



# Tussentijds rijksbreed beeld ADR 2024

Aan de voorzitter en de leden van het overleg van secretarissen-generaal, 25 november 2024

## Ons land staat voor grote opgaven

In onze hoofdlijnennota van april jl. constateerden wij dat er na de pandemie en energiecrisis meer ruimte is ontstaan voor de aanpak van langetermijnvraagstukken op het gebied van klimaat, geopolitiek, economie, financiën en demografie. Sindsdien is de veiligheidsomgeving van Nederland en Europa verder verslechterd door de escalatie van fysiek geweld in het Midden-Oosten en aan de Europese Oostflank en door toenemende cyberaanvallen en desinformatie. Op grond van het recente dreigingsbeeld, relevante scenario's en de taken van de krijgsmacht heeft het kabinet de bescherming van het grondgebied van Nederland en de bondgenoten dan ook als strategische prioriteit voor de komende jaren aangewezen.<sup>1</sup> De opgave om de investeringen hierin te versnellen is niet alleen gericht aan de overheid maar aan de samenleving als geheel.<sup>2</sup> Dit vergt prioritering, (keten)samenwerking en wendbaarheid van alle betrokken spelers, mede in het licht van de tekorten op de arbeidsmarkt en de door het kabinet opgelegde taakstellingen.<sup>3</sup> Op hoogambtelijk niveau vraagt dit eveneens om scherpere prioritering en sturing op de grootste strategische risico's en doelen. Dit kan niet zonder het formuleren van rijksbrede en departementale SMART doelstellingen en tussentijdse mijlpalen en het monitoren, evalueren en zo nodig tijdig bijstellen van de gekozen instrumenten.

In deze nota schetsen wij ons tussentijdse rijksbrede beeld van de sturing, beheersing en verantwoording over 2024. Dit is gebaseerd op de kennis en inzichten die wij hebben opgedaan bij onze onderzoeken voor de Rijksdienst in de eerste helft van dit jaar. In de bijlage bij deze nota hebben wij een aantal goede praktijkvoorbeelden verzameld op het gebied van risicomanagement, financieel beheer, interne beheersing, monitoring en informatievoorziening die wij hebben teruggezien bij de departementen. Volledigheidshalve verwijzen wij ook naar de [hoofdlijnennota 2023](#) en onze beelden over digitale weerbaarheid en het rijksbrede cloudbeleid, die nog steeds relevant zijn voor de rijksbrede sturing en beheersing.



Vergroot strategisch vermogen en slagvaardigheid met doorontwikkeling rijksbrede organisatie en bedrijfsvoering



Stel rijksbreed belang voorop bij de doorontwikkeling van het CIO-stelsel



Organiseer rijksbrede regie en faciliteer prioritering door financiële functies



Versterk risicomanagement en maak keuzes voor groei in volwassenheid digitale veiligheid



Maak keuzes voor doorontwikkeling duurzaamheidsverslaggeving Rijk

<sup>1</sup> Defensienota 2024. Sterk, slim en samen.

<sup>2</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Kamerbrief over voortgang Rijksbrede strategie voor de effectieve aanpak van desinformatie en aankondiging nieuwe acties.

<sup>3</sup> In de 85-pagina's tellende Defensienota 2024 valt het woord samenwerking 93 maal. De kabinetsbrede aanpak voor de weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen voorziet in een coördinerende rol voor de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en het ministerie van Defensie.





## 1. Vergroot strategisch vermogen en slagvaardigheid met doorontwikkeling rijksbrede organisatie en bedrijfsvoering

Het regeerprogramma van het kabinet-Schoof voorziet in een toekomstbestendige overheid die onnodige processen afschaft, de overhead terugdringt en de rijksbrede bedrijfsvoering doorontwikkelt.<sup>4</sup> Op papier kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hieraan zelf een impuls geven, door zijn coördinerende bevoegdheid te benutten om kaders vast te stellen voor de bedrijfsvoering en de organisatie en formatie van andere ministeries.<sup>5</sup> Ook kan de ambtelijke Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) gezamenlijk besluiten nemen voor de doorontwikkeling hiervan, bijvoorbeeld met het inrichten en strategischer aansturen van ketensamenwerking en rijksbrede uitvoeringsorganisaties.<sup>6</sup>

