



**Toelichting op het Rapport bij
het Jaarverslag 2009 van het
Ministerie van Buitenlandse
Zaken (V)**

19 mei 2010



Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 1 |
| 1.1 | Over dit onderzoek | 1 |
| 1.1.1 | Oordelen bij het jaarverslag | 1 |
| 1.1.2 | Onderzoek naar beleid | 1 |
| 1.1.3 | Onderzoek naar de bedrijfsvoering | 2 |
| 1.1.4 | Onderzoek naar de financiële informatie | 2 |
| 1.1.5 | Goede publieke verantwoording | 3 |
| 1.2 | Onderzoeksopzet | 5 |
| 1.3 | Over het Ministerie van Buitenlandse Zaken | 7 |
| 2 | Beleid | 10 |
| 2.1 | Beschikbaarheid beleidsinformatie | 10 |
| 2.1.1 | Experimenteel jaarverslag | 10 |
| 2.1.2 | Verantwoording in het beleidsverslag | 12 |
| 2.1.3 | Beleidsconclusies | 13 |
| 2.1.4 | Overzichtstabel in beleidsverslag | 14 |
| 2.1.5 | Beleidsartikelen | 14 |
| 2.2 | Praktijktoets | 16 |
| 2.2.1 | Private Sector Investeringsprogramma | 16 |
| 2.2.2 | Basisonderwijs in Mali | 19 |
| 2.3 | Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid | 21 |
| 3 | Bedrijfsvoering | 23 |
| 3.1 | Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer | 23 |
| 3.1.1 | Voorschottenbeheer | 24 |
| 3.1.2 | Toezicht op NIMD | 28 |
| 3.1.3 | Huisvesting buitenland | 29 |
| 3.1.4 | Vliegtickets | 32 |
| 3.2 | Onvolkomenheden in overige onderdelen bedrijfsvoering | 33 |
| 3.2.1 | Vertrouwensfuncties | 33 |
| 3.2.2 | Archief- en dossierbeheer | 35 |
| 3.2.3 | Informatiebeveiliging | 36 |
| 3.3 | Ontwikkeling in de bedrijfsvoering | 36 |
| 3.4 | Managementcontrolsysteem | 38 |
| 3.4.1 | ICT | 40 |



| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.4.2 | EU-aanbestedingen | 40 |
| 3.4.3 | Taakstelling | 41 |
| 3.5 | Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering | 44 |
| 4 | Financiële informatie | 46 |
| 4.1 | Oordeel over de financiële informatie | 46 |
| 4.2 | Oordeel over saldibalans en toelichting | 47 |
| | Gebruikte afkortingen | 49 |
| | Literatuur | 50 |



1 Inleiding

1

1.1 Over dit onderzoek

Een minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag over hoe zijn ministerie in het afgelopen jaar heeft gepresteerd en gefunctioneerd. In het jaarverslag staat of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid), hoe het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn geweest (financiële informatie).

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen, en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Het nu voorliggend document is een toelichting op dat rapport. In deze toelichting komen achtereenvolgens aan de orde: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2), over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 4).

1.1.1 Oordelen bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.1) en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid (§ 2.4), over de bedrijfsvoering (§ 3.5) en over de financiën (hoofdstuk 4) tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen. Met onze wettelijke oordelen hierover ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.

1.1.2 Onderzoek naar beleid

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De CW schrijft daarnaast



voor dat wij onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85). Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. We schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast geven we voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer was afgesproken. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen.

1.1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering

Conform de CW 2001 (artikel 82) doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Wij integreren dit onderzoek in het jaarlijks terugkerende rechtmatigheidsonderzoek. Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de voor dat beheer bijgehouden administraties. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de geconstateerde onvolkomenheden in de overige bedrijfsprocessen, die belangrijk zijn voor het functioneren van het Ministerie van BuiZa, en doen waar nodig aanbevelingen voor verbetering.

Verder gaan we in hoofdstuk 3 in op het managementcontrolsysteem (MCS) van het ministerie. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen.

