

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

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 het Ministerie van Buitenlandse Zaken. 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 | 11

4. Bedrijfsvoering | 14

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 14

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 15

4.3 Onvolkomenheden | 16

4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 18

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 20

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 22

5. Beleidsinformatie | 23

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 23

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 24

6.1 Reactie minister van BZ | 24

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 25

Bijlagen | 26

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZ 2021 | 26

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 29

Bijlage 3 Eindnoten | 34

1. Onze conclusies

Informatiebeveiliging: van 2 onvolkomenheden terug naar 1 onvolkomenheid

In ons vorige verantwoordingsonderzoek constateerden we een onvolkomenheid voor informatiebeveiliging bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Het belangrijkste probleem was de voortgang in het verkrijgen van accreditaties (goedkeuring voor gebruik) van ICT-systemen waarin BZ met zeer vertrouwelijke informatie werkt. Wij hebben in 2021 geconstateerd dat de minister van BZ op dit gebied veel werk heeft verzet en verbeteringen heeft doorgevoerd. Mede daardoor beheerst de minister de informatiebeveiligingsrisico's voor deze ICT-systemen. Daarom heffen we de onvolkomenheid op.

Bij de onvolkomenheid toegangsbeveiliging heeft de minister maatregelen genomen om de toegang tot vertrouwelijke informatie binnen het ministerie te beperken. Uit ons onderzoek bleek echter dat in 2021 toch nog vertrouwelijke informatie toegankelijk was voor grote groepen medewerkers, terwijl dit niet de bedoeling was. We handhaven daarom de onvolkomenheid.

Fysieke beveiliging Rijnstraat blijft aandachtspunt

In ons verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van BZ zagen we dat de toegangsbeveiliging voor het pand van BZ aan de Rijnstraat in Den Haag niet goed geregeld was. Een onbevoegd persoon kon eenvoudig vanaf het publieksgebied in het gebouw het werkgebied van het Ministerie van BZ binnenkomen, door mee te lopen met iemand die wel bevoegd was. Omdat er geen meeloopbeveiliging was tussen de beide gebieden, was informatie binnen het werkgebied van het Ministerie van BZ fysiek onvoldoende beveiligd. Wij vonden dit toen een aandachtspunt, zowel voor het Ministerie van BZ als voor het Ministerie van BZK. Dit laatste ministerie is namelijk bij de rijksoverheid verantwoordelijk voor de huisvesting van de ministeries.

In ons verantwoordingsonderzoek 2021 constateren we dat er bij dit aandachtspunt weinig vooruitgang is geboekt. Er is weliswaar een projectteam ingesteld, maar dat is nu pas bezig de verschillende oplossingsrichtingen in kaart te brengen. Die worden in de zomer van 2022 verwacht. Wij handhaven daarom ons aandachtspunt.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bestaande onvolkomenheid	2018	2019	2020	2021	
1. Toegangsbeveiliging			✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
2. Informatiebeveiliging	✗	✗	✗	✓	

- ✗ 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 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van BZ is verantwoordelijk voor de belangenbehartiging van Nederland en Nederlanders in het buitenland. Het Ministerie van BZ behartigt die belangen zowel vanuit het departement in Den Haag als via een netwerk van meer dan 150 ambassades, consulaten en andere vertegenwoordigingen in het buitenland. Dit wordt het 'postennet' genoemd. Het ministerie onderhandelt en werkt samen met andere landen, een-op-een of in samenwerkingsverbanden als de Europese Unie, de NAVO en de Verenigde Naties.

