



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport

2021

Ministerie van
Algemene Zaken
(III)



Auditrapport 2021

Ministerie van Algemene Zaken (III)

15 maart 2022

Kenmerk
2022-0000022150

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Inhoud

1	Belangrijkste ontwikkelingen	6
1.1	Gevolgen COVID-19 en renovatie Binnenhof	6
1.1.1	Gevolgen COVID-19	6
1.1.2	Renovatie Binnenhof	6
1.2	Doel en doelgroepen	6
1.3	Leeswijzer	6
2	Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag	8
2.1	Controleverklaring	8
2.2	Geen overschrijding van rapporteringstoleranties	9
2.3	Totstandkoming niet-financiële informatie	9
3	Beheer over het algemeen op orde, IT heeft aandacht	11
3.1	Aantal bevindingen in het beheer gelijk gebleven	11
3.2	Uitkomsten onderzoek naar de General IT Controls	11
3.3	Materiële bedrijfsvoering beheer van ICT-middelen	12
3.4	Informatie Beveiligingsonderzoek (IB-onderzoek)	13
3.5	Verplichtingenbeheer	13
3.6	Transactie-uitgaven inclusief inkoopbeheer en betalingsverkeer	13
3.7	Ontvangsten en omzet	13
4	Overige onderwerpen	15
4.1	Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	15
Bijlage 1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	17
Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	22

1 Belangrijkste ontwikkelingen

1.1 Gevolgen COVID-19 en renovatie Binnenhof

1.1.1 *Gevolgen COVID-19*

Vanaf maart 2020 wordt de maatschappij getekend door de coronacrisis, met forse gevolgen voor de Nederlandse begroting. Om de gevolgen van de coronacrisis te beperken heeft het kabinet omvangrijke nood- en steunmaatregelen genomen. Deze maatregelen hebben een belangrijke impact op de financiën en bedrijfsvoering van de Rijksoverheid. In dit onderdeel gaan we in op de belangrijkste gevolgen die de coronamaatregelen hebben voor het ministerie van Algemene Zaken (AZ).

AZ-Next

Het grote ICT-project AZ-Next loopt onder meer door COVID-19 en verlate leveringen vertraging op. De verwachting is dat het programma binnen het daarvoor gereserveerde budget eind 2023/2024 kan worden afgerond.

Dienst Publiek en Communicatie (DPC)

Het agentschap DPC heeft extra kosten gemaakt als gevolg van COVID-19. Ter dekking van de geraamde kosten heeft DPC een additionele taakbijdrage van AZ ontvangen.

1.1.2 *Renovatie Binnenhof*

De renovatie van het Binnenhof is gestart. De consequentie hiervan is dat de AZ-medewerkers zullen verhuizen en tijdelijk gehuisvest worden in het pand van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Medio 2023 zal de verhuizing, naar verwachting, plaatsvinden.

1.2 Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak over 2021 bij het ministerie van Algemene Zaken, het agentschap Dienst Publiek en Communicatie, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister en de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, de directeur van het Kabinet van de Koning en de voorzitter van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Het rapport wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit comité, de directeur Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken en de directeur van het Agentschap Dienst Publiek en Communicatie. Het rapport wordt verder toegezonden aan de minister van Financiën en aan de president van de Algemene Rekenkamer.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek van de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer,
- de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- de overige onderwerpen (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring (bijlage 1);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 2).

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

2.1 Controleverklaring

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2021 van het ministerie van Algemene Zaken (III). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021.

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico's. Dit doen wij, bij wijze van pilot, op grond van een wijziging van standaarden die van toepassing zijn op onze werkzaamheden en die vanaf volgend jaar verplicht ingaan. Met dit deel van de controleverklaring beogen wij, specifiek voor AZ, inzicht te geven in de onderkende risico's, toegepaste beheersingsmaatregelen en de door ons uitgevoerde werkzaamheden. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van uw ministerie en kan tot omvangrijke financiële schade leiden. Het is zowel in uw belang als dat van belanghebbende gebruikers van het jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's.