1.1.4 Onderzoek naar de financiële informatie

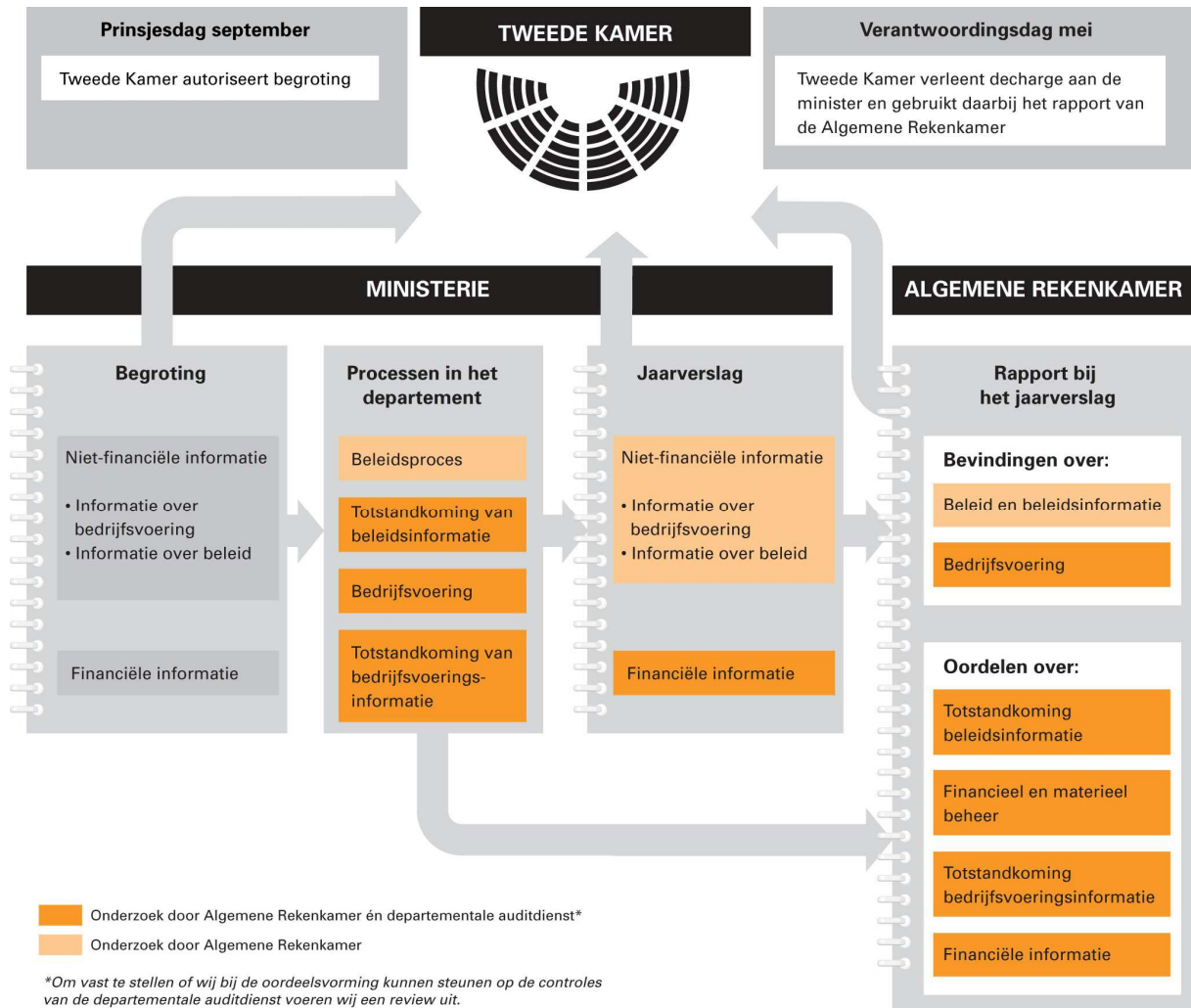
Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, artikel 82). In hoofdstuk 4 melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard onze *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder 'fouten' verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van 'onzekerheden' wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.