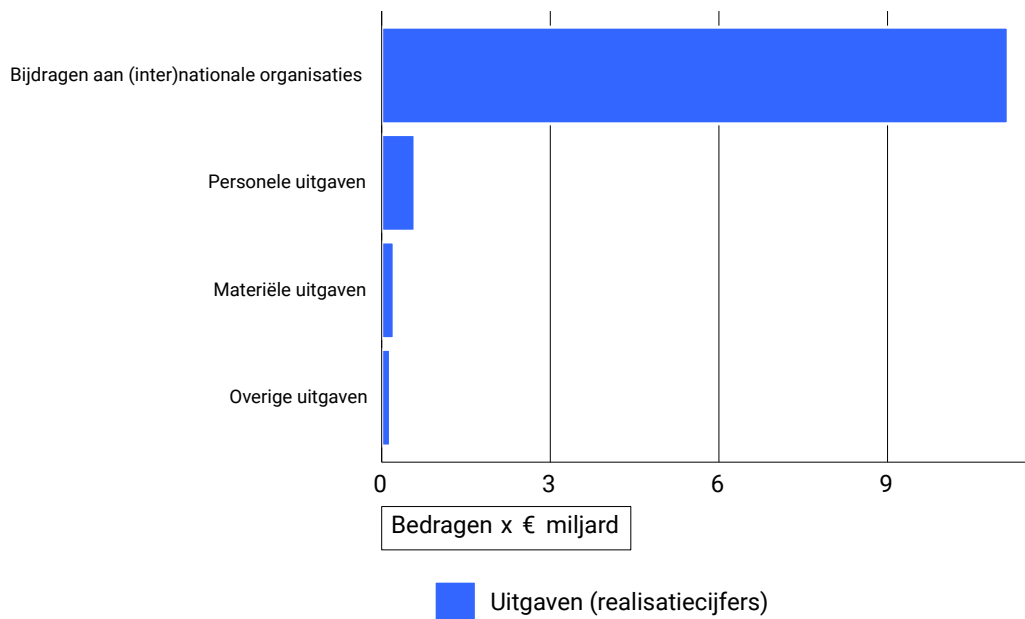
Het Ministerie van BZ heeft in 2021 € 12.126 miljoen uitgegeven. Dit is 3.8% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 11.940 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 993 miljoen.

Tabel 1 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) in miljoenen € en aantallen fte's

	2019	2020	2021
Verplichtingen	10.518	10.829	11.940
Uitgaven	10.552	11.151	12.126
Ontvangsten	805	863	993
Fte's	5.058	5.220	5.298

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2021*

Van de begroting van BZ gaat het meeste geld naar bijdragen aan (inter)nationale organisaties



De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Figuur 1 laat zien dat het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van BZ bestemd is voor de EU.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van BZ.

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 het Ministerie van Buitenlandse Zaken



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

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

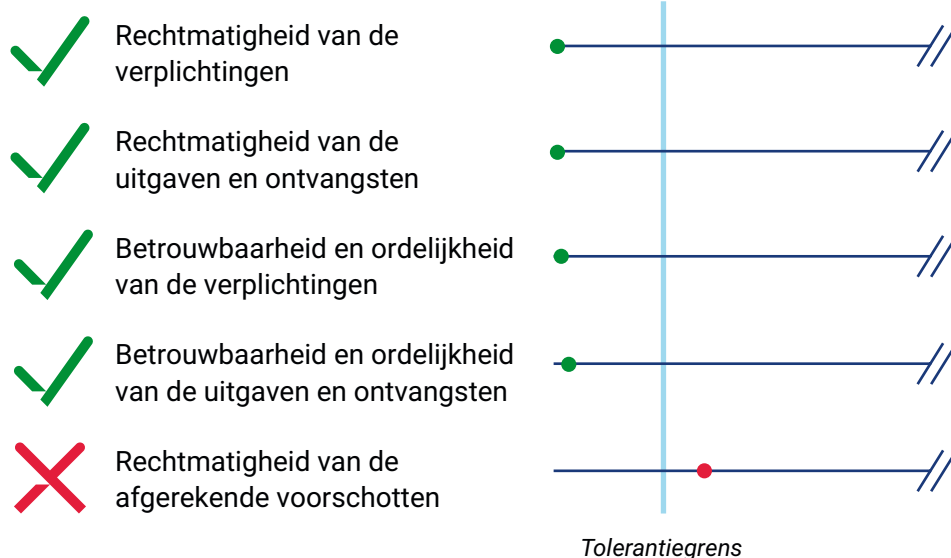
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) 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



Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de afgerekende voorschotten

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. We constateren € 13,6 miljoen aan fouten en onzekerheden. De overschrijding is voornamelijk veroorzaakt doordat voorschotten voor subsidies en bijdragen zijn afgewikkeld, terwijl niet aan de voorwaarden was voldaan om tot vaststelling over te kunnen gaan. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 1,5 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 12,1 miljoen.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is opgenomen omvat € 162,9 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 3. Het bedrag aan uitgaven omvat € 161,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 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 het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 1 en 4.
 - In artikel 4 hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
 - In de artikelen 1 en 4 hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden.
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van artikel 4.
 - In dit artikel hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
 - In dit artikel hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden.

Onderstaand zijn de overschrijdingen op artikelniveau toegelicht.

