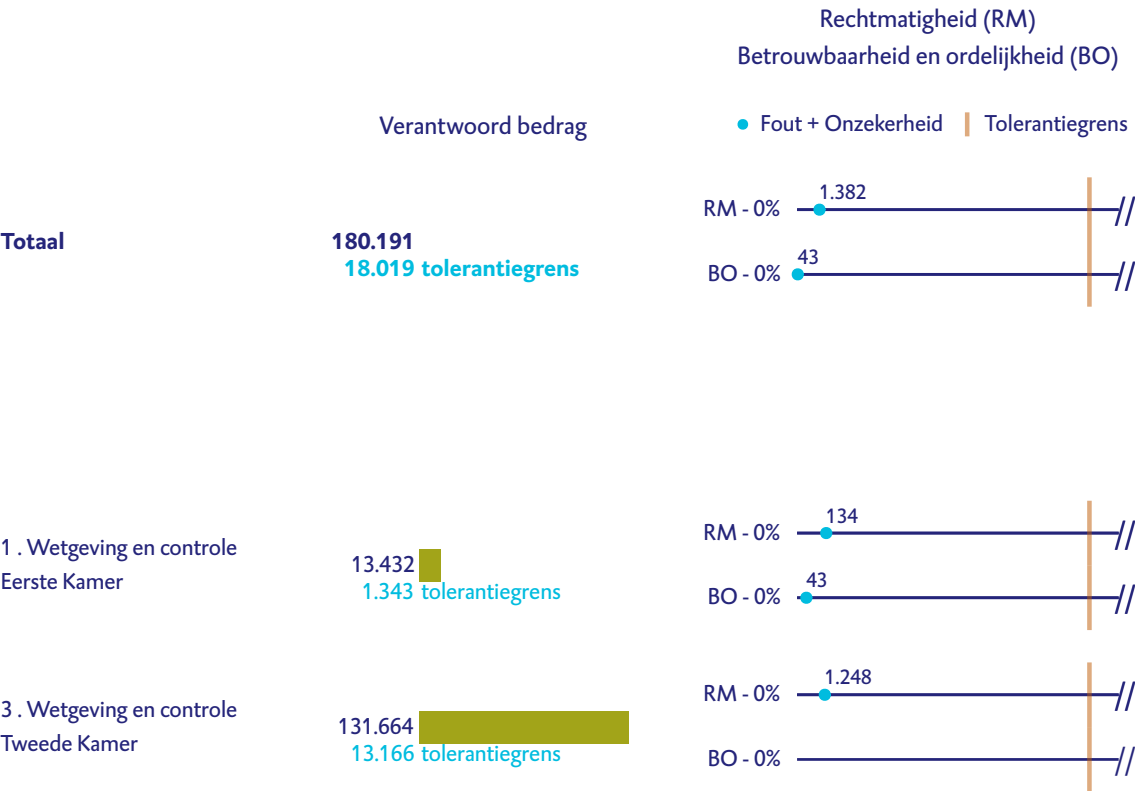
Overzicht fouten en onzekerheden Staten-Generaal 2019

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 de Staten-Generaal. Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

