



**TER INFORMATIE**

Aan

de voorzitter en de leden van het overleg van secretarissen-generaal

**Auditdienst Rijk**

**Datum**

10 april 2024

**Notanummer**

2024-0000221940

**Bijlage**

Goede praktijkvoorbeelden

# nota

Hoofdpijnennota rijksbreed beeld ADR 2023

## 1. Inleiding

Het jaar 2023 was in economisch en financieel opzicht minder turbulent dan de drie voorgaande jaren. Toen veroorzaakten de COVID-19-pandemie, de oorlog in Oekraïne en de energiecrisis schokken die noopten tot snelle, ingrijpende maatregelen voor de korte termijn. Vanaf 2023 zien we ruimte ontstaan om de blik meer te richten op de lange termijn, vanuit het besef dat de grote economische, financiële, demografische en geopolitieke opgaven vragen om realistische keuzen, vereenvoudiging van wet- en regelgeving en meer oog voor de leefwereld van mensen.<sup>1</sup>

In deze nota schetsen wij ons rijksbrede beeld over 2023. Dit is gebaseerd op de kennis en inzichten die wij hebben opgedaan bij de controle van de jaarverslagen 2023 in het kader van onze wettelijke taak en bij onze andere onderzoeken voor de rijksdienst. In de bijlage van deze nota hebben wij een aantal goede praktijkvoorbeelden verzameld die wij hebben teruggezien bij de departementen.

Volledigheidshalve verwijzen wij ook naar het [tussentijds rijksbrede beeld 2023](#)<sup>2</sup> en onze beelden ten aanzien van de verantwoording van middelen uit het Herstel- en Veerkrachtplan, de impact van de netwerk- en informatiebeveiligingsrichtlijn op de Rijksoverheid en de ambities ten aanzien van het tegengaan van schijnzelfstandigheid.

## 2. Uitkomsten controle jaarverslagen 2023

Als onderdeel van onze wettelijke controle brengen wij auditrapporten uit bij de jaarverslagen van de begrotingshoofdstukken. Hieronder zijn de rijksbrede beelden van auditrapporten opgenomen.

### ***Getrouwheid: goedkeurende controleverklaringen bij alle begrotingshoofdstukken***

Bij de jaarverslagen van 2023 van alle begrotingshoofdstukken hebben wij goedkeurende controleverklaringen afgegeven over het getrouwe beeld daarvan.

<sup>1</sup> Zie onder meer: 17<sup>e</sup> Studiegroep Begrotingsruimte, Bijsturen met het oog op de toekomst. Advies deel 1 en 2; Brief van de Secretarissen-generaal aan de informateur, dr. R.H.A. Plasterk, dd. 12 januari 2024.

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/documenten/rapporten/2023/10/24/tussentijds-rijksbreed-beeld-adr-2023>

### Onvoldoende inzicht in bijstellingen van aangegane verplichtingen

Wij constateren net als voorgaande jaren dat de departementale jaarverslagen van 2023 voor de Staten-Generaal voor het uitoefenen van het autorisatierecht onvoldoende inzicht bieden in de daadwerkelijk aangegane verplichtingen in het begrotingsjaar. Dit komt omdat verplichtingen uit vorige jaren zijn vervallen ('negatieve bijstellingen') en er nog altijd verschillende manieren zijn toegestaan om de verlaging van verplichtingen uit eerdere begrotingsjaren te verwerken. Wij dringen daarom wederom aan op uniformering van de wet- en regelgeving.