Figuur 1 laat zien wat wij in het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek wanneer onderzoeken.

3

Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



1.1.5 Goede publieke verantwoording

Het is de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om het onderzoek naar de jaarverslagen jaarlijks uit te voeren. De wijze waarop wij het onderzoek invullen (zie § 1.2 hierna) is niet alleen gebaseerd op de eisen die de wet stelt, maar ook op onze missie en strategie.

Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het



presteren en het functioneren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons op het onderdeel 'publieke verantwoording'. Wij vinden dat elke overheid te allen tijde publieke verantwoording moet kunnen afleggen over haar presteren en functioneren. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

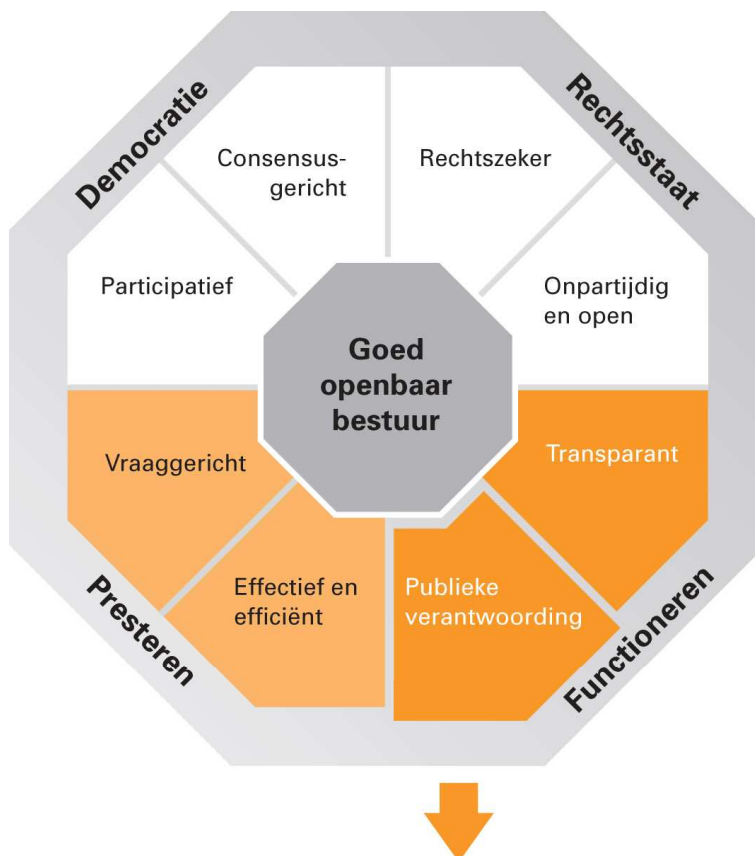
4

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Zie voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur onze website: www.rekenkamer.nl.



Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur

5



Publieke verantwoording

De overheid en de daarmee verbonden organen leggen publieke verantwoording af over:

- a) de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen (zie hoofdstuk 4)
- b) de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken (zie hoofdstuk 2)
- c) de integriteit van de organisatie en haar medewerkers
(Op 25 maart 2010 hebben wij het onderzoek Stand van zaken integriteitszorg 2009 gepubliceerd.)
- d) het 'in control' zijn (zie hoofdstuk 3)

Ontleend aan de brochures Presteren en functioneren van het openbaar bestuur en Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer.

1.2 Onderzoekopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2009 bij het Ministerie van BuiZa. In deze risicoanalyse zijn we uitgegaan van onze wettelijke taken en de essentiële elementen van publieke verantwoording. Op grond van het opgestelde programma hebben we enkele 'praktijktoetsen' verricht (zie hoofdstuk 2).



