VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Staten-Generaal (IIA)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022

Algemene Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2021
De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

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

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 8

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 9

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 10

4. Bedrijfsvoering | 11

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 11

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 13

4.3 Onvolkomenheden | 13

4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 18

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 19

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 22

5. Beleidsresultaten | 23

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 23

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 24

6.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 24

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 26

Bijlagen | 27

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Staten-Generaal 2021 | 27

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 30

Bijlage 3 Literatuur | 35

Bijlage 4 Eindnoten | 36

1. Onze conclusies

De Eerste Kamer en Tweede Kamer voeren als Hoge Colleges van Staat zelf het beheer over hun begroting en administraties. De minister van BZK vervult hierbij een coördinerende rol. De Eerste Kamer en Tweede Kamer zijn voor hun begroting en verantwoording gebonden aan de vereisten uit de Comptabiliteitswet. Zij zijn niet gebonden aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Wij ondersteunen de ambitie van beide Hoge Colleges om wel aan de BIO te willen voldoen. Vorig jaar concludeerden we dat de Eerste Kamer de informatiebeveiliging niet op orde had. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer laat verbeteringen in de informatiebeveiliging zien. De Eerste Kamer heeft tevens het financieel beheer verbeterd. In het financieel beheer van de Tweede Kamer zien wij risico's, evenals in het kunstbeheer bij zowel de Eerste als Tweede Kamer. Wij vragen aan de Eerste en Tweede Kamer hier aandacht aan te besteden.

Financieel beheer Tweede Kamer moet verbeterd worden

Het financieel beheer van de Tweede Kamer merken wij aan als een onvolkomenheid.
De verplichtingen en voorschotten waren eind 2021 niet (altijd) op de juiste wijze vastgelegd in de administratie van de Tweede Kamer, waardoor omvangrijke correcties nodig waren om te komen tot een juiste en volledige financiële verantwoording over 2021. Daarnaast kon de onderbouwing van de prestatieverklaring niet altijd (of niet in 1 keer) worden aangetoond.
Door het niet juist en volledig vastleggen van verplichtingen en voorschotten loopt de Tweede Kamer het risico dat de financiële informatie fouten bevat.

Kunstbeheer van zowel de Eerste als de Tweede Kamer behoeft aandacht

De Eerste en de Tweede Kamer beschikken over een kunstcollectie die bij beide organisaties in eigen beheer is. Deze kunstcollecties vertegenwoordigen een financiële en cultureel-historische waarde. Als het beheer niet op orde is, bestaat het risico van diefstal, beschadiging en onnodig kwaliteits- en kwantiteitsverlies. Beide organisaties zijn zich bewust van goed kunstbeheer en zijn hier ook mee bezig. Desondanks zijn verbeteringen in het kunstbeheer nodig. Bij de Eerste Kamer voldoet het beheer in 2021 niet aan de daaraan gestelde normen en merken wij het kunstbeheer daarom aan als een onvolkomenheid. Het kunstbeheer bij de Tweede Kamer merken wij aan als aandachtspunt.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van de Staten-Generaal



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van de Staten-Generaal voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomendheden bij de Staten-Generaal

	2018	2019	2020	2021	
Bestaande onvolkomenheid					
1. Informatiebeveiliging Eerste Kamer			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Kunstbeheer Eerste Kamer				✗	
3. Financieel beheer Tweede Kamer				✗	
Opgeloste onvolkomenheid					
3. Financieel beheer Eerste Kamer			✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ⊗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- ‖ Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Feiten en cijfers

De Staten-Generaal bestaan uit de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Zij vertegenwoordigen de hele Nederlandse bevolking. De Staten-Generaal is zowel controleur van de regering als medewetgever. De regering stuurt wetsvoorstellen, inclusief begrotingswetten, naar de Staten-Generaal. De Tweede en Eerste Kamer kunnen de wetsvoorstellen 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 wetsvoorstellen vastgesteld. Tenslotte tekent de koning en wordt een wetsvoorstel een wet.

De Eerste Kamer en Tweede Kamer zijn zelf belast met het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe gevoerde administraties voor hun deel van de begroting. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervult hierbij een coördinerende rol, bijvoorbeeld bij het opstellen en de logistieke procedure van de begrotingswet, de suppletoire begrotingen, het jaarverslag en het auditrapport. Over de coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestaan afspraken tussen de minister en de organisaties. De afspraken doen recht aan de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer en Tweede Kamer. De uitgaven per organisatie zijn gering vergeleken met het geheel van uitgaven op de rijksbegroting.

De Staten-Generaal hebben in 2021 € 212 miljoen uitgegeven. Dit is 0,07% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 229 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 6 miljoen.