Omvang financiële stromen

De omvang van de financiële stromen voor het begrotingshoofdstuk blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 1: Omvang financiële stromen voor Begroting IIIa ministerie van Algemene Zaken

(*€ miljoen)	2021	2020
Aangegane verplichtingen	83,7	70,3
Gerealiseerde uitgaven	77,6	70,3
Gerealiseerde ontvangsten	4,4	4,0
Afgerekende voorschotten	0,4	0,4

Tabel 2: Omvang financiële stromen voor Begroting IIIa Verantwoordingsstaat Agentschap DPC

(*€ miljoen)	2021	2020
Baten	148,2	127,9
Lasten	147,0	126,5
Resultaat	1,2	1,4

Tabel 3: Omvang financiële stromen voor Begroting IIIb Kabinet van de Koning

(*€ miljoen)	2021	2020
Aangegane verplichtingen	2,7	2,7
Gerealiseerde uitgaven	2,7	2,7
Gerealiseerde ontvangsten	2,7	2,7

Tabel 4: Omvang financiële stromen voor Begroting IIIc Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

(*€ miljoen)	2021	2020
Aangegane verplichtingen	2,2	2,2
Gerealiseerde uitgaven	2,1	2,2
Gerealiseerde ontvangsten	0,0	0,0

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldbalans als geheel bedraagt 4% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld¹.

Tijdens onze controle hebben wij vanwege COVID-19 noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde waarnemingen te doen. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan en hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

2.2 **Geen overschrijding van rapporteringstoleranties**

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagrafen (IIIa, IIIb, en IIIc) in het jaarverslag gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. In het onderdeel rechtmatigheid zijn geen rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

2.3 **Totstandkoming niet-financiële informatie**

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie en of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Uit ons onderzoek blijken geen bevindingen.

1 Dit gebeurt afzonderlijk voor:

- het totaal van de uitgaven, ontvangsten en van derden verkregen baten (voor het kabinet van de Koning: het totaal van de uitgaven);
- het totaal van de aangegane verplichtingen;
- het totaal van de relevante standen op de saldbalans.

3 Beheer over het algemeen op orde, IT behoeft aandacht

3.1 Aantal bevindingen in het beheer gelijk gebleven

Wij hebben een aantal processen van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties geselecteerd en zijn daarvoor nagegaan of deze voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving.

De uitkomst van deze werkzaamheden is dat het beheer bij het ministerie van Algemene Zaken, het agentschap DPC, Het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten over het algemeen op orde is. Het aantal bevindingen is gelijk gebleven op twee. De bevinding met betrekking tot General IT Controls is verzwaard van licht naar gemiddeld omdat deze bevinding inmiddels meerdere jaren open staat. Op het gebied van het materieel beheer van ICT-middelen hebben wij het afgelopen jaar verbetering gezien, waarbij wij de werking van de geïmplementeerde maatregelen in 2022 nogmaals zullen toetsen.

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2021

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2018	2019	2020	2021
General IT controls: groot aantal accounts met vergaande beheer bevoegdheden	AZ		●	●	■
Materiële bedrijfsvoering beheer ICT middelen	AZ	●	■	■	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

3.2 Uitkomsten onderzoek naar de General IT Controls

De ADR verricht uitgebreid onderzoek naar de General IT Controls (GITC's) m.b.t. de normen van Wijzigingsbeheer, Gebruikersbeheer, Wachtwoordbeheer, Beveiliging van Componenten en Back-up & Recovery. Deze audit is uitgevoerd op de CODA-applicatie, de SQL-database en het besturings-systeem Windows.

Gedurende onze controle in 2021 hebben wij net als in voorgaande jaren te veel beheeraccounts met vergaande bevoegdheden aangetroffen op de database en het besturingssysteem. Voor Windows geldt dat het aantal van dergelijke accounts in 2021 verder is toegenomen ten opzichte van 2020. Voor SQL is in de auditperiode wel een lichte daling waargenomen. Verder geldt voor beide lagen dat de rechten onvoldoende onderbouwd worden en dat er gebruik gemaakt wordt van onpersoonlijke accounts. Bovendien worden er geen periodieke controles op de accounts van gebruikers en beheerders van Windows en SQL uitgevoerd. Hierdoor wordt het risico van foutieve handelingen of bewust misbruik van deze bevoegdheden onnodig vergroot met bijkomend risico dat dit niet ontdekt wordt.