Wij adviseren:

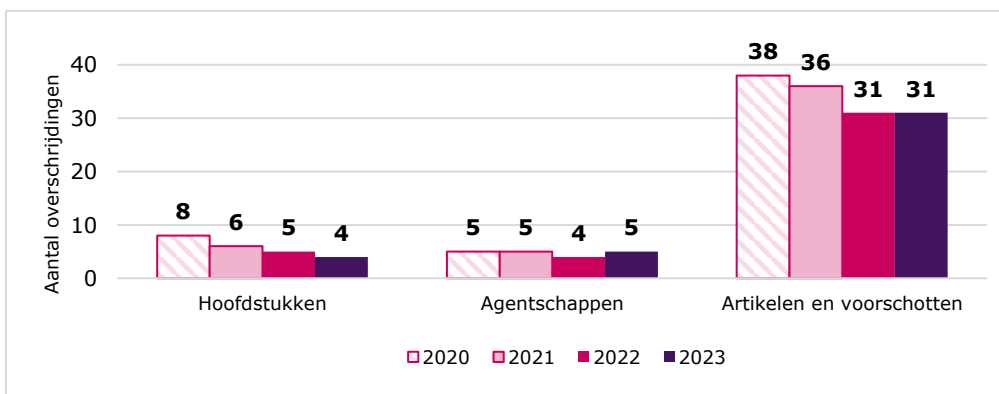
- het Directoraat-Generaal Rijksbegroting (DGRB) de regelgeving in lijn te brengen met het doel en de geest van de Comptabiliteitswet 2016. Verder adviseren wij DGRB de bepalingen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften (RBV)<sup>3</sup> over de verantwoording over het lopende begrotingsjaar eerder in het begrotingsjaar vast te stellen, zodat de departementen daar tijdig op kunnen inspelen;
- de departementen te komen tot aanpassing en uniformering van de geautomatiseerde financiële administraties, zodat ze onderscheid kunnen maken tussen vervallen verplichtingen uit het lopende jaar en de voorgaande jaren.

### Getrouwheid in relatie tot rechtmatigheid

De ministers moeten in de bedrijfsvoeringparagraaf van hun jaarverslag melding maken van fouten en onzekerheden ten aanzien van de comptabele rechtmatigheid indien het bedrag daarvan een bepaalde grens (rapporteringstolerantie) overschrijdt. Gebeurt dit juist en volledig, dan geven wij een goedkeurende controleverklaring.

### **Rechtmatigheid: fouten en onzekerheden door inkopen en het niet-naleven van aanbestedingswet- en regelgeving**

In de jaarverslagen 2023 zien we vier overschrijdingen van de rapporteringstoleranties voor de comptabele rechtmatigheid op hoofdstukniveau voor wat betreft de aangegane verplichtingen. Net als vorig jaar worden deze overschrijdingen grotendeels veroorzaakt door fouten en onzekerheden bij inkopen en het niet naleven van aanbestedingswet- en regelgeving.

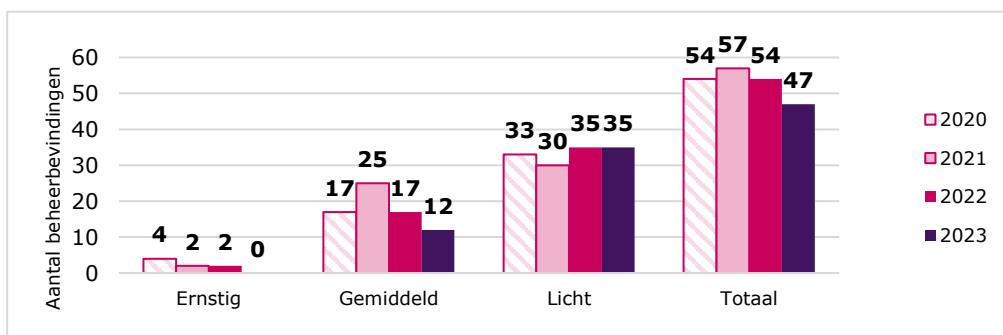


<sup>3</sup> De RBV jaar t wordt in het najaar van t-1 door de minister van Financiën vastgesteld en bevat regels voor de opstelling van de begroting t+1, de uitvoering van de begroting t en de verantwoording over t-1. Voor de verantwoordingsregels is dit te laat om de administratieve systemen en processen daarop in te richten.