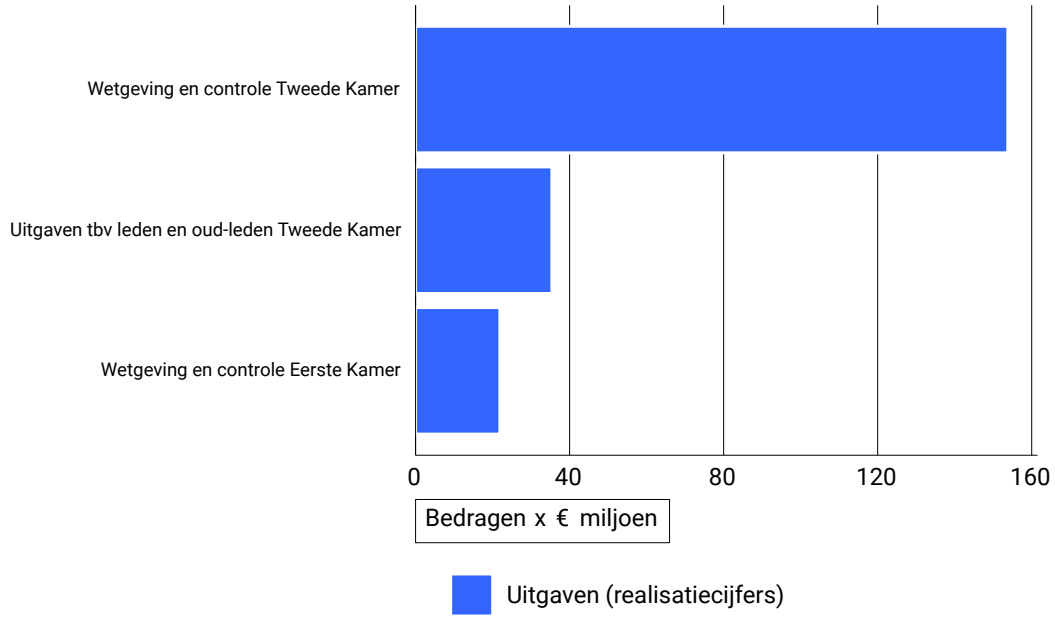
Tabel 1 *Staten-Generaal (IIA) in miljoenen € en aantallen fte's*

	2019	2020	2021
Verplichtingen	180	187	229
Uitgaven	173	186	212
Ontvangsten	4	4	6
Fte's	638	619	680

De verplichtingen en uitgaven zijn sinds 2019 gestegen. De stijging van de verplichtingen en uitgaven in 2021 ten opzichte van 2020 is respectievelijk 22% en 14%.
Dit is vooral het gevolg van de verhuizing naar de tijdelijke huisvesting van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer.

Figuur 1 *Uitgaven Staten-Generaal in 2021*

Van de begroting van Staten-Generaal gaat het meeste geld naar wetgeving en controle door de Tweede Kamer



3. Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van de Staten-Generaal.

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

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

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2021* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Hieronder is ons oordeel weergegeven.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van de Staten-Generaal



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van de Staten-Generaal voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordings-informatie op totaalniveau

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

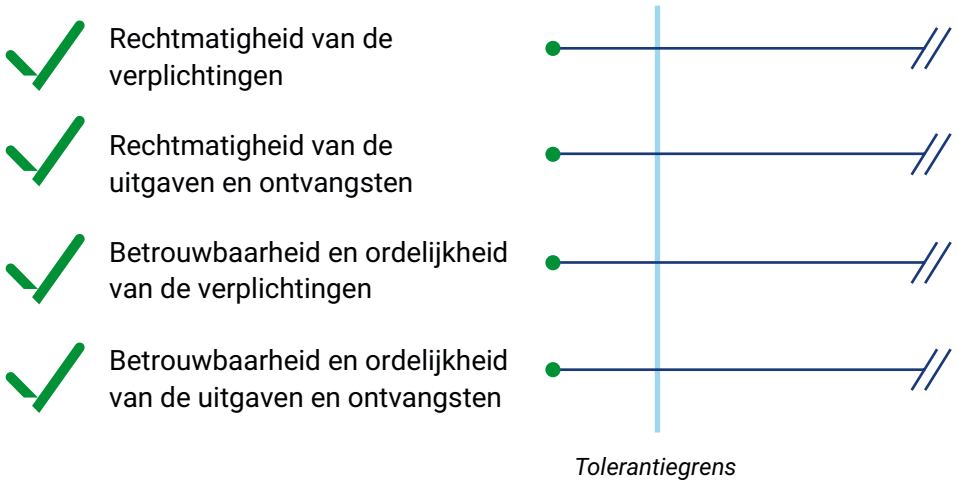
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van de Staten-Generaal:

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

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goed-keuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van de Staten-Generaal in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

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

Op totaalniveau



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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van de Staten-Generaal is opgenomen omvat € 19,5 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 3. Het bedrag aan uitgaven omvat € 1,2 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 3. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van de Staten-Generaal:

- is op artikelniveau rechtmatig;
- 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 staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van de Staten-Generaal (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. 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 het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De Eerste en Tweede Kamer zijn in 2021 verhuisd

Vanwege de renovatie van het Binnenhofcomplex is de Eerste Kamer in de zomer van 2021 tijdelijk verhuisd naar een pand op het Lange Voorhout. De Tweede Kamer is in de zomer van 2021 verhuisd naar een pand aan de Bezuidenhoutseweg. De Eerste Kamer geeft aan dat de verhuizing goed verlopen is. Wij beoordelen het kunstbeheer van de Eerste Kamer rondom de verhuizing wel als een onvolkomenheid, zie § 4.3.2.
De Tweede Kamer geeft aan dat op het moment van verhuizing de tijdelijke huisvesting niet volledig voldeed aan de wensen en eisen van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer is met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) nog in gesprek over wie voor de openstaande punten verantwoordelijk is en wie welke kosten voor zijn rekening moet nemen.
Het kunstbeheer van de Tweede Kamer rondom de verhuizing merken wij aan als aandachtspunt, zie § 4.5.2.