Op artikelniveau

-  Artikel 4: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 9,6 miljoen).
-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 6,7 miljoen).
-  Artikel 4: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 4,6 miljoen).
-  Artikel 4: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen (€ 12,1 miljoen).
-  Artikel 4: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 4,6 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 4 is overschreden. Het betreft fouten van in totaal € 8,3 miljoen. De fout is met name veroorzaakt door het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels. Bij de 2 zaken die het betrof, zag de organisatie zich hiertoe genoodzaakt omwille van de continuïteit en doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 1 Versterkte internationale rechtsorde

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 1 is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 6,7 miljoen. De fout wordt met name veroorzaakt door een betaling die gedaan is zonder dat aan de rapportagevoorwaarden is voldaan.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 4 is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 4,6 miljoen. De fout wordt met name veroorzaakt door een betaling zonder aantoonbare liquiditeitsbehoefte.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 4 is overschreden. Het betreft fouten van € 12,1 miljoen. De fouten worden veroorzaakt doordat enkele opdrachten niet juist en/of volledig zijn vastgelegd in de administratie.

**Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen
Nederlandse waarden**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 4 is overschreden.

De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 4,6 miljoen. De fout wordt veroorzaakt door verantwoording op een verkeerd begrotingsartikel.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZ. We beschrijven kort in hoeverre de situatie in 2021 is veranderd vergeleken met 2020 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten (§ 4.3, § 4.4 § 4.5). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie die de minister van BZ in het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.6 en § 4.7).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Het Ministerie van BZ heeft de organisatie van de bedrijfsvoering opnieuw ingericht met 2 doelen voor ogen: het postennetwerk als geheel versterken door betere ondersteuning, en bundeling van bedrijfsvoeringsactiviteiten. Sinds 1 april 2021 werken de departementale onderdelen FSO (financieel en inkoop), 3W (personeel) en DHF (huisvesting en facilitair) samen in een nieuwe hoofddirectie: de Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV). HDBV heeft 1 loket bedrijfsvoering voor alle medewerkers wereldwijd. Verder zijn in 2021 de laatste regionale diensten van de posten gecentraliseerd.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag beschrijft de minister van BZ de belangrijkste ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering. Ook licht de minister toe welke fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie overschrijden.

In vergelijking met afgelopen jaren valt op dat op artikelniveau en bij de afgerekende voorschotten dezelfde typen fouten naar voren komen waarbij de tolerantiegrenzen worden overschreden. Dit betekent dat de interne beheersing nog onvoldoende effectief is om deze fouten te voorkomen. Ook valt op dat voor een beeld over het functioneren van de interne beheersing van de financiële stromen het ministerie vooral afhankelijk is van de uitkomsten van een door de ADR uitgevoerde gegevensgerichte statistische steekproef. Dit geldt ook voor het beheer van de overdrachtsuitgaven van de minister voor BHOS. Dit betekent dat er nog geen sprake is van een volwassen intern beheersingssysteem. De ADR benadrukt in zijn rapport (Auditrapport 2021) aan de minister - bij de niet gewogen bevindingen in het beheer - dat meer prioriteit nodig is voor de versterking van het interne toezicht bij het ministerie. Wij onderschrijven deze oproep van de ADR en benadrukken dat het versterken van de eerste en tweede lijn in het kader van het financieel beheer cruciaal is om de geconstateerde fouten en onzekerheden te voorkomen. De ingezette actie om het *Three Lines Model* te implementeren dient met meer voortvarendheid te worden opgepakt. Wij vragen hiervoor urgentie en regie vanuit het Ministerie van BZ.

Daarnaast is het Ministerie van BZ in 2021 gestart met het vervangen van zijn bedrijfsvoeringssystemen op het gebied van financiën, personeel en archief en zijn primaire informatiesystemen. De aandacht die tegelijkertijd nodig is voor de reguliere bedrijfsvoering in combinatie met het vernieuwen van het automatiseringslandschap en het goed kunnen inspelen op nieuwe beleidsontwikkelingen, brengt risico's met zich mee voor de bedrijfsvoering en de ondersteuning van het primaire proces. Met name de combinatie van deze ontwikkelingen vraagt om meer aandacht voor de uitvoerbaarheid van het beleid en voor de bedrijfsvoering de komende jaren.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken die wij hebben onderzocht, voldeden in 2021 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bestaande onvolkomenheid	2018	2019	2020	2021	
1. Toegangsbeveiliging			✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
2. Informatiebeveiliging	✗	✗	✗	✓	

- ✗ 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

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Toegangsbeveiliging informatie nog niet op orde

De minister van BZ nam in 2021 noodzakelijke maatregelen om de toegang van medewerkers tot vertrouwelijke informatie binnen het ministerie te beperken. Toch was er in 2021 nog vertrouwelijke informatie toegankelijk voor grote groepen medewerkers, terwijl dit niet de bedoeling was. We handhaven daarom de onvolkomenheid.

