Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditdienst Rijk

TER INFORMATIE
Aan
de voorzitter en de leden van het overleg van secretarissen-generaal

Datum
27 oktober 2021

Notanummer
2021-0000224441

nota

Tussentijds rijksbreed beeld ADR 2021

1. Inleiding

In deze nota schetsen wij ons tussentijdse rijksbrede beeld over de eerste helft van 2021. Dit is gebaseerd op de kennis en inzichten die wij hebben opgedaan bij de uitvoering van de wettelijke taak en het vraaggestuurde onderzoek. Wij adviseren:

- zorg voor goede afwegingskaders en professionele teams voor de afrekening van voorschotten van de COVID-19-maatregelen;
- investeer in de eerste- en tweedelijnsrollen op de departementen[1] en in het samenspel met uitvoeringsorganisaties;
- versterk de informatiebeveiliging van kritieke systemen en het privacy-management;
- maak nadere keuzes over sturing en prioritering voor verbetering van de informatiehuishouding (actieplan 'Open op Orde');
- investeer in uniforme ondersteunende processen en systemen voor grensoverschrijdende samenwerking.

2. Afrekenen voorschotten en subsidies

In de afgelopen periode stonden nog veel werkzaamheden op de ministeries in het teken van COVID-19. In de bijlage bij deze nota gaan wij uitgebreid in op de lessen van de pandemie voor het beheer, de verantwoording en de controle.[2] Deze lessen zijn gebaseerd op zowel positieve als negatieve ervaringen bij de controle van de verantwoording van de verschillende departementen. Hieronder belichten wij specifiek de problematiek van de afrekening van voorschotten en subsidies.

Zorg voor heldere afrekeningsprocedures en speciale teams voor schrijnende gevallen
De overheid heeft de afgelopen anderhalf jaar dankzij de grote inspanningen van de beleidsdepartementen en uitvoeringsorganisaties burgers en bedrijven ondersteund tijdens de pandemie. Hiervoor zijn vaak voorschotten en subsidies

[1] De eerstelijnsrol betreft het lijnmanagement van de (beleids)directies, die verantwoordelijk is voor de eigen processen. De tweedelijnsrol heeft betrekking op het adviseren, ondersteunen, coördineren en bewaken dat het lijnmanagement deze verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk neemt. De directie FEZ van de departementen vervult deze tweedelijnsrol op het terrein van het begrotings- en financieel beheer; voor de andere terreinen van de bedrijfsvoering is de tweedelijnsrol elders in de departementale organisatie belegd.
[2] Zie de notitie Lessen van COVID-19 in de bijlage bij deze nota. Een conceptversie hiervan is op 21 juli jl. besproken in het FEZ-directeurenoverleg.

verstrekt. Er is gekozen voor een laagdrempelige en ruimhartige verstrekking. Een deel van de ontvangers zal de steun (deels) moeten terugbetalen.

In onze hoofdlijnennotitie 2020 van maart jl. pleitten wij voor een zorgvuldig proces van afrekening van deze voorschotten en subsidies, omdat de belangen van zowel de belastingbetalers als de ontvangers groot zijn. De uitvoerders van dit proces staan vaak voor lastige dilemma's. De tijdige en rechtmatige afrekening van de vele honderdduizenden toekenningen staat of valt met geautomatiseerde en gestandaardiseerde werkprocessen. Kan er dan nog rekening worden gehouden met de individuele omstandigheden waarin bedrijven of burgers verkeren als de uitvoering leidt tot uitkomsten die niet overeenkomen met de bedoeling van de wetgeving? Wat te doen als bij strikte toepassing van de wet de principes van rechtsgelijkheid, redelijkheid en billijkheid in het geding zijn?