De Tweede Kamer is zowel gebruiker van het Binnenhof, als de vaststeller van het verbouwingsbudget als wel de controleur van het Rijksvastgoedbedrijf, de organisatie die de renovatie uitvoert. Het RVB is eigenaar van het Binnenhof en van de panden voor de tijdelijke huisvesting en is verantwoordelijk voor de renovatie en de tijdelijke huisvesting. Begin 2021 heeft de Tweede Kamer 2 moties aangenomen waarin de regering gevraagd werd om onder andere de taak- en rolverdeling bij de renovatie van het Binnenhof te bezien en de bestuurlijke structuur te verbeteren. Zodat regering, RVB, gebruikers en Tweede Kamer als controleur beter samenwerken en de Tweede Kamer zowel haar sturende als haar controlerende rol beter kan vervullen. Naar aanleiding van de moties heeft de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2021 een review laten uitvoeren naar de governance rond de renovatie van het Binnenhof. Uit de review komen aanbevelingen naar voren op bestuurlijk en ambtelijk niveau, aanbevelingen voor de financiën en kaders, en voor de informatievoorziening. De staatssecretaris heeft in de zesde voortgangsrapportage over de renovatie van het Binnenhof van 9 juli 2021 aan de Tweede Kamer laten weten dat hij enkele aanbevelingen overneemt. De staatssecretaris gaf aan dat na bespreking met alle betrokkenen een volledig overzicht zal volgen over hoe met de aanbevelingen wordt omgegaan. Dit overzicht is er in 2021 niet gekomen en evenmin bij het afsluiten van dit onderzoek. Wij vinden het van belang dat de adviezen uit de review worden opgevolgd, zodat de uitvoering van de renovatie op een adequate wijze wordt bestuurd waarbij de taken, rollen en bevoegdheden duidelijk zijn.

Het RVB raamde de kosten van de tijdelijke verhuizing en de renovatie van het Binnenhof in 2015 op € 475 miljoen. De raming van de totale kosten is in 2021 verhoogd naar € 719 miljoen. Deze kosten komen voor rekening van het RVB via de begroting van het Ministerie van BZK. Daarnaast komen er nog kosten voor rekening van de gebruikers, zoals verhuiskosten van de kantoren, ICT, inhuur van projectleiders en adviseurs, en de audiovisuele installaties in de tijdelijke huisvesting van de Eerste Kamer en Tweede Kamer.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van de Staten-Generaal.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van de Staten-Generaal die wij hebben onderzocht, voldeden in 2021 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.

Onvolkomendheden bij de Staten-Generaal



4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Eerste Kamer verbetert informatiebeveiliging planmatig

Met informatiebeveiliging beschermen overheidsorganisaties hun bedrijfsvoering tegen digitale dreigingen als ransomware en cyberspionage. De aanval op het Belgische Ministerie van Binnenlandse Zaken, waarbij hackers van 2019 tot en met 2021 toegang hadden tot alle informatie, laat zien dat deze dreiging in Europese landen reëel is[1]. Ministeries moeten voor hun informatiebeveiliging voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO is formeel gezien niet van toepassing op de Hoge Colleges van Staat. Alle Hoge Colleges van Staat hebben echter de ambitie uitgesproken hier wel aan te voldoen. Wij ondersteunen deze ambitie en doen daarom onderzoek naar de informatiebeveiliging bij de colleges, op dezelfde manier als bij de ministeries.

Informatiebeveiliging Eerste Kamer

De Eerste Kamer verbetert de informatiebeveiliging op basis van verbeterplannen per jaar. De belangrijkste activiteiten voor 2021 zijn volgens plan uitgevoerd. Daarmee heeft de Eerste Kamer enkele fundamenten voor informatiebeveiliging gelegd. De problemen zijn echter nog niet verholpen. We handhaven daarom de onvolkomenheid.

In het verantwoordingsonderzoek van 2020 beoordeelden we de informatiebeveiliging bij de Eerste Kamer als onvolkomenheid. We zagen risico's op alle door ons onderzochte aspecten van informatiebeveiliging en deden 3 aanbevelingen.

De Eerste Kamer voert risicogericht verbeteringen uit via een plan. De griffier is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het verbeterplan. In 2021 stelde de Eerste Kamer nieuw beleid voor informatiebeveiliging en risicomanagement vast. Dit beleid biedt de basis om de risico's in de informatiebeveiliging te kunnen beheersen. Het beschrijft onder andere de methodiek waarmee de Eerste Kamer informatiebeveiligingsrisico's van ICT-systemen in kaart brengt. Pas als deze risico's bekend zijn, kan de Eerste Kamer de informatiebeveiliging van een systeem gericht verbeteren. In 2021 is een eerste risicoanalyse uitgevoerd volgens het nieuwe beleid. Verder zagen we voortgang bij het vergroten van het bewustzijn over informatiebeveiliging bij medewerkers en is de vastlegging van overleggen over informatiebeveiliging sterk verbeterd.

We oordelen positief over de planmatige aanpak en uitvoering om de informatiebeveiliging te verbeteren. We bevelen de Eerste Kamer aan hiermee door te gaan, met aandacht voor de nog niet opgevolgde aanbevelingen uit eerdere jaren:

- Stel jaarlijks een informatiebeveiligingsbeeld op (en in de toekomst een incontrolverklaring) voor de interne en externe verantwoording over de stand van zaken van de informatiebeveiliging.
- Maak een inschatting van de informatiebeveiligingsrisico's voor alle kritieke systemen en verwerk de uitkomsten in het overzicht met systemen, zodat een actueel beeld ontstaat van de risico's per IT-systeem.
- Zorg ervoor dat de procedures voor het analyseren, categoriseren en escaleren van incidenten zijn opgenomen in het incidentmanagementproces. Rapporteer periodiek aan het lijnmanagement over informatiebeveiligingsincidenten.

4.3.2 Verbeteringen in het kunstbeheer bij de Eerste Kamer noodzakelijk

De Eerste Kamer heeft een kunstcollectie die voor een deel in eigen bezit is en voor een deel in bruikleen is. De Eerste Kamer is zelf de beheerder van deze kunstcollectie.