In 2020 bleek in ons onderzoek naar informatiebeveiliging bij het Ministerie van BZ dat vertrouwelijke informatie voor vrijwel alle BZ-medewerkers te raadplegen was. We vonden op het intranet vertrouwelijke documenten die voor ongeveer 4.600 BZ-medewerkers in te zien waren. Het ging onder andere om stukken van buitenlandse posten met daarin privéadressen van medewerkers en gerepatrieerde burgers en om vertrouwelijke notulen. Ook troffen we een document aan met gebruikersnamen en wachtwoorden van sociale media-accounts van een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland. Hiermee verkregen we toegang tot het officiële twitteraccount van de Nederlandse ambassade in dat land. We vonden deze problemen zo groot, dat we dit als een onvolkomenheid benoemden.

De oorzaak van dit informatiebeveiligingsprobleem in 2020 was dat BZ voor de toegang tot informatie een 'open-tenzij'-beleid gebruikte. Dit betekent dat informatie toegankelijk is voor elke medewerker, tenzij die toegang bewust beperkt is. In de praktijk bleek dat BZ-medewerkers vertrouwelijke informatie lang niet altijd voldoende afschermden. Hierdoor was vertrouwelijke informatie ten onrechte breed toegankelijk. Onze eerste aanbeveling was om een 'gesloten-tenzij'-beleid in te voeren. Daarnaast raadden we de minister aan te zorgen voor meer bewustwording over informatiebeveiliging bij medewerkers.

Voortgang in 2021

Halverwege 2021 heeft de minister van BZ het ‘gesloten-tenzij’-beleid vastgesteld. Daarmee heeft de minister een belangrijke eerste stap gezet om de problemen in de toegangsbeveiliging van informatie op te lossen. Het nieuwe beleid is echter nog niet ingebed in de organisatie. Wij zien hierbij 3 uitdagingen voor de minister van BZ:

1. Er zijn technische aanpassingen nodig. De huidige toegang tot informatie moet bijvoorbeeld worden afgesloten, waarbij het ministerie zorgvuldig te werk moet gaan.
2. Medewerkers moeten het beleid voor toegang tot informatie in de praktijk brengen. Zij moeten de juiste afweging maken als ze beoordelen wie toegang tot informatie krijgt en wie niet. Dit gaat nog niet altijd goed (zie kader hierna).
3. Functioneel beheerders van BZ moeten doorlopend controleren of informatie terecht breed toegankelijk is. Functioneel beheerders hebben opdracht hierop te monitoren in de ICT-systemen. Deze aanpak is erg arbeidsintensief.

In 2021 nog steeds vertrouwelijke informatie te vinden op BZ-intranet

Nadat het ‘gesloten-tenzij’-beleid ingevoerd was, sloot het Ministerie van BZ brede toegang tot informatie op het intranet af. We controleerden dit door net als vorig jaar het intranet te doorzoeken op de term ‘vertrouwelijk’. Via de zoekresultaten hadden we toegang tot verschillende documenten die niet beschikbaar zouden moeten zijn voor elke BZ-medewerker, maar dat dus wel waren. Het ging bijvoorbeeld om inhoudelijke instructies voor diplomaten en om informatie over Nederlandse steun aan groeperingen in het buitenland. Wel was de hoeveelheid vertrouwelijke informatie die toegankelijk was kleiner dan vorig jaar en minder recent. We hebben deze bevindingen meteen gemeld bij medewerkers van het Ministerie van BZ. Hierop is direct een onderzoek ingesteld en is actie ondernomen om de toegang tot de informatie te beperken. Uit het onderzoek van het ministerie bleek dat sommige eigenaren van intranetomgevingen, in strijd met het beleid, breed toegang verleenden tot hun omgeving. Deze uitkomsten van onze praktijktest onderstrepen het belang van goede inbedding en uitvoering van het nieuwe ‘gesloten-tenzij’-beleid.

Het ‘gesloten-tenzij’-beleid moet goed ingebed worden in de organisatie en goed worden uitgevoerd. De verantwoordelijke medewerkers waren zich hier weliswaar van bewust maar er was in 2021 nog geen plan om dit verder in praktijk te brengen.