AZ erkent de bevinding dat er accounts zijn met vergaande bevoegdheden in de IT-omgeving. Vanwege AZ-Next is het ministerie van mening dat hier momenteel geen oplossing voor is. Er wordt detectief gemonitord op gebruik in CODA, desondanks blijft het risico van misbruik bestaan.

Voor de CODA-applicatie geldt dat er beheerders zijn met twee accounts (een persoonlijke en een onpersoonlijke), er overbodige onpersoonlijke accounts zijn en er accounts met zeer veel rechten zijn. Hierdoor bestaat het risico dat functiescheiding en het 4-ogenprincipe doorbroken worden.

Voor Wachtwoordbeheer van Windows geldt dat er niet voldaan wordt aan de eis om minimaal jaarlijks het wachtwoord te wijzigen en voor sommige accounts verlopen de wachtwoorden zelfs nooit. Ook wordt, voor zowel Windows als CODA, niet aan alle complexiteitseisen voldaan. Hierdoor wordt het risico dat wachtwoorden gekraakt worden groter en kan het account voor lange tijd (meer dan een jaar) misbruikt worden. Daarnaast is de bevinding dat het initiële wachtwoord in de applicatie niet aangepast hoeft te worden niet opgelost, waardoor het account van nieuwe gebruikers eenvoudig misbruikt kan worden.

Beveiliging van Componenten m.b.t. Windows heeft verschillende aandachtspunten. In algemene zin is er weinig opzetdocumentatie. Daarnaast ontbreekt toepassing van hardening (deactiveren van overbodige functies) waardoor het aanvalsoppervlak wordt vergroot. Er is op dit moment geen overkoepelende monitoring vanuit een Security Operations Center (SOC). Er wordt wel gefragmenteerd monitoring uitgevoerd, maar onduidelijk is of hierdoor alle risico's afgedekt worden. Wij hebben niet kunnen vaststellen dat standaardwachtwoorden en backdoor accounts zijn gewijzigd en/of verwijderd. Middels standaardwachtwoorden en backdoor accounts kan een kwaadwillende zich toegang verschaffen tot de AZ-omgeving.

In 2021 heeft geen restoretest plaatsgevonden bij AZ. Door hiermee te oefenen wordt het risico op fouten of problemen indien er daadwerkelijk een back-up teruggezet moet worden verkleind. Hetzelfde geldt voor het testen van de uitwijk.

Wij schalen de bevinding op van licht naar gemiddeld, omdat de bevindingen nu voor langere tijd bestaan zonder dat hier afdoende actie op is ondernomen.

3.3 **Materiële bedrijfsvoering beheer van ICT-middelen**

Het materieel beheer van ICT-middelen heeft zowel betrekking op de aanwezigheid als op de registratie van ICT-middelen. Bij het ministerie van Algemene Zaken rapporteert de ADR sinds 2016 een bevinding over de juistheid en volledigheid van de registratie van de ICT-middelen in het beheersysteem (TOPdesk).

Voor ICT-middelen geldt een financieel risico vanwege de diefstalgevoeligheid. In een voorkomend geval zal een gebrekkige registratie eventuele vermissingen ook moeilijker opmerken of oplossen. Daarnaast is er sprake van een politiek en bestuurlijk risico als onbevoegden toegang zouden krijgen tot gevoelige informatie en data, hetgeen weer kan leiden tot imagoschade en mogelijk een verplichte melding van een datalek bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Verder is een juiste en volledige registratie van ICT-middelen (hard- en software) in TOPdesk een voorwaarde voor een betrouwbare werking van Integrated Service Management processen als configuratiebeheer en probleem- en wijzigingsbeheer. Het hebben van een toereikende registratie is tevens van belang voor de transitie naar AZ-Next.