Wij merken op dat verbeteringen in het kunstbeheer noodzakelijk zijn, omdat het beheer in 2021 niet voldoet aan de daaraan gestelde normen. Daarom merken wij het kunstbeheer van de Eerste Kamer aan als onvolkomenheid.

Normen voor kunstbeheer

Kunstbeheer start op het moment dat een kunstwerk in beheer of in gebruik wordt genomen en loopt tot aan het (eventuele) moment van afstoting. Als het beheer niet op orde is, bestaat het risico van diefstal, beschadiging en onnodig kwaliteits- en kwantiteitsverlies.

Er bestaan binnen het Rijk normen voor kunstbeheer. Die normen zijn opgenomen in de Regeling materieelbeheer roerende zaken van het Rijk. Volgens deze regeling moet de Eerste Kamer een risicoanalyse opstellen voor de kunst die zij beheert of gebruikt en maatregelen treffen om de geschatte risico's te voorkomen of beperken. Daarnaast moet de Eerste Kamer een adequate administratie bijhouden van de kunstwerken en moet de organisatie zodanig zijn ingericht dat deze voorziet in voldoende functiescheiding in het kunstbeheer.

Kunstbeheer door de Eerste Kamer

De Eerste Kamer beschikt over een kunstcollectie van ongeveer 650 kunstwerken, waarvan 385 kunstwerken in eigen bezit zijn en de rest in bruikleen is gegeven door de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en musea. Deze kunstcollectie vertegenwoordigt een financiële en cultureel-historische waarde. Vanwege de renovatie van het Binnenhofcomplex is een deel van de kunstcollectie in de zomer van 2021 verhuisd naar de tijdelijke huisvesting, verhuisd naar de (langdurige) opslag, teruggegeven aan de bruikleengever of aangeboden voor restauratie. De Eerste Kamer heeft er bewust voor gekozen om de sharedserviceorganisatie FMHaaglanden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in te schakelen voor de begeleiding van het project tijdelijke huisvesting. Daaronder valt ook het deelproject kunst. FMHaaglanden heeft de opdracht gekregen om het volledige proces te faciliteren: van inventariseren van de kunstwerken, adviseren over de inzet ervan, inhuren van een gespecialiseerd transportbedrijf tot en met begeleiden van de kunstwerken naar de tijdelijke huisvesting, opslag, bruikleen of restauratie.

De Eerste Kamer heeft voor het kunstbeheer geen aparte risicoanalyse opgesteld zoals bedoeld in de Regeling materieelbeheer roerende zaken van het Rijk. Daarnaast hebben wij niet aantoonbaar kunnen vaststellen dat de Eerste Kamer beschikt over een adequate administratie voor het kunstbeheer. Bij aanvang van het deelproject kunst heeft FMHaaglanden de aanwezige kunstcollectie bij de Eerste Kamer

geïnventariseerd, gefotografeerd en geregistreerd in een Excel-overzicht. Dit overzicht is daarna meerdere keren bijgesteld. Dit overzicht voldoet volgens ons niet aan de normen voor het voeren van adequate administratie als het gaat om ordelijkheid en controleerbaarheid. Zo hebben wij niet kunnen vaststellen of bij de inventarisatie voldaan is aan de vereisten van functiescheiding en of verschillen zijn geconstateerd en afdoende zijn verklaard. Ook hebben wij niet kunnen vaststellen in hoeverre het bestand voldoende is beveiligd, zodat niet iedereen het overzicht kan wijzigen. Na de verhuizing van de kunst in de zomer van 2021, heeft nog geen inventarisatie plaatsgevonden. De Eerste Kamer heeft aangegeven dat dit nog niet mogelijk was, omdat nog niet alle kunstwerken definitief zijn geplaatst en nog verschuivingen plaatsvinden. De Eerste Kamer heeft niet kunnen aantonen dat kunstwerken die aanwezig moeten zijn, ook daadwerkelijk aanwezig zijn.

Zoals gebruikelijk hebben wij bovenstaande bevindingen voorafgaand aan de tot-standkoming van dit rapport zowel bestuurlijk als ambtelijk gedeeld met de Eerste Kamer. We vreesden namelijk voor onherroepelijke schade indien in de praktijk kunstwerken werkelijk zoek zouden zijn, of over enige jaren niet meer vindbaar zouden zijn. De Eerste Kamer erkent dat verbeteringen noodzakelijk zijn en is al begonnen met verbeteringen. Zo is de Eerste Kamer de afgelopen periode gestart met het opstellen van een kunstbeheerplan.

Aanbevelingen

Wij bevelen de Eerste Kamer aan om:

- een actuele risicoanalyse uit te voeren op het kunstbeheer, deze periodiek (minimaal 1 keer per jaar) te evalueren en controletechnische functiescheiding in te richten bij het beheer van kunstwerken;
- zorg te dragen voor een adequate administratie voor de registratie en het beheer van kunstwerken en de kunstcollectie (periodiek) te inventariseren, en daarbij rekening te houden met de te stellen eisen aan een inventarisatie en deze aan-toonbaar vast te leggen.

4.3.3 Financieel beheer Tweede Kamer niet op orde

Eind 2021 waren niet alle verplichtingen en voorschotten op de juiste wijze vastgelegd in de administratie van de Tweede Kamer. Daardoor waren omvangrijke correcties nodig om te komen tot een juiste en volledige financiële verantwoording over 2021. Daarnaast kon de onderbouwing van prestatieverklaringen niet altijd (of niet in 1 keer) worden aangetoond. Wij merken daarom het financieel beheer van de Tweede Kamer aan als onvolkomenheid.

