



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport

2021

Staten-Generaal
(IIA)

Kamer der Staten-Generaal



Auditrapport 2021

Staten-Generaal (IIA)

15 maart 2022

Kenmerk
2022-0000056270

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Inhoud

1	Inleiding	6
	1.1 Doel en doelgroepen	6
	1.2 Leeswijzer	6
2	Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag	8
	2.1 Controleverklaring	8
	2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties	8
	2.3 Totstandkoming niet-financiële informatie	8
3	Bevindingen in het financieel beheer	10
	3.1 Tweede Kamer: administratieve verwerking verplichtingen en voorschotten niet op orde	10
	3.2 Staten-Generaal: registratie kunstwerken verbetering noodzakelijk	10
	3.3 Tweede Kamer: onderbouwing prestatielevering en aanlevering documentatie niet in één keer goed	11
	3.4 Nog geen (aantoonbare) effectieve werking van IT-beheersmaatregelen	11
4	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering Staten-Generaal	13
	4.1 De Tweede Kamer werkt nog aan de risicoanalyses op de kernsystemen	13
	4.2 Modernisering financieel beheer Eerste kamer is in gang gezet	13
	4.3 Investeer gezamenlijk in een normenkader voor de accountantscontroles bij de financiering van politieke partijen	13
	4.4 Arresten van het Hof vereisen aanpassingen in de interne richtlijnen aanbestedingen	14
	4.5 Richt het (fraude)risicomanagement verder in: breng de samenhang tussen Governance, Risk en Compliance in kaart	14
	4.6 Woo: een grote uitdaging om de informatievoorziening op tijd op orde te krijgen	15
Bijlage 1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	17
Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	21

1 Inleiding

Verantwoordelijkheid financieel beheer

Dit rapport is gericht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vanuit de verantwoordelijkheid voor het beheer van de begroting van de Staten-Generaal. De Staten-Generaal hebben staatsrechtelijk de vrijheid om het financieel beheer (van de begroting) zelf in te richten binnen de kaders van de Comptabiliteitswet 2016.

1.1 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 de Staten-Generaal (IIA) hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee en de directeur Financieel-Economische Zaken van het ministerie van BZK. Het rapport wordt verder toegezonden aan de minister van Financiën en aan de president van de Algemene Rekenkamer.

1.2 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 de Staten-Generaal. 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. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van uw organisatie en kan tot grote 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

(*€ miljoen)	2021	2020
Aangegane verplichtingen	229	187
Gerealiseerde uitgaven	212	186
Gerealiseerde ontvangsten	6	4
Afgerekende voorschotten	78	47

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.

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 Overschrijding van rapporteringstoleranties

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf (BVP) in het jaarverslag gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021.

Bij de Staten-Generaal hebben we geen overschrijdingen van de rapporteringstoleranties geconstateerd.

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.

3 Bevindingen in het financieel beheer

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2021

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2018	2019	2020	2021
Administratieve verwerking verplichtingen en voorschotten niet op orde	Tweede Kamer der Staten-Generaal				■
Registratie kunstwerken verbetering noodzakelijk	Eerste Kamer der Staten-Generaal, en Tweede Kamer der Staten-Generaal				■
Onderbouwing prestatielevering niet altijd snel aantoonbaar	Tweede Kamer der Staten-Generaal				●
Nog geen (aantoonbare) effectieve werking van IT-beheersmaatregelen	Tweede Kamer der Staten-Generaal				●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

3.1 Tweede Kamer: administratieve verwerking verplichtingen en voorschotten niet op orde

Uit onze controle volgt dat de Tweede Kamer verplichtingen en voorschotten niet altijd juist en/of volledig registreerde in de financiële administratie. Deze bevinding komt voort uit de casus registratie van de contracten rondom de aanschaf, onderhoud en beheer van audiovisuele middelen. Zo waren meerjarige verplichtingen niet op de juiste wijze opgenomen in de administratie en zijn voorschotten geboekt, waarvan achteraf bleek dat dit geen voorschotten waren. Deze situatie heeft geleid tot substantiële correcties om te komen tot een juiste en volledige financiële verantwoording. Gedurende het jaar heeft de Tweede Kamer daarmee geen volledig inzicht gehad in de financiële stand van zaken.

Wij adviseren de Tweede Kamer om de financiële functie te versterken om zo de juistheid en de volledigheid van de administratieve verwerking te borgen en waar nodig correcties op de eerste registratie tijdig door te voeren.

3.2 Staten-Generaal: registratie kunstwerken verbetering noodzakelijk

Vanwege de verhuizing van de Staten-Generaal is dit jaar kunst in eigen beheer door ons onderzocht. De Tweede Kamer had reeds zelf het risico voor het kunstbeheer onderkend en een interne audit uitgevoerd naar het beheer van de kunstcollectie. Onderstaande bevindingen hebben bij de Tweede Kamer reeds tot aanscherpingen geleid.