Rechtmatigheidsfouten in rijksbrede aanbestedingen en inkopen manifesteren zich vaak als 'geïmporteerde' fouten die departementen zelf niet kunnen voorkomen. In 2023 werd ruim een kwart van de overschrijdingen van de rapporteringstoleranties mede veroorzaakt door rijksbrede onrechtmatige overeenkomsten voor de inkoopcategorie interim-management en organisatieadvies<sup>4</sup>. Wij gaan een centraal beheeronderzoek initiëren naar het rijksbrede categoriemanagement op het gebied van inkopen om de meest voorkomende onrechtmatigheidsfouten nader te analyseren en remedies aan te geven.

### **Financieel en materieelbeheer: geen ernstige bevindingen**

Rijksbreed is het aantal bevindingen dat wij in onze auditrapporten bij de jaarverslagen rapporteren over het gevoerde financieel en materieel beheer afgenomen ten opzichte van vorig jaar. Voor het eerst in lange tijd rapporteren wij geen ernstige bevindingen.



De onderwerpen waarover wij rapporten zijn: (1) inkopen en contractbeheer, (2) het beheer van IT-systemen en informatiebeveiliging, (3) de interne beheersing/controlle (waaronder de materiële bedrijfsvoering), en (4) het beheer van voorschotten en verplichtingen. De nieuwe bevindingen concentreren zich met name op de inkopen, het contractbeheer en het beheer van IT-systemen (de General IT-Controls).

### **3. Verminder aantal en beheers- en controlelasten specifieke uitkeringen**

Rijksbreed is er sprake van een forse toename van het aantal en de omvang van zogenoemde specifieke uitkeringen (spuks): van 22 in 2015 (met een financiële omvang van 9 miljard euro) naar 137 (omvang ruim 12 miljard) in 2022. Het gaat hier om uitkeringen van het Rijk aan decentrale overheden, zoals gemeenten en provincies, bestemd voor specifiek omschreven doelen die op lokaal of regionaal niveau gerealiseerd moeten worden. De ontvangende overheden dienen aan het Rijk te rapporteren over de uitgaven die ze doen.

Wij constateren dat de criteria om in aanmerking te komen voor spuks nogal eens zo algemeen geformuleerd zijn dat ze lastig toetsbaar zijn. Dit kan bij vaststelling van de uitkering leiden tot aanzienlijke onzekerheden en risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor andere spuks zijn de voorwaarden zo talrijk dat gemeenten hier nauwelijks aan kunnen voldoen. De groei van het aantal

<sup>4</sup> De aanbesteding hiervan heeft vertraging opgelopen omdat marktpartijen juridische bezwaren hebben ingediend. De rijksbrede raamovereenkomsten zijn hierdoor niet tijdig vernieuwd en er zijn onrechtmatige overeenkomsten ter overbrugging aangegaan. Dit raakt de hele rijksoverheid.

uitkeringen heeft tot gevolg dat de beheer- en controlelast van zowel het Rijk als de medeoverheden verder toeneemt. Vooral kleinere gemeenten die relatief kleinere bedragen ontvangen en vaak toch al overbelast zijn, maken onevenredig veel kosten voor de verantwoording. Bovendien belemmeren spuks de (financieel) autonome, integrale afwegingen omtrent de inzet van middelen op decentraal niveau voor belangrijke maatschappelijke opgaven als zorg, sociale ondersteuning en participatie.<sup>5</sup>

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer vanaf 2022 meermalen toegezegd het aantal spuks te verminderen. Ook is een speciale ambtelijke taskforce uitkeringsstelsel ingesteld en wordt gewerkt aan een wijziging van de Financiële-verhoudingswet. Wij adviseren de departementen te anticiperen op deze wetsaanpassing door zowel het aantal spuks als de beheer- en controlelast van de overblijvende spuks drastisch te verminderen.<sup>6</sup>