Bovendien hebben we extra aandacht besteed aan de volgende in de Audit Actielijst 2009 opgenomen onvolkomenheden:

6

- voorschottenbeheer: gericht op het toekennen van voorschotten, de stand en afrekening van oude voorschotten, de tijdigheid van de rappels en de beoordeling van de rapportages;
- toezicht op het Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie (NIMD): toezicht van het ministerie op de besteding en verantwoording van de subsidie aan het NIMD;
- departementaal reviewbeleid: het naleven van de interne regelgeving hierover;
- EU-aanbestedingen: het naleven van de regelgeving (dit onderwerp is Rijksbreed ook aandacht gegeven);
- huisvesting: met name gericht op de nieuwbouw van ambassades, het onderhoud van ambassades en de huur van dienstwoningen;
- vliegtickets: controle op het proces rond de werkzaamheden van de reisagent;
- informatiebeveiliging: werking van beveiligingsmaatregelen;
- vertrouwensfuncties: nagaan of is voldaan aan de geldende wetgeving;
- archief- en dossierbeheer: nagaan of de toezeggingen van de ministers bij ons rapport over 2008 gestand zijn gedaan.

Aanvullend op het onderzoek naar bovenstaande onderwerpen hebben we dit jaar rijksbreed aandacht gegeven aan de sturing van grote ICT-projecten en de realisatie van de taakstellingen. Daarnaast hebben we, zoals gebruikelijk, bij alle departementen onderzoek gedaan naar de bestuurskosten. Dit laatste onderzoek richt zich op de uitgaven die zijn gemoeid met de voorzieningen en vergoedingen voor ministers en staatssecretarissen voor de vervulling van hun ambt.

Onze rapporten bij het jaarverslag zijn uitzonderingsrapportages. Dit betekent dat wanneer bovengenoemde onderwerpen niet tot noemenswaardige bevindingen leiden, wij hierover niet rapporteren.

Een belangrijk onderdeel van ons rechtmatigheidsonderzoek is de review op de controlewerkzaamheden van de departementale auditdiensten. Deze voeren wij uit om vast te stellen of we bij het formuleren van onze oordelen gebruik kunnen maken van de controlebevindingen van de auditdienst. Behalve de (financiële) controle van het jaarverslag doen auditdiensten ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie, waaronder het financieel beheer en materieelbeheer. De auditdienst van het Ministerie van BuiZa heeft dit jaar extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:



- de centrale betaalorganisatie bij de directie Financieel Economische Zaken (FEZ);
- de totstandkoming en kwaliteit van de vragenlijsten voor de beoordeling van de beheerscapaciteit van de contractpartner bij het aangaan van een subsidierelatie bij vier directies, om daarmee een algemeen beeld te krijgen van dit instrument.

7

Bij het Ministerie van BuiZa hebben we ook gebruik kunnen maken van de rapportages van de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB). De rapporten betreffen organisatiedoorlichtingen, gericht op het beoordelen van en adviseren over de beleids-, bedrijfsvoering en het functioneren van posten en directies/organisatieonderdelen. In 2009 zijn 35 rapportages opgesteld door ISB.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst. Afkortingen die specifiek zijn voor deze toelichting, zijn opgenomen in de bijlagen.

1.3 Over het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag V: het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het Ministerie van BuiZa behartigt de internationale betrekkingen van Nederland vanuit Den Haag en een netwerk van ongeveer 150 posten over de hele wereld. Het ministerie geeft samen met andere ministeries vorm aan het versterken van Europa. Daarnaast is het ministerie verantwoordelijk voor de ontwikkelingssamenwerking en de bijdrage aan de wereldwijde ontwikkeling van arme landen, vooral in fragiele staten en

daar waar de achterstanden in de acht millenniumontwikkelingsdoelen¹ het grootst zijn.