Op basis van de onderzoeken over 2021 constateren we dat zowel bij de Eerste Kamer als de Tweede Kamer het beheer kunstcollectie niet voldoet aan de belangrijkste normen die hieraan worden gesteld. Zo ontbreekt:

- een beoordeling van de algemene IT-beheersingsmaatregelen van het systeem waarin kunstwerken worden geregistreerd;
- een (uitgewerkte) risicoanalyse;
- aantoonbaarheid periodieke inventarisatie.

Hiermee is het kunstbeheer niet ordelijk en controleerbaar, waardoor een verhoogd risico wordt gelopen op onopgemerkte malversaties. Het ontbreekt aan inzicht in wat aanwezig zou moeten zijn en wat er feitelijk aanwezig is. Een maatregel is overigens wel dat zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer bij de toegang beveiligd is.

Wij adviseren de Staten-Generaal om:

- op korte termijn een inventarisatie uit te voeren ten behoeve van het creëren van een nieuwe uitgangssituatie (nulmeting);
- het kunstbeheer verder te versterken op basis van de geldende normen (zoals de Regeling materieelbeheer roerende zaken van het Rijk).

Positief is dat naar aanleiding van de interne audit en onze controle de Tweede Kamer voor 2022 verbeteracties in gang heeft gezet, zoals een procesbeschrijving voor het kunstbeheer en het met terugwerkende kracht opstellen van een risicoanalyse. De Eerste Kamer geeft aan dat ze zijn gestart met het opstellen van een kunstbeheerplan, dat volgens de Eerste Kamer medio maart 2022 kenbaar wordt gemaakt.

Wij geven nog ter overweging mee om het kunstbeheer uit te besteden aan een gespecialiseerde partij binnen de Rijksoverheid.

3.3 Tweede Kamer: onderbouwing prestatielevering en aanlevering documentatie niet in één keer goed

Belang onderbouwing prestatielevering voor rechtmatigheid van uitgaven

Voor een effectieve en efficiënte controle van de rechtmatigheid van de uitgaven is het van belang dat de lijnmanager dan wel de budgethouder de documentatie over de onderbouwing van de geleverde prestatie in één keer goed aanlevert dan wel vastlegt in het financieel systeem. Bewustwording bij de lijnmanager van het belang van een goede vastlegging en aanlevering van de onderbouwing prestatielevering is hierbij een belangrijke randvoorwaarde.

Uit onze controle volgt dat de desbetreffende (lijn)manager en budgethouder de prestatieverklaring aantoonbaar vastlegt in het financieel systeem. De aanlevering van de onderbouwende stukken gebeurt nog niet in één keer (of gebeurt niet), waardoor de controle niet optimaal wordt uitgevoerd. De verhuizing van de Tweede Kamer heeft hier in 2021 een rol in gespeeld.

Een effectieve primaire registratie in het financiële systeem zorgt voor een doelmatige en aantoonbare controle op de uitgaven. *Wij adviseren om het financieel systeem nog verder te benutten door gebruik te maken van een zogenaamde three-way-match, waarbij bestelopdrachten, ontvangen goederen/geleverde diensten (prestatieonderbouwing) en facturen automatisch met elkaar vergeleken worden. Het gebruik maken van de three-way-matching kan bij voorbeeld in fasen, bijvoorbeeld eerst two-way match (factuur en bestelopdracht) gevolgd door matchen op het niveau van prestatieverklaring in een later stadium. Mede gelet op de toename van e-facturatie en wijze van vastlegging van de prestatielevering zou dit de doelmatigheid van de beheersmaatregel aanzienlijk vergroten.*

3.4 Nog geen (aantoonbare) effectieve werking van IT-beheersmaatregelen

Over 2021 hebben wij geconstateerd dat de effectiviteit van de IT-beheersmaatregelen nog niet afdoende is aangetoond. Het gaat hier om de aantoonbaarheid van de effectiviteit van de beheersmaatregelen in wijzigingsbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten en back-up en recovery. Het is belangrijk om te investeren in de aantoonbaarheid en communicatie over de basis IT-beheersmaatregelen zodat potentiële IT-risico's duidelijk in beeld zijn.