#### **4. Duurzaamheidsverslaggeving Rijk vraagt regie en richting**

Sinds 1 januari 2024 moeten beursgenoteerde ondernemingen in de Europese Unie rapporteren over hun duurzaamheid volgens een Europese richtlijn: de Corporate Sustainability Directive (CSRD). Voor overheden geldt deze verplichte duurzaamheidsrapportage nog niet. Tegelijkertijd ervaren overheden vanuit hun maatschappelijke rol, hun voorbeeldfunctie en rol als regelgever druk om zelf ook duurzaamheidsdoelen te stellen en zich hierover te verantwoorden. De overheid dient een aantal bedrijven ook duurzaamheidsinformatie te verschaffen zodat ze zich kunnen verantwoorden over hun waardeketen. Indirect heeft de overheid als ketenpartner dus ook al te maken met de CSRD.

Rijksbreed lopen er inmiddels uiteenlopende initiatieven rond duurzaamheidsverantwoording, met als risico's overlap en gebrek aan samenhang en transparantie. Wij adviseren om op korte termijn duidelijkheid te bieden over welke duurzaamheidsverslaggevingsrichtlijnen gaan gelden voor het Rijk. Hiermee kan meer uniformiteit en vergelijkbaarheid in de verslaggeving ontstaan en wordt de vereiste diepgang duidelijk. De ministeries kunnen op die manier tijdig de nodige voorbereidingen treffen en hun schaarse capaciteit efficiënt inzetten.

Als het niveau van verslaggeving vanuit de CSRD wordt aangehouden, ligt er de komende jaren nog een flinke uitdaging, zoals bijvoorbeeld het bepalen van materiële thema's en het verkrijgen van betrouwbare (keten)informatie. Het ministerie van Financiën lijkt vanuit de rijksbrede verantwoordelijkheid voor de verslaggevingsregels voor de departementale jaarverslagen de aangewezen partij om op de korte termijn de huidige uiteenlopende vormen van verslaggeving over duurzaamheid te coördineren en hiervoor een groeimodel te hanteren, in samenwerking met het ministerie van BZK, dat de jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk uitbrengt.<sup>7</sup>

#### **5. Digitale weerbaarheid vraagt aandacht ambtelijke leiding**

De weerbaarheid van het Rijk tegen digitale bedreigingen van systemen en processen is mede door de toenemende geopolitieke rivaliteit urgenter geworden.

---

<sup>5</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, Raamwerk voor toekomstbestendiger financiële verhoudingen. Briefadvies, p.20.

<sup>6</sup> Zie hiervoor ook de 17<sup>e</sup> Studiegroep Begrotingsruimte, Bijsturen met het oog op de toekomst. Advies deel 1 en 2, p.52.

<sup>7</sup> Zie ook: Raad van State, Advies bij de Miljoenennota 2024 en de rapportage voor het onafhankelijk begrotingstoezicht, p. 37-38.

De ministeries investeren weliswaar in maatregelen om hun weerbaarheid te vergroten, maar het blijft lastig om de snelle technologische ontwikkelingen die leiden tot almaar toenemende cyberbedreigingen bij te houden.

Eén van de acties vanuit de I-strategie van het Rijk is het structureel inzetten van zogenoemde red-teamingtesten. Dit zijn geavanceerde veiligheidstesten die een cyberaanval op één of meerdere kritieke functies van een organisatie simuleren op basis van reële dreigingen. De verwachting is dat hiermee ook de benodigde aandacht van de ambtelijke leiding voor versterking van de digitale weerbaarheid toeneemt. De ADR levert zelf ook een bijdrage door red-teamingdienstverlening aan te bieden. Hiervoor hebben wij een themagroep cyberveiligheid opgericht. Naast red-teamingtesten zijn er nog andere veiligheidstesten (zoals pentesten) die kunnen worden ingezet, afhankelijk van het beoogde doel, de scope en volwassenheid van de organisatie.