Concreet adviseren wij:

- zorg voor een heldere procedure voor de afrekening, met ruimte voor terugbetalingstermijnen, coulance voor schrijnende gevallen, en een toegankelijke klachten- en bezwaarprocedure;
- investeer in een speciaal 'wegingsteam' om complexe gevallen apart te laten beoordelen door goed opgeleid personeel;
- ga actief op zoek naar onbedoelde (neven)effecten en klantsignalen (via brieven, internet, sociale media) en onderzoek of deze om maatwerk vragen.

Een goed voorbeeld is het speciale team dat bij het UWV is aangesteld om individuele gevallen te beoordelen rondom de uitvoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. Ook RVO heeft een klankbordgroep van ervaren eigen medewerkers die een maatwerkteam adviseren over de uitvoering van de Tegemoetkoming Vaste Lasten aan ondernemers.

Belang van goed en tijdig evalueren M&O-beleid
In verband met COVID-19 zijn veel steunmaatregelen ingezet door diverse ministeries. Om te voorkomen dat gebruikers misbruik maken van deze maatregelen is het van belang dat vooraf wordt nagedacht over de risico's en dat bijbehorende maatregelen worden getroffen om deze te beheersen. Vooralsnog is er geen formele wet- en regelgeving die departementen houvast biedt bij het in kaart brengen van risico's op het gebied van misbruik of oneigenlijk gebruik (M&O). Het afdekken van M&O-risico's hangt dan af van de 'risk-appetite' van een departement en kan tussen de departementen onderling flink uiteen gaan lopen. Het gevolg kan zijn dat de uitvoering van controlemaatregelen niet uniform plaatsvindt en daarmee ook de toereikendheid van het M&O-beleid op het spel staat.

Wij adviseren het effect van de ingezette M&O-maatregelen goed te evalueren. Hiermee kan de minister bepalen welke beleidsonderdelen aanpassing vergen en eventueel voorstellen doen tot aanpassing van wet- en regelgeving, waaronder het accountantsprotocol. Ook kunnen hieruit lessen getrokken worden voor toekomstige noodmaatregelen. DG Rijksbegroting heeft acties aangekondigd om te komen tot een actuele rijksbrede handreiking voor de uitgangspunten van het beleid van de departementen tegen M&O.

Bewustwording van en aandacht voor frauderisico's nodig
De aandacht voor frauderisico's is de laatste jaren toegenomen, mede onder invloed van spraakmakende fraudegevallen. Fraude schaadt burgers en bedrijven, ondermijnt de integriteit van stelsels waarop de overheid (mede) toeziet - zoals de zorg of de financiële markten - en schaadt daarmee ook het vertrouwen in de overheid. De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants komt met regelgeving die het accountants verplicht om in de controleverklaring een

paragraaf over frauderisico's op te nemen en daarover het gesprek aan te gaan met de betrokken stakeholders. Daarbij gaat het om fraude van zowel derden als medewerkers van het ministerie met betrekking tot programmagelden (subsidies, uitkeringen, bijdragen, opdrachten, etc.) en apparaatsgelden (personele en materiële uitgaven). Frauderisico's die voortvloeien uit door derden aangeleverde gegevens waarbij de uitvoering van wet- en regelgeving afhankelijk is, vallen onder de reikwijdte van het departementale M&O-beleid. De bewustwording rondom frauderisico's vergt voortdurende aandacht. Wij zullen hierover het gesprek aangaan met het management en de audit committees. Uiteraard dient de meeste aandacht daarbij uit te gaan naar de grootste frauderisicofactoren (proportionaliteit).