AZ heeft in de jaren tussen 2019 en 2020 verschillende inventarisaties (nulmetingen) uitgevoerd. Hieruit bleek dat er steeds verschillen bestonden tussen de geregistreerde en daadwerkelijk aanwezige ICT-middelen.

In 2021 heeft AZ concrete stappen gezet om het beheer op orde te brengen. Er hebben meerdere controles plaatsgevonden, er zijn interne opleidingen gegeven en een onderzoek naar het gebruik van vermiste items heeft plaatsgevonden. In ons interim-rapport van 2021 hebben wij AZ enkele aandachtspunten meegegeven ter verdere verbetering. Wij hebben vastgesteld dat AZ grote stappen heeft gemaakt, maar dat nog geen concrete invulling is gegeven aan onze aanvullende aandachtspunten. Ons beeld over deze bevinding is door de gezette stappen aan de kant van AZ verbeterd. Gezien de ontwikkelingen verlagen wij deze bevinding van gemiddeld naar licht.

3.4 Informatie Beveiligingsonderzoek (IB-onderzoek)

In 2021 heeft het ministerie aanvullende stappen gezet om de volwassenheid op het gebied van informatiebeveiliging te verhogen. Sinds 2020 werkt AZ met managementrapportages over informatiebeveiliging, waarin onder andere risico's en incidenten worden beschreven. AZ is daarnaast de procedures rondom risicobeoordelingen nader aan het formaliseren. Voor het monitoren van openstaande risico's en verbeteracties is een proces opgestart; dit loopt nog niet geheel conform de daarvoor opgestelde procedure. In lijn met vorig jaar blijkt uit de monitoring van AZ dat het merendeel van de kritieke systemen recent is onderworpen aan een QuickScan of risicoanalyse. Echter slechts bij enkele systemen is een diepgaander beveiligingsonderzoek (zoals een pentest of audit) uitgevoerd.

Om de centrale beheersing van informatiebeveiliging bij AZ verder te ontwikkelen, adviseren wij het volgende:

- houd de reeds ingeslagen weg rondom monitoring van bestaande risico's en verbeterplannen aan;
- breng de bezetting van het CISO-office in lijn met de gestelde ambitie, om de ingezette voortgang vast te houden.

3.5 Verplichtingenbeheer

Mede vanwege de transitie naar AZ-Next is sprake van meer ICT-investeringen en inhuur van specialisten. Deze contracten vallen niet onder artikel 21 van de Regeling financieel beheer van het Rijk. Om die reden worden de aangegane verplichtingen zelfstandig bepaald en niet langer afgeleid van de kasuitgaven. Indien van toepassing leidt dit tot een openstaand saldo aan het einde van het boekjaar. Naar aanleiding hiervan heeft AZ besloten om voor alle bestaande contracten vast te stellen of deze voldoen aan de Regeling. Dit gebeurt voor 2021 nog extracomptabel. Wij adviseren AZ om het vastleggen van de verplichtingen en de daarbij behorende uitgaven per contract procedureel te borgen.

3.6 Transactie-uitgaven inclusief inkoopbeheer en betalingsverkeer

Transactie-uitgaven

Uit de controles van de transactie-uitgaven (inclusief P-Direkt) en de lasten zijn voor 2021 geen belangrijke bevindingen gekomen voor de dienstonderdelen op begroting (III).

Rechtmatigheid inkoopbeheer

Er is voor een aantal dienstonderdelen op begroting Algemene Zaken (III) in beperkte mate sprake van rechtmatigheidsfouten. Deze worden met name veroorzaakt door afwijkingen tussen bestelling en factuur. De rechtmatigheidsfouten blijven ruimschoots binnen de tolerantiegrenzen.

Betalingsverkeer

In het ING-betaalpakket is voor twee medewerkers sprake van een combinatie van de rol van beheerder en uitvoerder. Dit leidt tot een functievermenging. De leiding van AZ heeft dit risico onderkend en aanvullende beheersmaatregelen getroffen rond het betalingsverkeer. Wij hebben vastgesteld dat deze aanvullende beheersmaatregelen in 2021 hebben bestaan en gewerkt.