Wij adviseren de departementale CIO's, CISO's en de CIO-Rijk periodiek te inventariseren waar zich kritieke systemen bevinden en ervoor te zorgen dat deze aan een gedegen risicoanalyse worden onderworpen. Zorg ervoor dat de meest risicovolle systemen periodiek getest worden.

## **6. Cloudbeleid: meer dan alleen efficiëntie en innovatie**

In ons tussentijds rijksbreed beeld 2023 constateerden wij dat het eind 2022 vastgestelde rijksbrede cloudbeleid een stap op weg vormt naar een meer uniforme en professionele omgang met commerciële (publieke) cloud-dienstverleners. Het beleid staat toe dat overheidsorganisaties onder voorwaarden meer gebruik mogen maken van commerciële clouddiensten. Naar aanleiding van ons rijksbreed AVG-onderzoek vroegen wij aandacht voor de gegevensbeschermings- en veiligheidsrisico's van commerciële dienstverlening, met name van buiten de Europese Economische Ruimte (EER). Sindsdien is de aandacht voor de veiligheidsrisico's mede door de oplopende geopolitieke spanningen verder toegenomen.

We zien dat elk departement eigen visies en plannen hanteert om de relevante data en digitale toepassingen te verplaatsen naar de cloud ('cloudmigratie'). Enerzijds doet dit recht aan de uiteenlopende kenmerken en behoeften van de departementen. Anderzijds vergroot dit het risico dat afwegingen op het gebied van (nationale en economische) veiligheid, soevereiniteit en gegevensbescherming onvoldoende worden meegewogen.<sup>8</sup> Naarmate de afstand tussen de betrokken IT-medewerkers en de politiek-bestuurlijk verantwoordelijken groter is, lopen departementen een groter risico dat efficiëntie- en innovatie-overwegingen gaan domineren.

Wij adviseren de departementen te investeren in multidisciplinaire teams voor cloudmigratie zodat de uiteenlopende perspectieven, belangen en afwegingen voldoende voor het voetlicht komen.

---

<sup>8</sup> 'Too late to act? Europe's quest for cloud sovereignty'. Clingendael Policy Brief, maart 2024.

## **BIJLAGE: GOEDE PRAKTIJKVOORBEELDEN 2023**

### **FINANCIËEL BEHEER**

#### *FIN, EZK en VWS – krachten gebundeld voor data-analyse*

Het programma Toezicht Financiële Administratie (van het Directoraat-generaal Rijksbegroting) werkt aan een rijksbreed platform met data-analyses en dashboards voor monitoring van het financieel beheer voor alle departementen. De ministeries van Economische Zaken en Klimaat en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport nemen deel aan deze pilot en zijn koplopers in het rijksbrede programma.

#### *FIN – beter financieel beheer door duidelijkere rollen, taken en verantwoordelijkheden*

In 2023 is het toezicht en advies op het financieel beheer binnen het ministerie van Financiën expliciet belegd en bemenst. Een nieuw team van de directie FEZ houdt zich bezig met het systeemgerichte toezicht op het financieel beheer. In 2023 zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de financiële functie FIN verhelderd. Dit heeft bijgedragen aan een verbetering van het financieel beheer.

#### *VWS – structurele en culturele borging financieel beheer ingezet*

De Covid-19-crisis heeft de kwetsbaarheid van de financiële functie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport blootgelegd. Het ministerie werkt aan de structurele en culturele borging van het financieel beheer. Wij zien in 2023 een scherpere invulling van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de financiële functie, mede dankzij een sterkere kaderstellende en toezichhoudende rol van de directie FEZ. Fouten in de financiële administratie zijn eerder ontdekt en hersteld. De ambtelijke leiding van het ministerie is hierbij nadrukkelijk betrokken via een regiegroep. Dit heeft een positief effect op de aandacht van de VWS-organisatie om het financieel beheer naar het gewenste niveau te brengen.