Aanbevelingen

De minister van BZ heeft onze 2 aanbevelingen in 2021 deels opgevolgd. Het 'gesloten-tenzij'-beleid is vastgesteld, maar werkte in de praktijk nog niet goed. De minister zet daarnaast in op bewuster handelen van medewerkers als ze informatie beschikbaar maken. Uit ons onderzoek bleek dat dit in 2021 nog niet altijd goedging.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Risico's informatiebeveiliging beheerst door verbeteren accreditatieproces

De minister van BZ heeft in 2021 gezorgd voor verbetering van het accreditatieproces bij het ministerie. Mede hierdoor beheerst de minister de informatiebeveiligingsrisico's voor ICT-systemen waarin BZ zeer vertrouwelijke gegevens verwerkt. We heffen de onvolkomenheid die het ministerie sinds 2017 had daarom op.

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 reëel is.¹ Ministeries in Nederland moeten voor hun informatiebeveiliging voldoen aan de Baseline Informatievoorziening Overheid (BIO).

Sinds 2017 beoordeelden wij de informatiebeveiliging van het Ministerie van BZ als een onvolkomenheid. In 2019 waren we zeer kritisch over de inspanningen van de minister om de situatie te verbeteren en gaven we een ernstige onvolkomenheid. De afgelopen jaren heeft de minister van BZ veel werk verzet en verbeteringen doorgevoerd. Het belangrijkste probleem was de voortgang in het verkrijgen van accreditaties (goedkeuring voor gebruik) van ICT-systemen waarin het Ministerie van BZ met zeer vertrouwelijke informatie werkt. Daarnaast zagen we een risico doordat het ministerie bij het afhandelen van informatiebeveiligingsincidenten nog te weinig gebruik maakt van geautomatiseerde ondersteuning.

Minister van BZ beheerst accreditatieproces

Het Ministerie van BZ beschouwt de belangrijkste ICT-systemen als 'kritieke systemen'. Een ICT-systeem kan bijvoorbeeld kritiek zijn omdat het nodig is voor de uitvoering van een primair proces. Bij kritieke systemen besteedt het ministerie extra aandacht aan de informatiebeveiligingsrisico's, onder andere door een uitgebreide risicoanalyse te doen. In sommige kritieke systemen verwerkt het ministerie zeer vertrouwelijke gegevens. Het gaat dan bijvoorbeeld om staatsgeheime informatie van Nederland

zelf, of vertrouwelijke informatie van EU- en NAVO-partners. Om deze ICT-systemen te mogen gebruiken moet het ministerie ze formeel accrediteren, oftewel goedkeuren voor gebruik.

Accreditatie: een nooit eindigend proces van controleren en verbeteren

Als er een accreditatie nodig is voor gebruik van een ICT-systeem, volgt het Ministerie van BZ een op zichzelf staand proces. Hierin neemt de eigenaar van het ICT-systeem vooraf vastgestelde informatiebeveiligingsmaatregelen om de risico's zo klein mogelijk te maken. Vervolgens controleert een andere directie van BZ of de maatregelen zijn genomen. In sommige gevallen controleert ook de AIVD of de maatregelen zijn genomen. Afhankelijk van de situatie geeft uiteindelijk de beveiligingsambtenaar (BVA) of de secretaris-generaal (SG) een accreditatie af.

Wanneer alle informatiebeveiligingsmaatregelen zijn genomen, krijgt het ICT-systeem een volledige accreditatie voor gebruik. Deze accreditatie is 1 tot 3 jaar geldig. Na die periode, maar ook als de situatie verandert, moet het Ministerie van BZ onderzoeken of er nieuwe maatregelen nodig zijn en opnieuw accreditatie aanvragen. Als nog niet alle informatiebeveiligingsmaatregelen zijn genomen, kan een ICT-systeem ook een voorlopige accreditatie krijgen. Dan moeten er wel genoeg maatregelen zijn genomen om het ICT-systeem verantwoord te gebruiken. Een voorlopige accreditatie is 3 tot 12 maanden geldig. De systeemeigenaar moet doorgaan met uitvoeren van de vastgestelde informatiebeveiligingsmaatregelen, en hij of zij moet snel opnieuw accreditatie aanvragen voor het ICT-systeem.

Het Ministerie van BZ is nooit klaar met dit proces om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. Er komen steeds nieuwe ICT-systemen of aanpassingen die weer accreditatie vergen. Ook moet het ministerie steeds nieuwe informatiebeveiligingsmaatregelen nemen omdat accreditaties aflopen of omdat er nieuwe risico's worden ontdekt.