3. Invulling eerste- en tweedelijnsrollen

Investeer in de eerste- en tweedelijnsrollen en in uitvoeringsorganisaties
De COVID-19-crisis heeft opnieuw het belang aangetoond van een sterke invulling van de eerste- en tweedelijnsrollen op de departementen en adequate samenwerking met de uitvoeringsorganisaties. Een basisvoorwaarde is dat beide lijnen de formatie in kwantitatieve en kwalitatieve zin op orde hebben. Voor het versterken van het onderlinge samenspel adviseren wij:

- bevorder de kennis van controle-, verantwoordings- en uitvoerings-vraagstukken door de onderlinge mobiliteit van medewerkers te stimuleren. Laat bijvoorbeeld ervaren controllers vanuit de overige financiële functies (tijdelijk) de afdeling FEZ bijstaan, en moedig de uitwisseling aan van FEZ-medewerkers en medewerkers van uitvoeringsafdelingen en -organisaties. Ook mobiliteit binnen het control-domein tussen de ministeries en uitwisseling tussen FEZ en de ADR kunnen het wederzijds begrip en samenspel versterken.
- investeer in multidisciplinaire teams van beleidsmedewerkers, wetgevings-juristen, fiscalisten, uitvoeringsdeskundigen, IT-specialisten en software-ontwikkelaars. Zij kunnen ervoor zorgen dat het ontwerpen van (nieuw) beleid, hierop gebaseerde wetgevingstrajecten en de veelal complexe uitvoeringspraktijk gelijktijdig op kunnen trekken en elkaar kunnen beïnvloeden.
- laat medewerkers investeren in kennis van andere belangrijke ketenpartners en externe stakeholders (zoals decentrale overheden en de beroeps-organisatie van accountants), zodat zij voor hen serieuze gesprekspartners kunnen zijn.

4. Informatiebeveiliging en privacy

Verbetering, maar beperkt zicht op feitelijke veiligheid kritieke systemen
Werken aan informatiebeveiliging is nooit af, zo constateert ook de nieuwe I-Strategie 2021-2025. Uit ons rijksbrede beeld komt naar voren dat alle departementen het afgelopen jaar activiteiten hebben ondernomen om de sturing en beheersing op informatiebeveiliging te verbeteren. Dit laat onverlet dat bevindingen die wij de afgelopen jaren rapporteerden op het gebied van risicomanagement nog steeds standhouden. Zo heeft het grootste deel van de departementen en departementale uitvoeringsorganisaties geen volledig zicht op risico's en kwetsbaarheden van kritieke systemen, omdat risicoanalyses niet altijd actueel zijn en de feitelijke werking van informatiebeveiliging bij kritieke systemen beperkt wordt onderworpen aan veiligheidsonderzoeken (pentesten) en niet altijd opvolging wordt gegeven aan belangrijke bevindingen uit deze onderzoeken. Dit zijn echter wel belangrijke bouwstenen van de informatie-beveiliging. Ook het gebruik van legacy systemen brengt risico's met zich mee omdat de ondersteuning van deze systemen is gestopt en zwakke plekken

daardoor niet meer worden gedicht. Wij vinden het zorgelijk dat dit terugkerende bevindingen zijn, zeker omdat de dreigingen alleen nog maar toenemen, zoals ook blijkt uit het Cybersecuritybeeld Nederland ’21 van de NCTV.

Verdere versterking en eenduidigheid privacymanagement noodzakelijk
Steeds meer overheidsorganisaties maken gebruik van (gevoelige en bijzondere) persoonsgegevens voor de uitvoering van hun primaire en ondersteunende processen. Zo kunnen zij een groeiende groep burgers sneller, beter en tegen lagere kosten bedienen. Overheidsorganisaties dienen hun informatiehuishouding conform de privacywetgeving op orde te hebben en zich hierover te kunnen verantwoorden. Burgers moeten er immers op kunnen vertrouwen dat er zorgvuldig met hun persoonsgegevens wordt omgegaan.