3.7 Ontvangsten en omzet

Ten aanzien van de ontvangsten van het ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten alsmede ten aanzien van de omzet van het Agentschap DPC hebben wij geen bevindingen.

4 Overige onderwerpen

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de relevante onderwerpen opgenomen die niet worden gewogen in het kader van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties.

4.1

Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

In 2020 zijn er in het Rijksbrede AVG-onderzoek vijf aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn in 2021 onderzocht naar de mate van opvolging. Hieruit is gebleken dat er nog één aanbeveling open staat, namelijk dat het register van verwerkingsactiviteiten van het kerndepartement geactualiseerd dient te worden. AZ geeft aan dit in het derde kwartaal van 2022 op de planning te hebben staan.

Bijlagen

Aan: de minister van Algemene Zaken

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2021 van het ministerie van Algemene Zaken gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Algemene Zaken over 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij van Algemene Zaken;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2021 met de toelichting daarbij van Agentschap Dienst Publiek en Communicatie;
- de departementale saldibalans per 31 december 2021 met de toelichting daarbij van het ministerie van Algemene Zaken;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021 van het ministerie van Algemene Zaken;
- het aandeel van het ministerie van Algemene Zaken in de overzichten over 2021 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

De financiële overzichten van het Kabinet van de Koning bestaan uit:

- de verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij van het Kabinet van de Koning;
- de saldibalans per 31 december 2021 met de toelichting daarbij van het Kabinet van de Koning;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021 van het Kabinet van de Koning;
- het aandeel van het Kabinet van de Koning in de overzichten over 2021 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

De financiële overzichten van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten bestaan uit:

- de verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten;
- de saldibalans per 31 december 2021 met de toelichting daarbij van de commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021 van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten;
- het aandeel van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten in de overzichten over 2021 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2021 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie ‘Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten’.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2021 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan

Wij hebben onze controlewerkzaamheden inzake frauderisico's bepaald in het kader van de controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel hierover. Onderstaande informatie moet in dat kader worden gezien en niet als afzonderlijke oordelen of conclusies.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van Algemene Zaken (inclusief Agentschap Dienst Publiek en Communicatie), het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Als onderdeel van onze controle identificeren en schatten wij de risico's in op een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten die het gevolg is van fraude. Onder fraude verstaan wij een opzettelijke handeling door één of meer leden van het management, met governance belaste personen, werknemers of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen. Frauderisico's kunnen te maken hebben met het handelen van medewerkers van het ministerie, het handelen van derden (misbruik van wet- en regelgeving) of een combinatie van beide. Fraude kan daarbij voortkomen uit frauduleuze financiële verslaggeving en oneigenlijke toe-eigening van activa (waaronder door misbruik van wet- en regelgeving door derden).

Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie van Algemene Zaken en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingproces, en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Wij constateren dat AZ geen specifieke frauderisicoanalyse heeft opgesteld.

Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd, en voor zover wij noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van frauderisico's. Wij hebben geëvalueerd of deze factoren een indicatie vormden voor de aanwezigheid van het risico op afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude.

De door ons geïdentificeerde frauderisico's, de belangrijkste specifieke controlewerkzaamheden die wij naar aanleiding daarvan hebben uitgevoerd en de uitkomsten daarvan, zijn als volgt samen te vatten:

- wij onderkennen het risico op het doorbreken van de interne beheersmaatregelen door het management. Door de indeling in relatief autonoom opererende organisatieonderdelen ontstaat een natuurlijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, welke ook is

vertaald naar het IT-systeem waarbij de administratieve functie gecentraliseerd is. Dit leidt ertoe dat bij het aangaan en vastleggen van verplichtingen namens AZ, KvdK en CTIVD meerdere personen betrokken zijn. Uit onze systeemgerichte werkzaamheden blijkt dat deze scheiding van functies gedurende het hele jaar gewerkt heeft. Verder hebben wij door middel van *journal entry testing* bijzondere boekingen beoordeeld;