Wij zien op uiteenlopende plekken dat de praktijk weerbarstig is. Vaak blijkt dat verkokering en versnippering, ad hoc beleid zonder oog voor de uitvoering, tekortschietende kennis en leervermogen, stoeve ambtelijk-politieke relaties en ontbrekende doorzettingsmacht debet zijn aan gebrekkige strategievorming en samenwerking. Ze zorgen voor stagnatie in de concrete aanpak van knelpunten en in het behalen van de doelstellingen.<sup>7</sup> De Staat van de Uitvoering 2024 stelt in relatie tot de IT-governance:

“Versnelling vereist een einde aan de vrijblijvendheid. Weliswaar geeft het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegdheid knopen door te hakken, maar in de praktijk wordt deze ruimte niet gepakt of gegund. Er is een krachtige coördinatie nodig, met heldere en stevige mandaten.”<sup>8</sup>

Deze observatie is volgens ons ook van toepassing op de governance en (keten)samenwerking rondom een aantal andere vraagstukken bij de overheid. Wij lichten dit hieronder toe aan de hand van onze onderzoeken op het gebied van de financiële functie, het rijksbrede CIO-stelsel, digitale veiligheid en duurzaamheidsverslaggeving.



## 2. Stel rijksbrede doelstellingen voorop bij doorontwikkeling CIO-stelsel

Op verzoek van de CIO-Rijk hebben wij onderzocht hoe departementen en de CIO-Rijk invulling hebben gegeven aan de kernelementen van het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst, het digitaal leiderschap, het lerend vermogen, en daarbij behorende goede voorbeelden en (gedeelde) uitdagingen. Wij zien dat de invulling van de CIO-rol en het CIO-beraad in de vorm van kaderstelling, prioritering van doelstellingen, sturing en monitoring ook binnen het huidige Besluit nog aan focus, strategisch vermogen, kracht en effectiviteit kan winnen. Ook zien wij nog ruimte voor versterking van het samenspel tussen de betrokkenen binnen en buiten het bestaande rijksbrede CIO-stelsel. De digitaliseringopgave vraagt om bredere, betere en slimmere samenwerking met ketenpartners, markt- en kennisspelers binnen en buiten de overheid.

<sup>4</sup> Regeerprogramma kabinet-Schoof.

<sup>5</sup> Na overleg met deze ministers en in overeenstemming met de ministerraad.

<sup>6</sup> Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023. Lijst van vragen en antwoorden.

<sup>7</sup> SGO-brief 2024: Het aanpakken van deze belemmeringen vergt volgens de secretarissen-generaal onder meer het toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van alle beleidsvoornemens, waaronder ook het regeerakkoord, moties en amendementen; vereenvoudiging van stelsels; soepele en open ambtelijk-politieke verhoudingen; het structureel betrekken van het langetermijnperspectief bij politieke besluitvorming en het maken van keuzes bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven.

<sup>8</sup> Staat van de Uitvoering 2024, p.35.

Wij adviseren CIO Rijk en de departementale CIO's in ons onderzoeksrapport<sup>9</sup>:

- bepaal voor welke onderwerpen kaderstelling nodig is en hoe de monitoring plaatsvindt;
- vorm een gezamenlijk beeld van de onderwerpen die zich lenen voor agendering in het CIO-beraad en formuleer vervolgens SMART doelstellingen en tussentijdse mijlpalen om te kunnen monitoren, evalueren en zo nodig tijdig bijsturen;
- bepaal hoe om te gaan met vraagstukken waarvoor besluitvorming bij consensus niet mogelijk is en welke rol het besluitvormende mandaat van de CIO-Rijk daarin kan spelen;
- borg de integraliteit van de digitaliseringsopgave vanuit een netwerk- en samenwerkingsbenadering. Voorkom zo een te bureaucratische organisatie met zelfstandige afdelingen voor de verschillende Chief Officers<sup>10</sup>.



### 3. Organiseer rijksbrede regie en faciliteer prioritering door financiële functies

Sinds 2021 staat een verbeterd financieel beheer hoog op de agenda van de Rijksoverheid en zijn er ook successen geboekt.<sup>11</sup> Met het Programma Versterking Financieel beheer als opvolger van de tijdelijke Taskforce verbetering financieel beheer beoogt de minister van Financiën in de rol van kadersteller de komende jaren de aandacht voor dit onderwerp te borgen.