Ons rijksbreed AVG-onderzoek geeft aan dat de meeste departementen uitdagingen ondervinden bij de naleving van de privacywetgeving. Zo zien wij dat nog niet alle departementen en uitvoeringsorganisaties een actueel en volledig beeld hebben van de gegevens waarover zij beschikken. Zelfs ogenschijnlijk simpele privacyaspecten, zoals het voldoen aan verzoeken van burgers en het implementeren en beheren van een verwerkingenregister, worden vooralsnog zeer verschillend opgepakt. Tegelijkertijd zijn meerdere departementen en/of onderdelen samen verantwoordelijk voor bepaalde beleidsterreinen en delen zij in verband met deze taakuitvoering vaak en veel persoonsgegevens. Wij hebben geconstateerd dat de meeste organisaties niet de door de AVG vereiste procedures hebben opgesteld en/of ingericht die borgen dat overheidsorganisaties die de persoonsgegevens ontvangen tijdig worden geïnformeerd over eventuele wijzigingen in deze gegevens. Wij vinden dit zorgelijk, want het verhoogt het risico dat de ontvangende instanties besluiten nemen op basis van onjuiste gegevens, met mogelijk vergaande negatieve gevolgen voor burgers.

Wij adviseren de departementen te komen tot een meer uniforme en eenduidige aanpak van het privacymanagement, omdat dit de dienstverlening en duidelijkheid voor de burger bevordert.

5. Informatiehuishouding

Nadere keuzes nodig over sturing en prioritering verbetering informatiehuishouding
In het kader van het rijksbrede programma ‘Open op Orde’ voor de verbetering van de informatiehuishouding (IHH) hebben de departementen medio 2021 voortvarend organisatie-specifieke actieplannen opgeleverd onder de regierol van het ministerie van BZK. In onze hoofdlijnennotitie van 2021 schetsten wij het risico dat departementen al aan de slag zouden gaan zonder helderheid over de nulmeting en beoordelingscriteria. De ADR onderzoekt nu in hoeverre het beoordelings- en verantwoordingsproces van ‘Open op Orde’ waarborgen bevat om te komen tot een doelmatige allocatie en besteding van het beschikbare budget. De uitkomsten van ons tussentijds onderzoek leveren het volgende beeld op:

- Het proces van ‘Open op Orde’ stond - en staat nog steeds - onder grote tijdsdruk. Er was zeer beperkt tijd beschikbaar om de criteria uit te werken, de actieplannen op te stellen, te beoordelen en te prioriteren. Terecht is gekozen voor een lerend proces waarmee in tranches, op basis van voortschrijdend inzicht, budgetten worden toegekend en de actieplannen de komende maanden nader worden geconcretiseerd en geactualiseerd.
- In de eerste beoordelingsronde zijn de actieplannen op hoofdlijnen geanalyseerd, gericht op 10 rijksbrede en 3 tot 5 organisatiespecifieke prioriteiten. Dit beoordelingsproces is goed navolgbaar en is op een

vergelijkbare wijze uitgevoerd door teams van deskundigen op het gebied van informatiehuishouding. De actieplannen sluiten aan op de vier actielijnen van 'Open op Orde', maar de scope, tijdshorizon, diepgang en onderbouwing ervan verschilt. Nulmetingen en uitvoeringstoetsen zijn uitgesteld, waardoor de probleemanalyses variëren en veelal gebaseerd zijn op al bekende informatie en wensen.

Wij adviseren de invulling en de sturing op het programma 'Open op Orde' en de rol van het Bureau van de Regeringscommissaris (BRC) te verduidelijken. Geef duidelijk aan voor welke prioriteiten het doelmatiger is om acties centraal te ontwikkelen en voor welke prioriteiten er centrale kaders komen waarbinnen decentrale acties moeten blijven. Deze keuzes bepalen tevens de mate en diepgang waarin de decentrale actieplannen in de volgende ronde beoordeeld en geprioriteerd moeten worden en hoe het verantwoordingsproces moet worden ingericht, met bijbehorende gevolgen voor de informatielast en uitvoeringskosten. Stuur daarnaast scherper op de centrale onderdelen waar specifiek budget aan wordt uitgekeerd, en vergroot de helderheid en het commitment rondom het meerjarig financieel kader.