- bij de baten-lastendienst is sprake van een risico op het onvolledig verantwoorden van de opbrengsten of het sturen van het resultaat. In verband hiermee hebben wij nadrukkelijk aandacht besteed aan de afgrenzing van de omzet en kosten en hebben wij de schattingen en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de voorziening beoordeeld;
- bij betalingen bestaat een risico op betalingen zonder dat de juiste tegenprestatie is verkregen door de organisatie. Wij hebben de wijze waarop AZ met prestatieverklaringen omgaat in onze controle betrokken, daarnaast vastgesteld dat bij betalingen altijd meerdere personen betrokken zijn en ook zijn mogelijk dubbele betalingen door ons beoordeeld; en
- er is een risico op ontvreemding of misbruik van middelen van de organisatie. Wij hebben vastgesteld dat intern periodieke controles plaatsvinden die hierop toezien. Verder hebben wij de systematiek van beheersing van middelen van de organisatie (inclusief registratie, uitgifte, inname en afboeking) getoetst.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang.

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen andere informatie

Naast de financiële overzichten omvat het jaarverslag andere informatie, die bestaat uit:

- het deel algemeen (verzoek tot dechargeverlening en leeswijzer);
- het niet-financiële deel van de toelichting bij het begrotingsartikel van het ministerie van Algemene Zaken en de verantwoordingsstaten van het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf);
- de voorgeschreven bijlagen.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie:

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat².

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 4, tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk en de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

² Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, de Regeling Controleprotocol WNT 2021, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie³;
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten van het ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

³ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Algemene Zaken onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 15 maart 2022

Auditdienst Rijk

Controle getrouw beeld financiële overzichten

Als eerste onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de geldende verslaggevingsvoorschriften. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 6, eerste en tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldbalans als geheel bedraagt 4% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld. Wij zijn er bij onze controle van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen andere (niet-financiële) verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat. Ook zijn wij nagegaan dat het jaarverslag alle voorgeschreven informatie bevat.

Overschrijding van rapporteringstoleranties

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) nieuwe eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze nieuwe eisen hebben onder andere betrekking op de samenloop van leidinggevende topfuncties bij meerdere WNT-instellingen bij één persoon (anticumulatiebepaling). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft aangegeven dat dit leidt tot een knelpunt in de accountantscontrole, omdat de juistheid en volledigheid van de WNT-opgave op dit punt afhankelijk is van de situatie bij andere instellingen. Dit is ook aangegeven in de Regeling Controleprotocol WNT 2021. Wij kunnen de volledigheid van functies bij andere instellingen niet vaststellen en hebben geen toegang tot gegevens bij deze instellingen. In de controleverklaring lichten wij daarom toe dat de naleving van de anticumulatiebepaling vanwege deze vaktechnische beperkingen buiten de reikwijdte van onze controle valt.

Onderzoek beheer

Als tweede onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak volgt uit artikel 3, tweede lid, en artikel 6, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. De normen waaraan wij toetsen zijn op grond van artikel 4, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk:

- ordelijkheid en controleerbaarheid van het begrotingsbeheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het verwerven, het beheren en het afstoten van materieel;
- betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de financiële administraties.

Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2021 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd:

- general IT-controls;
- informatiebeveiliging;
- transactie-uitgaven inclusief inkoopbeheer en betalingsverkeer;
- ontvangstenbeheer bij het ministerie van Algemene Zaken en omzetbeheer bij het Agentschap DPC;
- materiële bedrijfsvoering.

Onderzoek totstandkoming niet-financiële informatie

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële verantwoordingsinformatie voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. Hiertoe onderzoeken wij of de niet-financiële verantwoordingsinformatie op betrouwbare wijze tot stand is gekomen. Voorts gaan wij na of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Over deze niet-strijdigheid rapporteren wij in onze controleverklaring (zie bijlage 1).

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend. Voor het jaarverslag van het ministerie van Algemene Zaken is zeer beperkt sprake van niet-financiële informatie. In 2021 is onder meer de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagrafen onderzocht. De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in onderdeel 2.3 van dit rapport.

Verspreidingskring

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van Algemene Zaken de directeur van het Kabinet van de Koning en de voorzitter van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van Algemene Zaken dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 18 mei 2022, plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

Auditdienst Rijk

Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00