¹ De acht millenniumdoelen te realiseren vóór 2015:

- 1: Extreme armoede en honger zijn uitgebannen.
- 2: Alle jongens en meisjes gaan naar school en maken die af.
- 3: Mannen en vrouwen hebben dezelfde rechten.
- 4: Kindersterfte is sterk afgenomen.
- 5: Er sterven minder vrouwen door zwangerschap.
- 6: De verspreiding van ziektes als AIDS en malaria is gestopt.
- 7: Er leven meer mensen in een duurzaam leefmilieu.



Het ministerie heeft een baten-lastendienst: het Centrum tot bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI). Het doel van het CBI is het bevorderen van de concurrentiekracht van exportbedrijven in ontwikkelingslanden, zodat zij gemakkelijker toegang hebben tot de Europese markt.

8

In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het ministerie aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht Het Ministerie van Buitenlandse Zaken in kengetallen (realisatiecijfers 2009)

| | |
|--|---|
| Totaal verplichtingen | € 10,3 miljard |
| Totaal uitgaven | € 11,1 miljard |
| Totaal ontvangsten | € 2,9 miljard |
| Transactie-uitgaven, waaronder personeelsuitgaven | € 0,7 miljard |
| Overdrachtsuitgaven | € 10,4 miljard |
| - waarvan rijksbijdragen | € 6,2 miljard |
| - waarvan subsidies/voorschotten | € 4,2 miljard |
| Aantal begrotingsartikelen | 11 |
| - waarvan beleidsartikel (met 36 operationele doelstellingen) | 8 |
| - waarvan niet-beleidsartikel | 3 |
| Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2009 | 2.975 |
| Aantal directoraten-generaal | 3 |
| Aantal baten-lastendiensten | 1 (Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden) |
| - bijdrage van moederdepartement | € 17,2 miljoen |
| - eigen vermogen | € 1,5 miljoen |
| Begrotingsfondsen | Geen |
| Rechtspersonen met wettelijke taak (RWT) | 1 (De Nederlandse Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV)* |
| Recent onderzoek (vanaf 2006) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van BuiZa | - <i>Beveiliging van Nederlandse ambassades in het buitenland; Terugblik 2007</i> (2007). - <i>Drinkwater in ontwikkelingslanden</i> (2008). - <i>Staat van de beleidsinformatie 2008</i> (2008). - <i>Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002-2008, deel A: detacheringen zonder bezoldiging en deel B: detacheringen met bezoldiging</i> (2009). |

8: Er is meer eerlijke handel, schuldverlichting en hulp.



| | |
|-----------------------------|---|
| | - <i>Geldstromen ontwikkelingssamenwerking</i> (2010). |
| Grootschalige ICT-projecten | Geen |

9

Bron voor gegevens ministerie: Jaarverslag 2009 Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Bron voor de rapporten van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

* De RWT-status wordt door het ministerie betwist. Een organisatie is een RWT, als er sprake is van een bij of krachtens wet opgedragen taak en/of financiering uit een wettelijke heffing. Het ministerie stelt dat er geen wettelijke taak is.

Uit dit overzicht blijkt dat het ministerie vooral overdrachtsuitgaven heeft. De grootste uitgave is de afdracht van EU-middelen van ongeveer € 6 miljard (artikel 3 Versterkte Europese samenwerking), die is opgenomen onder rijksbijdragen. Van de uitgaven van het ministerie zijn volgens het jaarverslag € 4,2 miljard subsidies en voorschotten voor ontwikkelingssamenwerking.



2 **Beleid**

10

In het kader van ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen kijken wij zowel naar de beleidsinformatie als naar het beleid zelf. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over het gevoerde beleid (§ 2.1) en hoe werkt het gevoerde beleid in de praktijk uit (§ 2.2)? Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie (§ 2.3).

2.1 **Beschikbaarheid beleidsinformatie**

2.1.1 **Experimenteel jaarverslag**

Wij controleren ieder jaar of de minister zich in het departementale jaarverslag voldoende verantwoordt over het leveren van prestaties, de realisatie van beleidsdoelen en de inzet van middelen zoals deze in de begroting met de Tweede Kamer zijn afgesproken.