Wij hebben een rijksbrede inventarisatie en vergelijking uitgevoerd van de mate van volwassenheid van de financiële functie bij de kerndepartementen in relatie tot het financieel beheer.<sup>12</sup> Hieruit blijkt dat de ruimte die de kadersteller biedt ook daadwerkelijk wordt benut door de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ), waardoor er een grote verscheidenheid aan inrichtingen is ontstaan.<sup>13</sup> Geen van deze varianten springt eruit als 'best practice'. Wel hebben we aanwijzingen dat een centrale inrichting van het beleid voor financieel beheer op de departementen gebaat is bij commitment van, en sturing door de ambtelijke leiding. Andersom is een decentrale inrichting gebaat bij een scherpe beschrijving van de uiteenlopende rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen, zodat kaderstellers en decentrale budgethouders weten waarvoor zij aan de lat staan en eigenaarschap kunnen nemen voor het behalen van de tussentijdse mijlpalen en doelstellingen. Aangezien departementale herindelingen steeds vaker voorkomen, vraagt dit om extra aandacht.

Wat de financiële functie onderling vergelijkbaar maakt is dat alle departementen de pdca-cyclus hanteren. Hierin zien wij nog mogelijkheden voor verbetering, onder meer bij het gericht uitvoeren van risicoanalyses (plan) en interne beheersingsactiviteiten (do), het monitoren van deze activiteiten (check) en het rapporteren, treffen van maatregelen en bijstellen van de risicoanalyses (act).

Wij adviseren de kadersteller DG Rijksbegroting:

- formuleer duidelijkere centrale regelgeving en praktische handvatten zoals tools en procesbeschrijvingen;
- stuur meer op concrete, SMART doelstellingen en mijlpalen en deel best practices en andere leerervaringen;
- zet zoveel mogelijk in op rijksbrede automatisering en uniformering van processen.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Evaluatie CIO-stelsel Rijksdienst 2024.

<sup>10</sup> Onder wie CDO, CIO, CISO, CPO en CTO.

<sup>11</sup> ADR Hoofdlijnennota 2022 en AR Staat van de rijksverantwoording 2023.

<sup>12</sup> Globaal genomen zijn er drie varianten te onderscheiden: 1. centrale financiële functies; 2. decentrale financiële functies met een decentrale financiële administratie door het Financieel Dienstencentrum; en 3. decentrale financiële functies met een centrale financiële administratie in eigen beheer.

<sup>13</sup> Nota van Toelichting bij het Besluit FEZ van het Rijk: "aangezien de regels over de directies FEZ van de ministeries werking binnen het Rijk hebben, is soberheid betracht bij de invulling van deze nadere regels".

<sup>14</sup> Zie ook: [Evaluatie Comptabiliteitswet 2016 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Ten aanzien van de interne beheersing adviseren wij de directies FEZ:

- maak *overkoepelende* risicoanalyses van het systeem van interne beheersing en tref waar nodig adequate maatregelen om meer inzicht te verkrijgen in het functioneren ervan.

Op termijn wordt de financiële functie hierdoor doelmatiger, wendbaarder en beter in staat om snel in te spelen op veranderende omstandigheden die nopen tot herprioritering van schaarse capaciteit. Dit versterkt ook de rol van de financiële functie als waardevolle gesprekspartner voor interne en externe partijen.



#### **4. Versterk risicomanagement en maak keuzes voor groei in volwassenheid digitale veiligheid**

Digitale dreigingen zijn onverminderd groot als gevolg van geopolitieke spanningen en cybercriminaliteit. Zo is bij de recente cyberaanval op de Nederlandse politie – vermoedelijk door een statelijke actor – mogelijk gebruik gemaakt van machine learning om de aanval te automatiseren en wellicht in een later stadium te herhalen.<sup>15</sup>

Ontwikkelingen als de opmars van generatieve kunstmatige intelligentie, de toenemende complexiteit en onderlinge verwevenheid van digitale processen, netwerken en systemen en het tekort aan cyberspecialisten maken digitale veiligheid en weerbaarheid strategische prioriteiten voor alle betrokken partijen.