Administratieve verwerking verplichtingen en voorschotten

In de Regeling financieel beheer van het Rijk zijn onder andere voorschriften opgenomen over het vastleggen van verplichtingen en voorschotten in de financiële administratie. Doordat dit niet juist en volledig gebeurt, loopt de Tweede Kamer het risico dat de financiële sturings- en verantwoordingsinformatie fouten bevat.

Begin 2022 heeft de Tweede Kamer alle in 2021 geboekte verplichtingen en voorschotten doorgelicht. Dit deed zij mede naar aanleiding van vragen van de Auditdienst Rijk (ADR) over meerjarig aangegane contracten vanwege de verhuizing. Uit deze analyse is gebleken dat verplichtingen niet (altijd) op de juiste wijze zijn vastgelegd in de financiële administratie van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft op de verplichtingen een bedrag van € 46 miljoen gecorrigeerd (bruto). De verplichtingen voor contracten waarvan de financiële omvang over de gehele looptijd vooraf vaststaat, zijn over 2021 volledig vastgelegd (meerjarig). Contracten waarbij dit niet het geval is, zijn als jaarverplichting geboekt. De Tweede Kamer heeft hiermee de verwerking in lijn gebracht met de Regeling financieel beheer van het Rijk. Deze herziene werkwijze heeft eind 2021 geleid tot een hogere realisatie van de aangegane verplichtingen, zoals ook blijkt uit de slotverschillen in § 3.1. Naast de correctie in de verplichtingen, zijn ook de voorschotten gecorrigeerd om tot een juiste en volledige financiële verantwoording te komen.

De Tweede Kamer is daarnaast voor een nieuw audiovisueel systeem eind 2020 meerdere verplichtingen aangegaan voor een bedrag van € 6,9 miljoen. Op basis van voorlopige inkooporders zijn voorschotten uitbetaald in 2020. De verplichtingen zijn in 2021 vastgelegd in de financiële administratie en ook pas verantwoord in 2021. Deze verplichtingen had de Tweede Kamer in 2020 moeten verantwoorden. Dit zorgt voor een getrouwheidsfout van € 6,9 miljoen. Deze fout leidt overigens niet tot tolerantieoverschrijdingen.

Onderbouwing prestatieverklaring

Voordat facturen worden betaald, verklaren de betrokken lijnmanagers of budgethouders in het financieel systeem dat de prestatie is geleverd. Bij meerdere uitgaven constateren we dat de Tweede Kamer niet (in 1 keer) de stukken kon aanleveren waaruit blijkt dat het product of de dienst volgens afspraak is geleverd voordat de factuur werd betaald. Met andere woorden: de onderbouwing van de prestatie kon niet worden aangeleverd. Dit leidt tot onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven van € 1,9 miljoen. Deze onzekerheden leiden overigens niet tot tolerantieoverschrijdingen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de Tweede Kamer aan om in 2022 stappen te zetten om het financieel beheer duurzaam te verbeteren. Wij bevelen aan om:

- een eenduidige methodiek af te spreken voor het boeken van verplichtingen, uitgaven en andere saldibalansposten, in overeenstemming met de van toepassing zijnde regelgeving;
- de financiële functie te versterken om de juistheid en volledigheid van de administratieve verwerking te borgen;
- zorg te dragen dat bij de afgifte van de prestatieverklaring ook de onderbouwing wordt bewaard;
- een interne controle in te richten op de gevoerde administratie en de onderbouwing van de prestatieverklaring.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Financieel beheer Eerste Kamer verbeterd

In 2021 heeft de Eerste Kamer geïnvesteerd in het financieel beheer en dit in voldoende mate op orde gebracht. De onvolkomenheid is opgelost.

De Eerste Kamer heeft in 2021 hard gewerkt aan het opvolgen van onze aanbevelingen. Zo zijn inkoopdossiers gedigitaliseerd en vastgelegd op 1 centraal punt, zijn werkafspraken gemaakt over de vastlegging en onderbouwing van de prestatieverklaring, de administratie is op orde gebracht en de verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt. Ook is eind 2021 een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. De diverse verbeteringen in het financieel beheer zijn zichtbaar zoals blijkt uit het beperkte aantal fouten en onzekerheden in de financiële verantwoordingsinformatie.

De Eerste Kamer heeft toegezegd nog aandacht te besteden aan de bewustwording bij medewerkers, bijvoorbeeld in het geval van dossiervorming en inrichting van de interne controle op de gevoerde administratie. Wij sporen de Eerste Kamer aan om deze verdere verbeteringen in het financieel beheer in 2022 voort te zetten.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Aandachtspunt: Informatiebeveiliging Tweede Kamer verder verbeterd

De Tweede Kamer heeft in 2021 verdere voortgang geboekt bij het verbeteren van de informatiebeveiliging. Onze aanbeveling bij het risicomanagement is echter nog niet volledig opgevolgd. We handhaven daarom het aandachtspunt.

In het verantwoordingsonderzoek van 2020 beoordeelden we de informatiebeveiliging bij de Tweede Kamer als aandachtspunt. We deden de aanbeveling om duidelijker vast te leggen op basis van welke informatie de beveiligingseisen aan de ICT-systemen zijn vastgesteld.

Aanpak Tweede Kamer al meer gericht op feitelijke veiligheid

De Tweede Kamer richt zich bij informatiebeveiliging al nadrukkelijk op feitelijke veiligheid. De organisatie onderzoekt doorlopend of beveiligingsmaatregelen in de praktijk werken. Dat onderzoek geeft de Tweede Kamer samenhangend inzicht in kwetsbaarheden en risico's van het gehele ICT-landschap. Op basis hiervan kan de Tweede Kamer de informatiebeveiliging gericht verbeteren.