De minister van BuiZa hoeft in het jaarverslag 2009 echter geen informatie op te nemen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen, omdat dit jaarverslag deel uitmaakt van het experiment 'Verbeteren verantwoording en begroting'. Dit betekent dat wij in ons onderzoek naar dit jaarverslag niet hebben kunnen kijken naar de beschikbaarheid van deze beleidsinformatie.

Toelichting op het experiment 'Verbeteren verantwoording en begroting'

In 2007 heeft het Ministerie van Financiën in overleg met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer besloten een experiment uit te voeren met de jaarverslagen en begrotingen van enkele ministeries.² Aanleiding voor het experiment vormde de kritiek die tijdens het verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 door de Tweede Kamer werd geuit op het verantwoordingsproces (Financiën, 2007). De jaarverantwoording had te weinig politieke relevantie en richtte zich te weinig op hoofdlijnen. Daarnaast ontbrak het in de verantwoording aan een koppeling tussen de beleidsresultaten en de beoogde plannen.

² Uiteindelijk hebben aan het experiment deelgenomen (de Ministeries van) Buitenlandse Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Jeugd en Gezin en Wonen, Wijken en Integratie.



Met het experiment wilde het kabinet twee doelen bereiken: (1) het aanbrengen van meer focus en politieke relevantie in begroting en jaarverslag en (2) het verminderen van de verantwoordingslasten voor de departementen. Het experiment loopt tot en met Verantwoordingsdag 2010 (woensdag 19 mei 2010).

11

In de beleidsagenda van elke begroting en in het beleidsverslag van elk jaarverslag staan de kabinetsprioriteiten centraal. Daarnaast wordt jaarlijks een verantwoordingsbrief van het kabinet opgesteld door de minister president waarin hij een toelichting geeft op de voortgang van de kabinetsprioriteiten. In het beleidsverslag wordt een overzichtstabel³ opgenomen met daarin de koppeling van prioriteiten en prestaties van de kabinetsprioriteiten en de daarmee gemoeide uitgaven in de beleidsartikelen (Financiën, 2009). De bedragen in de tabel zijn indicatief, omdat de administratie ingericht is op beleidsartikelen en niet op kabinetsprioriteiten.

In de beleidsverslagen van alle jaarverslagen worden beleidsconclusies opgenomen die worden gekoppeld aan de kabinetsprioriteiten en de eventuele departementale prioriteiten.

Voor de experiment-ministeries geldt daarnaast dat het jaarverslag beperkt van omvang moet zijn.

Verder zijn ten opzichte van de 'reguliere' jaarverslagen de volgende wijzigingen aangebracht:

- In de beleidsartikelen wordt geen niet-financiële beleidsinformatie opgenomen maar alleen financiële informatie.⁴ In de beleidsartikelen is hierdoor geen directe koppeling tussen financiële en niet-financiële informatie.
- Niet-financiële beleidsinformatie wordt alleen opgenomen in het beleidsverslag en beperkt zich tot de kabinetsprioriteiten en/of departementale prioriteiten.
- Voor departementale doelstellingen die niet in het beleidsverslag worden vermeld, hoeft de minister geen prestatie- en effectinformatie in het jaarverslag op te nemen. Informatie hierover kan wel in de eerstvolgende begroting bij de beleidsartikelen worden opgenomen. Afgesproken is dat de benodigde beleidsinformatie nog wel verzameld wordt, om te voorkomen dat verlies van eventueel relevante informatie voor de Tweede Kamer optreedt.

³ Vanaf het jaarverslag 2009 wordt in alle jaarverslagen een overzichtstabel opgenomen. Zie ook model 3:25 van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010.

⁴ Wel moeten opmerkelijke verschillen tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven worden toegelicht.



Voor het jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa hebben wij onderzoek gedaan naar:

12

- de verantwoording van de minister over de kabinetsprioriteiten in het beleidsverslag;
- de beleidsconclusies;
- de overzichtstabel in het beleidverslag;
- de beleidsartikelen.