Het Ministerie van BZ werkte in 2021 met een verbeterd proces voor accreditatie. De voorlopige accreditaties moeten daardoor elke 3 maanden vernieuwd worden. Ook is er intensiever overleg over lopende accreditatietrajecten tussen alle betrokken partijen. Dit zorgt voor meer voortgang in het nemen van vastgestelde informatiebeveiligingsmaatregelen. Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van BZ het nieuwe proces goed volgt. We concluderen dat hierdoor de minister van BZ de informatiebeveiligingsrisico's van te accrediteren ICT-systemen beheerst. De eigen

ambitie was om in 2021 meer volledige accreditaties te krijgen. In de praktijk duurt het soms lang voordat alle vastgestelde informatiebeveiligingsmaatregelen zijn ingevoerd, bijvoorbeeld omdat het ministerie van BZ afhankelijk is van externe partijen.

Tijdelijke maatregelen beperken de risico's bij incidentafhandeling

In het verantwoordingsonderzoek 2020 constateerden we dat het ministerie van BZ voor het incidentmanagement geen gebruik maakt van software die daarvoor beschikbaar is. Voor registratie en afhandeling van informatiebeveiligingsincidenten bij de buitenlandse posten gebruikt het ministerie het mailsysteem en de netwerk-schijf. Daardoor is er bijvoorbeeld geen automatische melding als een incident langer dan afgesproken niet is opgevolgd. Ook overzichten van incidenten worden handmatig samengesteld. We deden daarom de aanbeveling om de registratie van incidenten te automatiseren. In zijn reactie onderschreef de minister van BZ onze aanbeveling en gaf hij aan dat er een project liep voor de opvolging ervan.

De minister van BZ heeft de risico's die we in het verantwoordingsonderzoek 2020 signaleerden, verkleind door tijdelijke maatregelen te nemen. Er zijn meer incidentencoördinatoren die incidenten opvolgen. Ook zijn de werkafspraken verbeterd. Het ministerie heeft in 2021 geprobeerd om incidentmanagementsoftware (TopDesk) in te richten via SSC-ICT. In het najaar van 2021 bleek dat dit op korte termijn niet mogelijk was. Het ministerie wil de afhandeling van informatiebeveiligingsincidenten nu beleggen bij het op te richten Security Operations Center (SOC). Dan kan het ministerie voor de incidentafhandeling gebruikmaken van de ICT-systemen van het SOC.

Hoewel we constateren dat de aanbeveling nog niet is opgevolgd, zijn de risico's met de tijdelijke maatregelen voldoende verkleind om te onvolkomenheid weg te nemen.

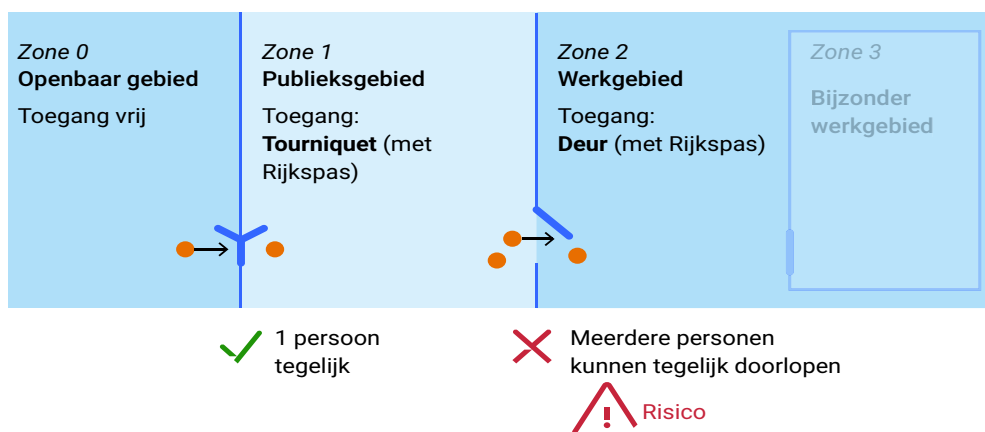
4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Fysieke toegangsbeveiliging

Vorig jaar hebben wij onderzoek gedaan naar de fysieke toegangsbeveiliging bij het Ministerie van BZ. Onze conclusie was dat deze beveiliging niet goed op orde was. Hierdoor was ook de informatie van het ministerie niet veilig. Het probleem zat vooral in de overgang tussen het publieksgebied (zone 1) en het werkgebied (zone 2).²

Figuur 2: Fysieke toegangsbeveiliging situatie 2020

Het werkgebied van BZ is onvoldoende beveiligd



Ongeveer 120.000 rijksambtenaren hebben vrije toegang tot het publieksgebied en hebben van daaruit makkelijk toegang tot het werkgebied. Wij hebben gezien dat het in de praktijk eenvoudig is om, als je niet bevoegd bent, toch mee te lopen met een wel bevoegde medewerker die zijn Rijkspas al heeft aangeboden. De overgang van zone 1 naar zone 2 voldoet daardoor ook niet aan het NkBR (Normenkader Beveiliging Rijkskantoren, 2016).