We prijzen deze aanpak, waarmee de Tweede Kamer al een stap verder lijkt te zijn dan andere organisaties die wij onderzochten. Echter, het inzicht in de specifieke risico's en maatregelen per systeem moet de Tweede Kamer nog verbeteren, in lijn met het eigen informatiebeveiligingsbeleid. De Tweede Kamer boekte hierbij in 2021 wel voortgang. We hopen dat daarmee de Tweede Kamer volgend jaar wel voldoende inzicht heeft in de specifieke risico's en maatregelen per systeem.

4.5.2 Aandachtspunt: Kunstbeheer Tweede Kamer verdient nog aandacht

Net als de Eerste Kamer heeft ook de Tweede Kamer een kunstcollectie waar zij zelf de beheerder van is. Het kunstbeheer bij de Tweede Kamer verdient nog aandacht als het gaat om de ordelijkheid en controleerbaarheid van het beheer. Wij merken het kunstbeheer bij de Tweede Kamer daarom aan als aandachtspunt.

Normen voor kunstbeheer

Kunstbeheer start op het moment dat een kunstwerk in beheer of in gebruik wordt genomen en loopt tot aan het (eventuele) moment van afstoting. Als het beheer niet op orde is, bestaat het risico van diefstal, beschadiging en onnodig kwaliteits- en kwantiteitsverlies.

Er bestaan binnen het Rijk normen voor kunstbeheer. Die normen zijn opgenomen in de Regeling materieelbeheer roerende zaken van het Rijk. Volgens de regeling moet de Tweede Kamer een risicoanalyse opstellen voor de kunst die zij beheert of gebruikt en maatregelen treffen om de geschatte risico's te voorkomen of beperken. Daarnaast moet de Tweede Kamer een adequate administratie bijhouden van de kunstwerken en moet de organisatie zodanig zijn ingericht dat deze voorziet in voldoende functiescheiding in het kunstbeheer.

Kunstbeheer door de Tweede Kamer

De Tweede Kamer beschikt over een kunstcollectie van ongeveer 1.500 kunstwerken, waarvan een deel in eigen bezit is en het overige deel in bruikleen is. Deze kunstcollectie vertegenwoordigt een financiële en cultureel-historische waarde. Vanwege de renovatie van het Binnenhofcomplex is een deel van de kunstcollectie in de zomer van 2021 verhuisd naar de tijdelijke huisvesting, verhuisd naar de (langdurige) opslag, teruggegeven aan de bruikleengever of aangeboden voor restauratie. Het beheer van de kunst bij de Tweede Kamer is belegd bij 1 persoon.

De Tweede Kamer heeft onderkend dat de verhuizing naar de tijdelijke huisvesting risico's met zich meebrengt voor het kunstbeheer en heeft daarom in 2021 een interne audit uitgevoerd op het kunstbeheer. Doel van deze audit was om vast te stellen of de veiligheid en volledigheid van de kunstcollectie bij de verhuizing in voldoende mate is geborgd. Vanuit de interne audit zijn bevindingen geconstateerd en is de functiescheiding direct verbeterd. Functiescheiding moet voorkomen dat 1 medewerker de regels voor het kunstbeheer naar eigen inzicht kan toepassen. Van voldoende functiescheiding is sprake als verschillende medewerkers de kunstwerken registreren, beheren, gebruiken en controleren. De Tweede Kamer heeft hiermee voldoende rekening gehouden bij de herziening van de processen in 2021 rondom het kunstbeheer.

In 2021 zijn volgens de Tweede Kamer inventarisaties uitgevoerd, zowel voor als na de verhuizing. Wij constateren dat deze inventarisaties niet voldoende ordelijk en controleerbaar zijn vastgelegd. De Tweede Kamer heeft daardoor niet kunnen aantonen wat de uitkomsten zijn van de inventarisaties en of verschillen zijn geconstateerd en afdoende zijn verklaard. Ook kunnen we niet vaststellen of de inventarisatie door minimaal 2 personen is uitgevoerd.

Voor het beheer van de kunst maakt de Tweede Kamer gebruik van een ERP-systeem. Hierin is ook de functiescheiding geregeld. Om te weten of dit systeem betrouwbaar is, is het relevant de IT-risico's en beheersmaatregelen in beeld te hebben en hiervoor adequate maatregelen te treffen.

Zoals gebruikelijk hebben wij bovenstaande bevindingen voorafgaand aan de totstandkoming van dit rapport zowel bestuurlijk als ambtelijk gedeeld met de Tweede Kamer. We vreesden namelijk voor onherroepelijke schade indien in de praktijk kunstwerken werkelijk zoek zouden zijn, of over enige jaren niet meer vindbaar zouden zijn. De Tweede Kamer erkent dat verbeteringen noodzakelijk zijn en is al begonnen met verbeteringen. Eind 2021 heeft de Tweede Kamer al procesbeschrijvingen en een risicoanalyse opgesteld. De werking van deze verbeteringen zal naar verwachting in 2022 zichtbaar zijn.

Aanbevelingen

Wij bevelen de Tweede Kamer aan om:

- de kunstcollectie (periodiek) te inventariseren, en daarbij rekening te houden met de te stellen eisen aan een inventarisatie en deze aantoonbaar vast te leggen;
- de IT-risico's in beeld te brengen en hiervoor adequate maatregelen te treffen.