De Tweede Kamer is in het najaar gestart met het verbeteren van de (aantoonbaarheid) van de IT-beheersmaatregelen in het financieel systeem. *Voor 2022 adviseren wij om aan de hand van (bestaande) risicoanalyses de werking van de beheersmaatregelen aan te tonen en onnodige kwetsbaarheid in de IT en informatiebeveiliging uit te sluiten. De Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) kan hierbij worden gebruikt als leidraad.*

4.1 De Tweede Kamer werkt nog aan de risicoanalyses op de kernsystemen

In 2021 hebben wij de opvolging van de bevindingen over risicomanagement uit het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (AR) onderzocht. Over 2020 concludeerde de AR dat het niveau van informatiebeveiliging voor de kernsystemen is vastgesteld. Het ontbrak op dat moment nog aan onderliggende documentatie, zoals rapportages van beveiligingsonderzoeken per ICT-systeem en actuele risicoanalyses op de kernsystemen, waardoor nog niet alle risico's in het risicomanagement werden beheerst.

De Tweede Kamer heeft ervoor gekozen om veelal geen specifieke beveiligingsonderzoeken (pentesten) op de kernsystemen uit te voeren, maar een externe partij continu onderzoek te laten uitvoeren naar mogelijke kwetsbaarheden binnen het netwerk of applicaties. Bevindingen uit deze onderzoeken worden geanalyseerd en waar nodig omgezet in concrete verbeteracties. Voorts heeft de Tweede Kamer halverwege 2021 de functie van Security- en Riskmanager ingevuld. Deze is gestart met het uitvoeren van de risicoanalyses op de kernsystemen, maar dit loopt door tot in 2022.

Wij adviseren de Tweede Kamer om de inspanningen om informatiebeveiliging verder op orde te brengen, onverminderd voort te zetten door onder meer de risicoanalyses op de kernsystemen te actualiseren.

4.2 Modernisering financieel beheer Eerste kamer is in gang gezet

De Eerste Kamer heeft in 2021 gewerkt aan de herinrichting van de administratie en systemen. De financiële administratie is nu gebaseerd op het begrotingsartikel, waardoor de Eerste Kamer nu beter inzicht heeft in de financiële stand van zaken. Ook zijn balansrekeningen opgeschoond. Tevens is gestart met een budgethouders overleg/ coördinatorenoverleg over onder andere budget uitputting.

Verder werkt de Eerste Kamer aan een geautomatiseerd betalingsverkeer in combinatie met het financieel systeem (APRO) en wordt er gewerkt aan een ordelijk en controleerbaar dossier zoals Sharepoint en aan een uitwerking van werkinstructies en kennisbank in Onenote. Wij adviseren om de verbeteringen op het financieel beheer onverminderd voort te zetten door onder meer risicoanalyses uit te werken. Ter overweging geven wij mee om hierin voor zover mogelijk op te trekken met andere colleges.

4.3 Investeer gezamenlijk in een normenkader voor de accountantscontroles bij de financiering van politieke partijen

Politieke Partijen ontvangen bijdragen vanuit begrotingshoofdstuk VII (BZK) uit hoofde van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp), vanuit de Staten-Generaal uit hoofde van de regeling fractiekosten (Tweede Kamer) en de regeling fractiekosten (Eerste Kamer).

Voor deze drie geldstromen gelden andere normenkaders, zie onderstaand schema:

	Omvang 2022	Normenkader	Controleprotocol
Bijdragen vanuit BZK	€ 27.708.000	Wfpp, regeling financiering politieke partijen, brochure financiering politieke partijen	Nog in ontwikkeling, wel elementen opgenomen in de drie verschillende stukken zoals een model controleverklaring.
Fractiekosten Tweede Kamer	€ 38.367.000	Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014	Controleprotocol bevat geen model controleverklaring opvallend: controle toleranties zijn zeer laag.
Fractiekosten Eerste Kamer	€ 700.000	Regeling financiële ondersteuning fracties Eerste Kamer	In de regeling staat dat de ADR dit controleert.

Wij adviseren zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer om de samenwerking met BZK op te zoeken voor de regulering van de controle van deze kosten en bijdragen, met oog op de ontwikkeling dat controleprotocollen worden ontwikkeld of worden herzien voor de Wfpp en de fractiekosten Tweede Kamer. De controlerend accountant van de politieke partijen krijgen nu vanuit de Rijksoverheid verschillende eisen en protocollen voor de controle van deze geldstromen. Met een helder uniform en gezamenlijk normenkader kan de accountant dit in één controle oppakken. Wanneer de gevraagde gegevens als bijlagen bij de jaarrekening worden gevoegd, kan de accountant dit met de jaarrekening controle meteen meenemen. Vanuit het oogpunt op verschuivingsrisico tussen deze geldstromen in de financiële verantwoording van de politieke partijen is een gezamenlijke aanpak op de accountantscontrole opportuun. Deze aanpak kan gelijk aan de SiSa-systematiek worden ingericht.