Dit jaar hebben wij dit aandachtspunt opnieuw bekeken. We zijn tot de conclusie gekomen dat er een begin is gemaakt met de oplossing van het probleem, maar dat het probleem nog steeds bestaat. Wij handhaven dus het aandachtspunt voor dit jaar.

Ontwikkelingen toegangsbeveiliging 2021

De minister van Binnenlandse Zaken (BZK) was in 2021 verantwoordelijk voor de rijkshuisvesting en daarmee ook voor de toegangsbeveiliging van het pand Rijnstraat 8. Daarom heeft de minister van BZ bij de minister van BZK een 'verzoek tot wijziging' ingediend. De minister van BZK heeft vervolgens in de zomer van 2021 een plan van aanpak opgesteld om het beveiligingsprobleem op te lossen. Een gemandateerd opdrachtgever moet dit plan uitvoeren, samen met een projectteam van medewerkers van de beide ministeries en de facilitaire dienstverleners van FMHaaglanden en van het Shared Service Center-ICT (beide onderdeel van BZK).

Maar in 2021 ontstond vertraging en pas in december van dat jaar kwam het projectteam voor het eerst bij elkaar. In de zomer van 2022 kunnen naar verwachting pas scenario's met oplossingsrichtingen aan de gebruikers van het pand worden voorgelegd.

Organisatorische maatregelen BZ

Om in de tussenliggende periode, tot het probleem is opgelost, de veiligheid van BZ te kunnen garanderen, heeft de beveiligingsambtenaar (BVA) van BZ 2 organisatorische maatregelen voorgesteld aan de bewoners van het pand:

1. Medewerkers en bezoekers van het pand moeten een Rijks- of bezoekerspas zichtbaar dragen.
2. Bezoekers die geen pas hebben, moeten worden opgehaald en weer naar de uitgang begeleid. De optie in het facilitair portaal 'bezoeker kan doorlopen' wordt uit het keuzemenu verwijderd. Begeleiding en beveiliging van bezoekers zonder Rijkspas wordt een taak van mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt.

De overig organisaties in het pand Rijnstraat, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en de zogeheten Kleine Keten (IND, COA en DT&V), hebben de voorgestelde beveiligingsmaatregelen op 3 februari 2022 geaccepteerd. Wanneer de maatregelen in de praktijk worden ingevoerd is in maart 2022 nog niet duidelijk.

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsinformatie

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsresultaten.

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZ heeft op 20 april 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van BZ

“Bij brief van 12 april 2022 heeft u mij het concept-rapport Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2021 Buitenlandse Zaken (BZ) (V) doen toekomen. Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen.

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor het feit dat de Algemene Rekenkamer, ondanks de moeilijke situatie ten gevolge van het coronavirus, in staat is geweest het Verantwoordingsonderzoek 2021 conform de gestelde doelen af te ronden.

Financiële informatie

U rapporteert dat over 2021 is gebleken dat de rapporteringstoleranties niet zijn overschreden, met uitzondering van de toleranties die betrekking hebben op de verantwoordingen over geheel hoofdstuk V, de verplichtingen op artikel 5.4, de betalingen en ontvangsten op artikel 5.1. en de betalingen en ontvangsten op artikel 5.4. In de bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag geef ik een toelichting op deze overschrijdingen.

Informatiebeveiliging

Ik ben verheugd dat de vele inspanningen die mijn ministerie sinds 2020 heeft gedaan voor het verbeteren van de informatiebeveiliging, door de AR zijn waargenomen. Voor mijn ministerie blijft informatiebeveiliging van cruciaal belang. De komende jaren blijf ik investeren en heeft het de (management)aandacht en prioriteit om geleerde lessen te borgen in de organisatie.

Ik onderschrijf de oproep van de Rekenkamer voor de verdere inbedding van het vastgestelde 'gesloten, tenzij'-beleid in de organisatie. Ten aanzien van de door de AR geformuleerde uitdagingen is er een projectleider aangesteld voor de verdere invoering en inbedding van dit beleid. De verbeteracties worden in 2022 voortgezet om de onvolkomenheid op toegangsbeveiliging op te lossen.

Fysieke toegangsbeveiliging Rijnstraat 8

EU- en NAVO-inspecties signaleerden eerder een mogelijk doorlooprisico door onbevoegden van publiek gebied naar werkgebied. Ter reductie van deze risico's zijn, in samenspraak met de overige gebruikers van Rijnstraat 8, organisatorische maatregelen voorgesteld waarvan de uitwerking momenteel plaatsvindt.