Uit ons onderzoek blijkt dat een aantal departementen de basis nog niet op orde heeft en niet altijd inzet op duurzame verbetering. Zo zien wij een stijging van het totale aantal bevindingen in de periode 2021-2023 die hoofdzakelijk terug te voeren is op drie basisinformatiebeveiligingsmaatregelen: autorisatiebeheer, beveiliging van IT-componenten en monitoring. Elk afzonderlijk kunnen deze tekortkomingen een laag of gemiddeld risico opleveren, maar juist hun combinatie kan leiden tot een hoog risico. Ook valt op dat maatregelen veelal ad hoc en incident-gedreven worden geïmplementeerd, onder meer naar aanleiding van audits. Mitigerende maatregelen worden dan vaak alleen voor de onderzochte systemen doorgevoerd, zonder na te gaan of de bevindingen ook relevant zijn voor andere systemen of processen. In het geval van departementoverstijgende ketens kan dit er toe leiden dat effecten van niet of onvolledig beheerste risico's in de keten opnieuw optreden en de continuïteit van de dienstverlening in gevaar brengen.

Wij adviseren:

- zorg voor een compleet en actueel beeld van zowel de departementale als rijksbrede kritieke systemen ('kroonjuwelen') en risico's. Zo wordt duidelijk waar specifieke extra beveiligingsmaatregelen vereist zijn boven op de basismaatregelen;
- versterk de pdca-cyclus voor informatiebeveiliging om zelf meer in control te komen;
- onderzoek de achterliggende oorzaken van bevindingen en relateer deze ook aan andere systemen en processen. Dit helpt om de informatiebeveiliging te verbeteren en te kunnen groeien in volwassenheid;
- laat periodiek de feitelijke weerbaarheid tegen cyberaanvallen voor de kroonjuwelen onderzoeken aan de hand van pentesten en red-teaming.

<sup>15</sup> 'De politiehack: wat we kunnen leren en welke maatregelen organisaties nu kunnen nemen', Cybercrimeinfo-ccinfo.nl, 2 oktober 2024.



## 5. Maak keuzes voor doorontwikkeling duurzaamheidsverslaggeving Rijk

Op grond van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) zijn vanaf 2024 steeds meer bedrijven verplicht te rapporteren over hun impact op mens en klimaat. In onze hoofdpijnennota 2023 hebben we aandacht gevraagd voor de grote diversiteit aan duurzaamheidsverantwoording binnen de Rijksoverheid. Wij adviseerden meer regie en coördinatie te organiseren om overlap, gebrek aan transparantie en inefficiënt gebruik van schaarse middelen te voorkomen en te anticiperen op mogelijke aanscherping van de verantwoordingseisen rond duurzaamheid voor de rijksoverheid. Om de duurzaamheidsverslaggeving verder te ontwikkelen staat het Rijk inmiddels voor een aantal belangrijke keuzes, die deels ook afhankelijk zijn van toekomstige internationale vereisten en standaarden. Een essentiële keuze is of de overheid zich wil beperken tot het rapporteren over duurzaamheid in de bedrijfsvoering of ook in de beleidsvoering. Deze keuze zal ook gevolgen hebben voor de regievoering op duurzaamheidsverslaggeving.

Om meer zicht te krijgen op het huidige palet aan duurzaamheidsverslaggeving en het benodigde ontwikkelpad naar effectieve en efficiënte duurzaamheidsverslaggeving binnen het Rijk, voeren wij in 2024 een inventariserend onderzoek uit. Uit onze eerste grotendeels kwantitatieve data-analyse komt naar voren dat over alle thema's uit de European Sustainability Reporting Standards (ESRS)<sup>16</sup> ergens vanuit de Rijksoverheid gerapporteerd wordt. Er zijn wel duidelijke verschillen in de mate van aandacht voor de verschillende thema's. Zo wordt er bijvoorbeeld veel gerapporteerd over klimaatverandering en sociale aspecten, maar aanzienlijk minder over verontreiniging en biodiversiteit. Ook verschilt de aandacht per departement voor bepaalde thema's, afhankelijk van de beleidsmatige departementale zwaartepunten. En er zijn witte vlekken in de rapportages die niet verklaard kunnen worden vanuit het beleidsmatige karakter van de departementen.