6. Ondersteunende departementale processen

Investeer in uniforme ondersteunende processen
De Secretarissen-generaal hebben in hun brief van 12 april 2021 aan de informateur aangegeven departementale herindelingen niet als oplossing te zien voor de grote uitdagingen die voorliggen. Herindelingen kosten bovendien tijd en geld; middelen die hard nodig zijn om de opgaven op te pakken. Ook zonder departementale herindelingen is er nog een hoop winst te behalen uit verdere uniformering van ondersteunende processen en systemen. De rijksdienst kan hierdoor wendbaarder en flexibeler opereren en gemakkelijker in teams met bijvoorbeeld programma-DG's werken over de grenzen van departementen heen. De recente I-Strategie 2021-2025 rapporteert een gemengd beeld op het gebied van het ontwikkelen van generieke, rijksbrede voorzieningen. Enerzijds is er op het gebied van de bedrijfsvoeringsinfrastructuur in de afgelopen 15 jaar veel bereikt. Anderzijds is de doorontwikkeling van bestaande voorzieningen de afgelopen jaren op achterstand geraakt. De Strategie verwijst naar afbrokkelend draagvlak voor de kostenverdeling van generieke voorzieningen en een trend van steeds meer departementen die niet langer afwachten maar eigen innovatieve voorzieningen ontwikkelingen.

Wij onderschrijven de constatering in de I-Strategie dat de ontwikkeling van rijksbrede generieke ICT-infrastructuur nog steeds kansen biedt en het verdient om daadkrachtig en voortvarend te worden opgepakt. Dit geldt ook voor het actieplan 'Open op Orde', dat integraal onderdeel uitmaakt van de I-Strategie.

Bijlage **Lessen van COVID-19**

INLEIDING

Wij hebben geconstateerd dat het Rijk en de ministeries over het algemeen snel en voortvarend hebben ingespeeld op de bijzondere omstandigheden vanwege COVID-19. De door het kabinet getroffen steunmaatregelen zijn vooral in het begin van de crisis onder grote druk tot stand gekomen en dat heeft consequenties gehad voor beheer, verantwoording en controle.

Deze notitie gaat in op de lessen van de COVID-19-ervaringen. Hierin beschrijven we zowel specifieke onderwerpen die tijdens de crisis naar voren zijn gekomen als meer algemene, al bestaande aandachtspunten waarvan het belang gedurende de coronacrisis is versterkt. De lessen zijn daarom niet alleen van toepassing op COVID-19, maar ook bruikbaar in andere (crisis)situaties.

Ze betreffen achtereenvolgens:

- departementen en uitvoeringsorganisaties;
- DG Rijksbegroting;
- de Auditdienst Rijk.

I. DEPARTEMENTEN EN UITVOERINGSORGANISATIES

Samenwerking binnen en buiten het departement

- het goed functioneren tijdens een crisis vereist een goed samenspel tussen de eerste lijn, de tweede lijn en de derde lijn; zorg voor heldere afspraken over de rol van de eerste lijn binnen het departement waar de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een taak is belegd

- trek als beleidsambtenaren gezamenlijk op met de uitvoeringsorganisaties en betrek deze bij de door de politieke top te maken keuzes (uitvoerbare en controleerbare regels); heb oog voor de belastbaarheid van uitvoerings-organisaties bij nieuwe taken, voorkom een teveel aan stapeling en zorg voor een toereikende toerusting van deze organisaties, zeker als opgeschaald moet worden naar massale verwerkingsprocessen

- zorg voor samenhang, afstemming en centrale regie als sprake is van onderlinge afhankelijkheden of betrokkenheid van meerdere partijen in een keten (andere ministeries, decentrale overheden, Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, etc.)

- heb oog voor gedrag en cultuur binnen de organisatie tijdens de crisis en neem deze aspecten mee bij de opzet van regelingen, de communicatie en bij verantwoording, controle en toezicht

Wet- en regelgeving

- werk aan de kwaliteit van wet- en regelgeving: zorg voor proportionele, begrijpelijke en controleerbare regels en trek daarbij lessen uit de werking van eerdere regelingen; maak regelingen niet te strikt/gedetailleerd waardoor later geen maatwerk mogelijk is (neem een hardheidsclausule op)

- heb oog voor onbedoelde (neven)effecten en bied ruimte voor klantsignalen (brieven van burgers en bedrijven, klachten, bezwaarprocedures, etc.)