Ik heb er vertrouwen in dat daarnaast de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vanuit het verantwoordelijke ministerie, snel tot verbeteringen zal komen.

Interne beheersing

Wat betreft de interne beheersing zal het ministerie verder gaan op de ingeslagen weg om het Three Lines Model sterker te verankeren in de organisatie. Dit traject zal enige jaren in beslag gaan nemen. Er wordt naar gestreefd om de eerste verbeteringen in 2022 zichtbaar te maken."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer bedankt de minister voor zijn reactie. Wij zullen de door de minister in zijn reactie aangegeven verbeteringen in de toekomst blijven volgen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZ 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 het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

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

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

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

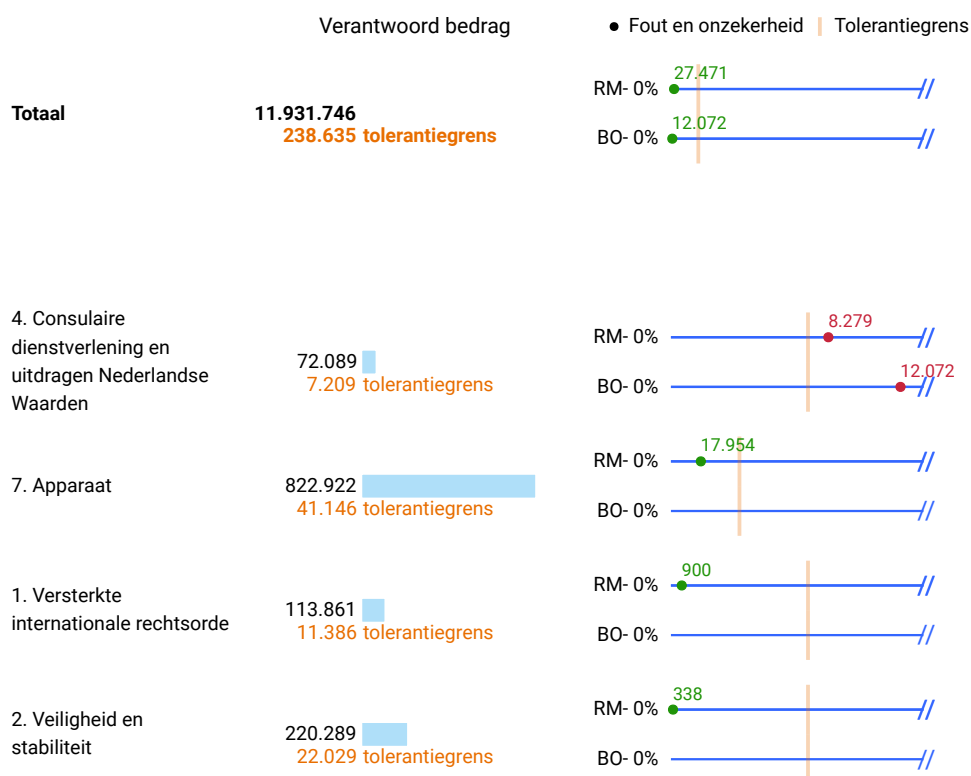
- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- 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 begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Buitenlandse Zaken (V)

Verplichtingen Bedragen x € 1.000



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Buitenlandse Zaken (V)

Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000

	Verantwoord bedrag
Totaal	13.120.292 262.406 tolerantiegrens

Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens

		RM- 0% 28.204	
		BO- 0% 17.861	
1. Versterkte internationale rechtsorde	126.399 12.640 tolerantiegrens		RM- 0% O.b.v. maximale fout BO- 0%
4. Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse Waarden	94.198 9.420 tolerantiegrens		RM- 0% O.b.v. maximale fout BO- 0% O.b.v. maximale fout
7. Apparaat	879.069 43.953 tolerantiegrens	RM- 0% 13.289 BO- 0% 13.281	
3. Effectieve Europese samenwerking	11.794.448 262.406 tolerantiegrens	RM- 0% 3.625	

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 beheer³, 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 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. Diverse media besteedden aandacht aan het bericht waarbij experts een link met China legden. Zie hiervoor bijvoorbeeld www.nos.nl.
- 2 *Rapport bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemene Rekenkamer.*
- 3 Hiertoe behoren ook de IT-beheeraspecten die onderdeel zijn van het toetsingskader Algoritmes (rapport *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 2 mei 2022.

Dit document is op 18 mei 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2022