4.4 Arresten van het Hof vereisen aanpassingen in de interne richtlijnen aanbestedingen

Uitspraken van het Europees Hof hebben tot gevolg dat in raamovereenkomsten maximale waarden moeten worden opgenomen, omdat bij overschrijding van deze waarden de raamovereenkomst geen effect meer sorteert. Het gevolg hiervan is dat de desbetreffende diensten niet meer afgenomen kunnen worden, maar dat deze opnieuw moeten worden aanbesteed. Dit heeft gevolgen voor het contractbeheer, het bewaken van de uitputting in relatie tot de maximale waarde (prijs/ hoeveelheid) en de interne richtlijnen voor Europese aanbestedingen.

Om in 2022 rechtmatigheidsfouten in de inkopen te voorkomen, adviseren wij de interne aanbestedingsrichtlijnen hiermee in overeenstemming te brengen en te zorgen voor een adequate monitoring van de uitputting van raamovereenkomsten. Een mogelijkheid hiertoe is om in Oracle een koppeling aan te brengen van de inkooporders met de bijbehorende contractnummer(s) zoals met raam- en of nadere overeenkomsten en bij te houden of het hier gaat om een rijksbrede raamovereenkomst (aanbesteding). Dit bevordert toezicht op naleving van contractuele voorwaarden en uitnutting van budgetten (monitoring).

4.5 Richt het (fraude)risicomanagement verder in: breng de samenhang tussen Governance, Risk en Compliance in kaart

De Staten-Generaal moet als organisatie steeds meer aantoonbaar voldoen aan diverse wet- en regelgeving, zoals informatiebeveiliging, privacy (AVG) en Wet Open Overheid (Woo). De sturing en de beheersing moet daarbij ingericht zijn op steeds weer nieuwe ontwikkelingen.

Een Governance, Risk en Compliance(GRC) tool is een systematiek gericht op het beheersen van interne gedragscodes, processen en regelgeving waarmee risico's effectief kunnen worden beheerst en voldaan wordt aan de nalevingsvereisten. Het doel is om op betrouwbare wijze doelstellingen te behalen, onzekerheden aan te kaarten en stelt in staat integer te handelen. Een dergelijke tool kan tevens behulpzaam zijn bij het nog op te zetten frauderisicomanagement waarvoor de Eerste Kamer middels het opzetten van breed risicomanagement twee jaar geleden reeds een eerste aanzet heeft gegeven.

Wij adviseren de Staten-Generaal om de mogelijkheden van GRC-tool te verkennen.

4.6

Woo: een grote uitdaging om de informatievoorziening op tijd op orde te krijgen

Op 1 mei 2022 zal vermoedelijk de Woo in werking treden. Met deze wet worden ook de Staten-Generaal verplicht om zoveel mogelijk informatie in een vroegtijdig stadium actief openbaar te maken. Dit heeft een behoorlijke impact op de bedrijfsvoering en vraagt een substantiële gedragsverandering met het omgaan van informatie.

Wij adviseren de Staten-Generaal om bij de voorbereiding van de invoering van deze wet zoveel mogelijk aan te sluiten bij rijksbrede ontwikkelingen en ervaringen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en andere Hoge Colleges van Staat.

Bijlagen

Aan: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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 de Staten-Generaal (IIA) gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van de Staten-Generaal 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 verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij;
- de saldbalans per 31 december 2021 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021;
- 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 Staten-Generaal 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 de Staten-Generaal. 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 een 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 de organisatie, 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 de Eerste Kamer en de Tweede kamer en hun omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. We constateren dat voor zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer een formeel frauderisicoanalyse systeem voor het management ontbreekt en adviseren hierin te investeren, zoals verwoord in 4.5. Daarnaast vragen we aandacht voor het beheer van de kunstwerken, zoals verwoord in het auditrapport Staten-Generaal hoofdstuk 3.2.

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:

- Er zijn risico's op doorbreking van interne beheersmaatregelen door het management (interne fraude). Wij hebben daarom data-analyse uitgevoerd om journaalposten met een verhoogd frauderisico te signaleren en te toetsen. Uit onze werkzaamheden komt naar voren dat wij geen vermoeden hebben van een verhoogd risico op omvangrijke fraude.
- Er zijn risico's in inkoop- en aanbestedingstrajecten, bijvoorbeeld door samenspanning (interne fraude). Wij hebben de gegevensgerichte detailcontroles op inkopen geëvalueerd. Uit onze werkzaamheden volgden geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang. Wel vragen we aandacht voor de wijze van administreren, zoals verwoord in 2.2. Ordelijk en controleerbaar financieel beheer voorkomt onnodige misverstanden en vermindert het risico op mogelijke frauduleuze handelingen.

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 de diverse begrotingsartikelen;
- 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 bevat¹.

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.

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;

¹ 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.

- 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 de organisatie²;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 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

² 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.

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.

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.

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 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