- heb aandacht voor de risico's die voortvloeien uit laagdrempelige bevoorschotting en de effecten hiervan bij de afrekening op een later moment (terugbetalingstermijnen, coulance voor schrijnende gevallen, regimes voor kwijtschelding, etc.)

Voorlichting en communicatie

- besteed voldoende tijd aan voorlichting en communicatie over de doelstelling en de werking van een regeling en de consequenties daarvan voor burgers en bedrijven; gebruik in de communicatie begrijpelijke taal

- beschrijf in de communicatie de context waarbinnen gehandeld is: onder welke omstandigheden moesten beslissingen worden genomen, waarom was er haast geboden, welke dilemma's speelden een rol, welke informatie was beschikbaar, op welke wijze komt de rechtmatigheid mogelijk in het geding, etc.

Verantwoording en controle

- expliciteer de onder druk van de crisis gemaakte keuzes inzake toepassing van wet- en regelgeving, vooral als een beroep wordt gedaan op uitzonderings-mogelijkheden; leg deze keuzes en de motivering daarvan vast; informeer de Kamer tijdig over de gemaakte afwegingen en de geaccepteerde risico's op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

- besteed vanaf het begin aandacht aan het beheersen van de M&O-risico's en aan de consequenties van maatregelen voor beheer, verantwoording en controle alsmede de administratieve lasten daarvan

- benut – vooral bij massale verwerkingsprocessen – de mogelijkheden van het gebruik van data-analyse om invulling te geven aan toezicht- en controlebeleid (in plaats van steeds een controleverklaring te vragen bij elke afzonderlijke verantwoording)

II. DG RIJKSBEGROTING

- richt procedures voor noodsituaties in en breng deze onder de aandacht van de departementen; faciliteer de informatievoorziening aan de Staten-Generaal, bijvoorbeeld waar het gaat om de correcte en tijdige toepassing van artikel 2.27, tweede lid, CW 2016; maak duidelijk hoe invulling wordt gegeven aan voorafgaand toezicht op risicoregelingen

- maak een eenvoudig te hanteren *reference card* om de ministeries vooraf tot een weloverwogen keuze te laten komen over het financiële instrument dat wordt ingezet voor het realiseren van een beleidsdoelstelling (bijvoorbeeld subsidie-verlening met voorwaarden: in welke situatie, wat zijn consequenties, etc.)

- kom met een geactualiseerde rijksbrede handreiking M&O als ondersteuning voor de ministeries bij de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van het departementale M&O-beleid; het gaat hierbij niet om nieuwe of extra regels, maar om het op praktische wijze de helpende hand bieden aan de ministeries

- stel een handzaam *vademecum* op van de bestaande comptabele regels waaraan de ministeries zich moeten houden

III. AUDITDIENST RIJK

- signaleer zo vroeg mogelijk dreigende problemen, geef de urgentie daarvan aan en escaleer tijdig naar een hoger niveau binnen het departement wanneer dat nodig is

- zeg wat opvalt vanuit het perspectief van de bedoeling van de wet- en regelgeving en de belangen van burgers en bedrijven (maatschappelijke impact)

- bied het departement hulp en ondersteuning, bijvoorbeeld door advisering over de opzet van het M&O-beleid en bij het voeren van overleg met de Nederlandse Beroepsorganisatie van accountants over accountantsprotocollen

- geef handelingsperspectief en schets alternatieve handelwijzen; wijs op goede voorbeelden elders

- maak heldere afspraken met de ministeries over de informatie die zijn op welk moment bij de ADR moeten aanleveren en spreek de departementen aan op het nakomen van deze afspraken