Een andere onderzoeksuitkomst is dat de beschikbare informatie verspreid is over diverse rapportagevormen, zoals departementale documenten (bijvoorbeeld de begroting, het jaarverslag en het duurzaamheidsverslag), maar ook rijksbrede rapportages, zoals de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, de Monitor Brede Welvaart en de rapportage over de Sustainable Development Goals. Dit roept de vraag op of de huidige duurzaamheidsverantwoording transparant en overzichtelijk genoeg is om door stakeholders te kunnen worden begrepen en of er geen sprake is van dubbelingen tussen de verschillende systemen. In de volgende fase van ons onderzoek zullen we hier nader op toetsen.

---

<sup>16</sup> Deze vormen de kern van de rapportageverplichtingen onder de CSRD.





## Bijlage 1: Goede praktijkvoorbeelden financiële functies

Wij hebben Rijksbreed de inrichting van de financiële functies in relatie tot het financieel beheer geïnterviewd en vergeleken. Hiermee beogen wij bij te dragen aan de uniformering en versterking van de financiële functie. De resultaten op hoofdlijnen van deze inventarisatie hebben wij hierboven opgenomen in de hoofdttekst. Hieronder belichten wij enkele goede voorbeelden.

### Interne beheersingsomgeving

- De Financiële Diensten Administratie (FDA) van EZ en LNVN is centraal georganiseerd onder de directie FEZ. De FDA geniet een sterk mandaat met support van de SG's en directeuren FEZ en is de gatekeeper voor fouten die in de 'lijn' voorkomen kunnen worden. De FDA stuurt opdrachten terug naar de beleidsafdelingen als deze de logische toets op volledigheid en (waar kennis beschikbaar) juistheid niet doorstaan.
- De inrichting van de begrotingshoofdstukken Justitie en Veiligheid (VI) en Financiën en Nationale Schuld (IX) zijn in lijn met de organisatiestructuur van de ministeries. Daarmee is het eigenaarschap van de budgethouders (de zogenoemde artikelbeheerders) voor de begrotingsartikelen evident.
- Het ministerie van VWS ontwikkelt een positieve grondhouding ten aanzien van het financieel beheer. VWS versterkt de controlfunctie door het aanstellen van DG-controllers en investeert in de financiële functie door de uitbreiding van de financiële functies bij de beleidsdirecties en FEZ.

### Risicoanalyses

- Het ministerie van LNVN beschikt over eigen *risk facilitators* die de risico-eigenaren begeleiden bij het goede gesprek over risico's en de risicoanalyses.
- De bestuursraad van het ministerie van SZW stelt jaarlijks een strategische risicoanalyse op onder begeleiding van FEZ en de werkveldcontrollers. Deze risicoanalyse wordt in het eerste auditcommittee besproken, waar ook het UWV en de SVB vertegenwoordigd zijn.
- De ministeries van BZ en JenV ontwikkelen Governance, Risk and Compliance-tooling ter ondersteuning van over- en inzichtelijk risicomanagement.
- Het Ministerie van BZK beschikt over een ordentelijk risico-inschattingsproces en investeert in de doorontwikkeling van dit proces.

### Interne beheersingsactiviteiten

- Rijksbreed worden in toenemende mate tussentijdse (maand/kwartaal/tertaal-) periodeafsluitingen geïnterviewd. Hiermee verkrijgt de financiële functie gedurende het jaar zicht op het financieel beheer en is het management in staat om tijdig bij te sturen en fouten te corrigeren. Bovendien vermindert dit ook de eindejaarspiek voor de verantwoording/de jaarafsluiting.
- Het ministerie van JenV neemt verantwoordelijkheid voor het IT-beheer van de financiële functie en voert periodiek controles uit op de algemene IT-beheersmaatregelen van het financiële systeem Oracle.

### Monitoringsactiviteiten en informatievoorziening

- De ministeries van EZ, LNVN en IenW stellen kwalitatief hoogwaardige managementrapportages op met de belangrijkste onderwerpen van het financieel beheer. Bij EZ en LNVN zijn de rapportages geheel gebaseerd op informatie uit eigen waarnemingen en niet op ADR-informatie.