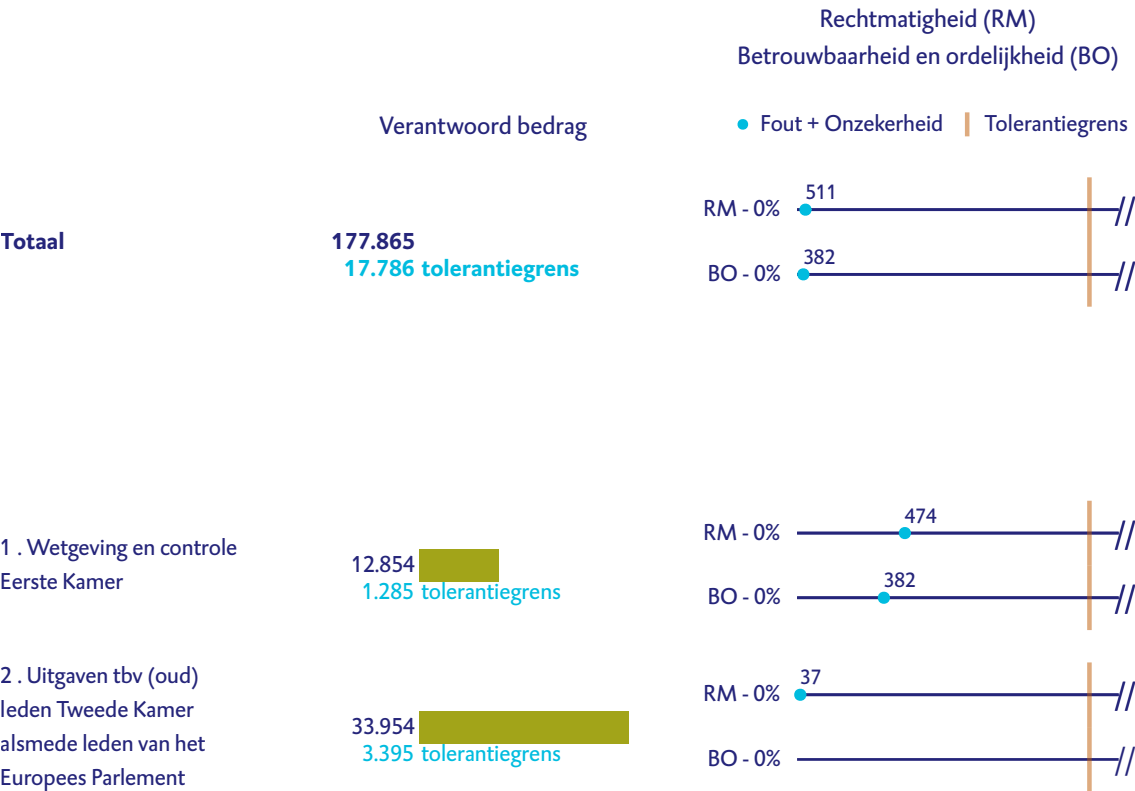
- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

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)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



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 risico-gericht 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.

In 2018 en de voorgaande jaren heeft de Algemene Rekenkamer verschillende ministeries getoetst aan de *Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst 2012* (BIR:2012). De BIR2017 is in januari 2019 in werking getreden. Over het jaar 2019 hebben we overeenkomsten geïdentificeerd tussen de BIR:2012, BIR2017 en de *Baseline Informatiebeveiliging Overheid* (BIO) die 1 januari 2020 van kracht is. Dit om stabiliteit te creëren in het toetskader over de jaren heen. Net als in verantwoordingsonderzoek (VO) over 2018 hebben wij in 2019 een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden, met de daarbij behorende normen zoals hiervoor beschreven. Deze zijn geformuleerd in de vorm van beheersmaatregelen. Het normenkader voor dit onderzoek is opgebouwd uit een viertal onderdelen die we ook in het VO 2018 gehanteerd hebben: Governance, Organisatie, Risk management en Incident management. Het onderzoek richt daarmee zich op het fundament van de informatiebeveiliging en is enerzijds gericht op de governance en opzet van informatiebeveiliging en anderzijds op de werking van incident- en risicomanagement. Per onderzochte organisatie hebben wij de effectiviteit van de beheersmaatregelen beoordeeld. De effectiviteit van de beheersmaatregelen geeft een indicatie ten aanzien van de beheersing van het risico op het gebied van informatiebeveiliging. Vervolgens hebben wij een risico-impact analyse uitgevoerd om de zwaarte van de bevinding te bepalen.

De zwaarte hangt onder andere af van de context van het departement en of aanvullende beheersmaatregelen door het ministerie zijn getroffen. Tenslotte wordt er een oordeel gegeven over de beheersing van de risico's binnen het ministerie.

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/verantwoordingsonderzoek.

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