4.5.3 Aandachtspunt: IT-beheer financieel systeem bij de Tweede Kamer verdient aandacht

Het IT-beheer van het financieel systeem dat de Tweede Kamer gebruikt, behoeft aandacht. Het niet aantoonbaar op orde hebben van het IT-beheer brengt namelijk risico's met zich mee voor bijvoorbeeld de betrouwbaarheid en continuïteit van de informatievoorziening. Ook kunnen te ruime of onjuist ingestelde autorisaties een risico vormen voor de vertrouwelijkheid van de informatie. Het maakt een organisatie kwetsbaar bij aanvallen van buitenaf en van binnenuit. Wij merken het IT-beheer van het financieel systeem aan als aandachtspunt.

De ADR vraagt al sinds 2019 aandacht voor de aantoonbaarheid van de effectieve werking van de IT-beheersmaatregelen. Wij constateren weinig voortgang in de opvolging van hun aanbevelingen. De Tweede Kamer heeft niet afdoende aangetoond of de IT-beheersmaatregelen wel werken. Het gaat dan om de functiescheiding tussen het aanvragen, goedkeuren en doorvoeren van wijzigingen (wijzigingsbeheer), de noodzaak van geconstateerde beheeraccounts (gebruikersbeheer), inzicht in applicaties en onderliggende componenten (beveiliging van componenten) en het bestaan van de recovery- en uitwijktest (back-up & recovery).

Het financieel systeem dat de Tweede Kamer gebruikt, wordt ook gebruikt door de overige Hoge Colleges van Staat (Eerste Kamer, Raad van State, Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman). In 2020 is besloten dat de Tweede Kamer geen nieuw systeem aanschaft, maar het huidige financieel systeem verbetert. De Tweede Kamer heeft naar aanleiding hiervan met de overige Hoge Colleges van Staat een

nieuwe dienstverleningsovereenkomst afgesloten. In deze overeenkomst is onder andere afgesproken dat de Tweede Kamer de overige gebruikers jaarlijks met een beheerrapportage informeert over uitkomsten van de controle van de ADR naar de werking van het financieel systeem. Daaronder vallen de algemene IT-beheer-aspecten. Het effect van het niet kunnen aantonen van de effectiviteit van de IT-beheersmaatregelen is hierdoor breder en niet alleen van toepassing op de Tweede Kamer. In 2021 heeft de Tweede Kamer dergelijke beheerrapportages niet verstrekt.

Aanbeveling
Wij vragen de Tweede Kamer aandacht voor het aantonen van de effectiviteit van de IT-beheersmaatregelen.

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoerings-informatie in het jaarverslag onderzocht.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van de Staten-Generaal is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verant-woordingsinformatie.

5. Beleidsresultaten

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het Jaarverslag 2021 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 totstandkoming beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* 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 10 mei 2022 gereageerd op ons conceptrapport. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties reageert namens de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. 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 2021 van de Staten-Generaal, hoofdstuk IIA van de rijksbegroting. Hierbij ontvangt u mijn bestuurlijke reactie, mede namens de Eerste Kamer en de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Eerste Kamer
De Eerste Kamer is blij met de zichtbare verbeteringen van de bedrijfsvoering, en kan zich vinden in de onvolkomenheid van het kunstbeheer. De Eerste Kamer neemt de aanbevelingen uit het rapport van harte over. Hieronder wordt dit verder uiteengezet.

Onvolkomenheid Informatiebeveiliging
De Eerste Kamer wil voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), ook al is zij daar niet toe verplicht. De informatiebeveiliging van de Eerste Kamer wordt planmatig verbeterd, hetgeen de komende jaren wordt voortgezet. Uw aanbevelingen om jaarlijks een informatiebeveiligingsbeeld op te stellen, een inschatting te maken

van de informatiebeveiligingsrisico's voor alle kritieke systemen en het incident-managementproces uit te werken zijn in de verbeterplannen opgenomen.

Onvolkomenheid Kunstbeheer
Van de Eerste Kamer heb ik begrepen dat zij zich herkennen in het beeld dat de administratieve kant van het kunstbeheer onvoldoende op orde is. In 2021 is er veel tijd en energie gestoken in het veilig en ordentelijk overbrengen van de kunst bij de verhuizing van het Binnenhof naar de huidige tijdelijke huisvesting. Daarbij is onvoldoende aandacht geweest voor het gestructureerd inrichten van het kunstbeheer. De Eerste Kamer volgt uw aanbevelingen op door maatregelen te nemen om te voldoen aan de normen zoals gesteld in de 'Regeling materieelbeheer roerende zaken' van het Rijk, waar het kunstbeheer aan moet voldoen. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan het kunstbeheerplan en wordt een inventarisatie van de kunst voorbereid.

Opgeloste onvolkomenheid Financieel beheer
U heeft geconstateerd dat de onvolkomenheid van de Eerste Kamer op het gebied van financieel beheer is weggewerkt. De Eerste Kamer wil continu verbeteren, daarom werkt de Eerste Kamer in 2022 aan bewustwording bij medewerkers voor het financieel beheer dat wordt gevoerd. Voorbeelden hiervan zijn (overdraagbare) dossiervorming en de inrichting van de interne controle.

Tweede Kamer
De Tweede Kamer heeft aangegeven zich te herkennen in de door u genoemde aandachtspunten gericht op het kunstbeheer, de informatiebeveiliging en de General IT Controls (GITC).

Onvolkomenheid Financieel beheer
Van de Tweede Kamer heb ik begrepen dat zij de onvolkomenheid voor het financieel beheer onderkent. Gedurende het jaar heeft de Tweede Kamer zelf vastgesteld dat in voorgaande jaren de wijze van vastleggen van een aantal verplichtingen en voorschotten niet in lijn was met de comptabele wet- en regelgeving. De Tweede Kamer heeft zelf correcties uitgevoerd en organisatorische maatregelen in gang gezet om het financieel beheer te verbeteren, waaronder het invoeren van extra controles. De Tweede Kamer volgt uw aanbevelingen op.