#### *DEF – financiële functie blijft toezien op rechtmatigheid*

Terwijl de ingezette steunverlening aan Oekraïne in volle omvang doorgaat vraagt inmiddels ook de oorlogssituatie tussen Hamas en Israël de aandacht. Door geopolitieke ontwikkelingen wordt geïnvesteerd in de oorlogseconomie en de defensie-industrie. Enerzijds benadrukt de departementsleiding (*tone-at-the-top*) de behoefte aan versnelling door flexibiliteit en creativiteit. Anderzijds behouden de financiële functies hun focus op het beheer en vragen zij transparantie en verantwoording over onrechtmatig verleende opdrachten. Dit krachtenveld moet in stand blijven.

#### *J&V – aandacht departementale top voor financieel beheer*

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in 2023 de vruchten kunnen plukken van diverse, soms al jaren eerder gestarte verbetertrajecten, onder meer op het gebied van inkoopbeheer, factuurverwerking en de opvolging van balansdossiers. Er is sprake van een duidelijke opgaande lijn in de kwaliteit van het beheer, mede dankzij de aandacht hiervoor bij de departementsleiding, de directie FEZ en/of het management van de betrokken J&V-organisaties.

*BZK – monitoren van opvolging van bevindingen en onvolkomenheden*

De bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geconstateerde bevindingen en onvolkomenheden zijn gestructureerd opgepakt, onder meer door de inzet van verbeterplannen en het instellen van een monitoringscommissie die toezicht houdt op de voortgang hiervan. Deze investering draagt bij aan een versnelling in het oplossen van de bevindingen.

**IT-BEHEER EN INFORMATIEBEVEILIGING**

*J&V – feitelijke veiligheid van de systemen getest*

Het ministerie van Justitie en Veiligheid werkt aan het vergroten van de feitelijke veiligheid. Het ministerie heeft de eigen red-teamingactiviteiten structureel geborgd in de organisatie. Daarmee hebben de J&V-organisaties de mogelijkheid om de beveiliging van hun systemen periodiek te (laten) testen.

*DEF – implementatie departementale cloudstrategie gestart*

Het ministerie van Defensie heeft in 2023 een cloudstrategie vastgesteld. Deze gaat in op de wijze waarop Defensie kiest en toewerkt naar een hybride IT-landschap met MultiCloud. De definitieve keuze voor een cloudomgeving wordt gemaakt op basis van een afwegingskader. Hierin zijn de informatiebeveiligingsrichtlijnen, de gewenste mate van autonomie, de haalbare kostenefficiëntie, de beschikbaarheid van functionaliteit en de eisen aan rubricering of privacy bepalend.

**RISICOMANAGEMENT** (waaronder ook frauderisico's)

*SZW – departementale risicoanalyse met toprisico's*

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschikt over een actuele departementale risicoanalyse met de toprisico's die het bereiken van de beleidsdoelstellingen bedreigen, de getroffen beheersmaatregelen, de netto risico-inschattingen en de belangrijkste benodigde aanvullende acties om de risico's verder terug te dringen. De risicoanalyse omvat tevens risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van SZW-regelingen en subsidieregelingen.

*J&V – nauwelijks afwijkingen in verantwoording opvang ontheemden Oekraïne*

In 2023 vonden de eerste afrekeningen plaats van de financiering van de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Dit was een belangrijke toets op het functioneren van de regeling, die het ministerie uitstekend heeft doorstaan. Niet alleen bleek het aantal rechtmatigheidsfouten en onzekerheden in de financiering zeer beperkt, maar ook heeft J&V de grote aantallen vaststellingsbeschikkingen tijdig en op gecontroleerde wijze verwerkt. De ingerichte maatregelen om dit proces goed te laten verlopen – uitvoeren van een risicoanalyse vooraf, bewaking van de voortgang via een dashboard, tweewekelijks overleg over bijzonderheden – hebben hier in belangrijke mate aan bijgedragen.