Aandachtspunt Kunstbeheer
De Tweede Kamer heeft op basis van een eigen risicoanalyse een interne audit uitgevoerd. Aan de hand van deze audit heeft de Tweede Kamer zelf vastgesteld dat het kunstbeheer op onderdelen niet op orde was en zijn gepaste maatregelen

genomen ten aanzien van functiescheiding en inventarisatie. Deze maatregelen zijn verankerd in een herziene beschrijving administratieve organisatie Kunstbeheer. In 2022 wordt een inventarisatie uitgevoerd, waarbij rekening wordt gehouden met uw aanbevelingen.

Aandachtspunt Informatiebeveiliging
De Tweede Kamer hecht grote waarde aan informatiebeveiliging en de algemene IT-beheersmaatregelen. Daarom wordt hier permanent in geïnvesteerd. Van de Tweede Kamer heb ik begrepen dat zij met tevredenheid constateren dat u vaststelt dat hun informatiebeveiliging op onderdelen voorloopt ten opzichte van andere organisaties binnen de overheid. De Tweede Kamer heeft aangegeven te verwachten dat in 2022 de risicoanalyse gericht op de kernsystemen kan worden afgerond.

Aandachtspunt IT-beheer financieel systeem
Ik heb van de Tweede Kamer begrepen dat zij onderkent dat een aantal beheersmaatregelen (GITC) gericht op het financiële systeem nog niet meetbaar effectief is. In 2022 besteedt de Tweede Kamer extra aandacht aan het aantonen van de effectiviteit van de bestaande beheersmaatregelen. Daarnaast onderbouwt de Tweede Kamer duidelijker waarom bepaalde beheersmaatregelen niet nodig zijn, gelet op de restrisico's. Hierbij wordt rekening gehouden met uw aanbevelingen."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De beide kamers der Staten-Generaal herkennen onze conclusies en nemen onze aanbevelingen over, en zeggen de reeds ingezette verbeterslagen door te blijven voeren. We zien daarom geen aanleiding voor nadere opmerkingen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Staten-Generaal 2021

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2021* van de Staten-Generaal.

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

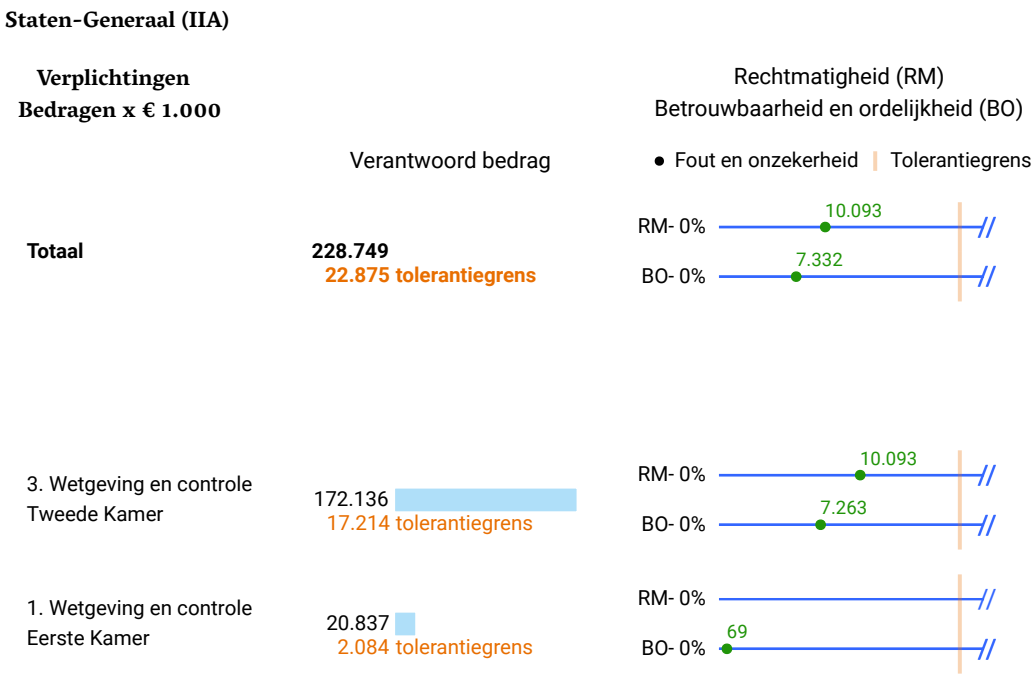
- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

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

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotings-artikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Staten-Generaal (IIA)

Uitgaven en ontvangsten **Bedragen x € 1.000**	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO) ● Fout en onzekerheid ▏Tolerantiegrens
Totaal	**218.364** **21.836 tolerantiegrens**	RM- 0% 2.381 BO- 0% 2.383
3. Wetgeving en controle Tweede Kamer	159.938 15.994 tolerantiegrens	RM- 0% 2.381 BO- 0% 2.383

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) als onderdeel van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) (zie https://www.issai.org). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 3e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de

controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer[2], management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersingsmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: beleid, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid (art. 3.1 CW 2016);
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Motie-Beckerman c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 34 293, nr. 110

Motie Middendorp en Bisschop, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 34293, nr. 111

Bijlage 4 Eindnoten

1 Het persbericht van 25 mei 2021 waarin de Belgische Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken meldde dat de dienst slachtoffer was van een cyberaanval is te vinden op www.ibz.be. Het bericht werd door diverse media uitgelicht waarbij experts een link met China legden. Zie hiervoor bijvoorbeeld www.nos.nl.

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

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 10 mei 2022.
Dit document is op 18 mei 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2022