2.1.2 Verantwoording in het beleidsverslag

De minister van BuiZa dient voor alle kabinetsprioriteiten in het beleidsverslag specifiek, meetbaar én tijdgebonden te vermelden of hij gedaan heeft wat hij van plan was te doen en of hij heeft bereikt wat hij wilde bereiken.

Uit ons onderzoek blijkt dat voor alle prioriteiten is aangegeven welke prestaties de minister heeft geleverd om het doel te bereiken. Voor zeven van de tien prioriteiten geldt dat Nederland een inspanningsverplichting heeft en zijn de resultaten niet direct toe te schrijven aan de Nederlandse inzet. Dit betreffen over het algemeen doelen die op internationaal niveau zijn geformuleerd, en waarvan de realisatie van de beoogde effecten afhankelijk is van de inzet van veel spelers en factoren. Wij constateren dat de minister voor alle prioriteiten aangeeft wat de effecten op internationaal niveau zijn en of de Nederlandse inzet heeft bijgedragen aan het realiseren van deze effecten.

In een aantal gevallen is echter niet duidelijk of de geleverde prestaties en de effecten overeenkomen met wat de minister met de Tweede Kamer in de begroting heeft afgesproken. De informatie over de verschillende prestaties en de daarmee beoogde effecten wordt vaak anders ingedeeld in het beleidsverslag dan in de beleidsagenda. Daardoor is de relatie tussen de inzet die genoemd wordt in de beleidsagenda, en de gerealiseerde prestaties en effecten zoals die in het beleidsverslag staan, niet altijd duidelijk.

Voorbeeld verschil indeling jaarverslag en begroting

Onder kabinetsprioriteit 8 'Actief bijdragen aan het tot stand komen van nieuwe ambitieuze internationale klimaatdoelstellingen voor na 2012' is in het jaarverslag een aantal paragrafen opgenomen specifiek over internationale klimaatonderhandelingen, over de uitkomst van Kopenhagen en over hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden.

De informatie in de Begroting 2009 over deze kabinetsprioriteit omvat echter slechts een algemene toelichting en een paragraaf over energievoorzieningszekerheid.



In het algemeen geldt dat de minister duidelijker zou kunnen vermelden wat de beoogde effecten zijn, en hoe het ministerie zich vervolgens wil inzetten om deze te realiseren. Daarvoor zou de minister gebruik kunnen maken van een beleidsagenda met een meer schematische weergave van inzet en resultaten. In de *Rijksbegrotingvoorschriften 2010* (RBV 2010) wordt ook voorgeschreven dat voor elke kabinetsdoelstelling in het beleidsverslag moet worden toegelicht wat de tussendoelen zijn volgens de verantwoordingsbrief van het Ministerie van Algemene Zaken (deliveryoverzicht).

13

In het *Jaarverslag 2009* van het Ministerie van BuiZa zijn de tussendoelen opgenomen in de tabel in de leeswijzer, waarin kabinetsprioriteiten, operationele doelstellingen en financiële inzet aan elkaar worden gekoppeld (BuiZa, 2010). In het beleidsverslag worden de tussendoelen echter verder niet expliciet vermeld. De bruikbaarheid van de beleidsagenda en het beleidsverslag zou toenemen, als de tussendoelen als leidraad worden gebruikt voor de indeling. Daarmee bedoelen we: een puntsgewijze opsomming van de tussendoelen, aan de hand waarvan in het beleidsverslag de voortgang van de kabinetsdoelstelling kan worden toegelicht en verantwoord. Met een dergelijke indeling is beter de relatie te leggen tussen de inzet zoals die in de beleidsagenda geformuleerd is en de resultaten zoals die in het beleidsverslag vermeld zijn. Daarmee zou de Tweede Kamer beter kunnen beoordelen of het beschikbaar gestelde geld besteed is zoals is afgesproken.

2.1.3 Beleidsconclusies

In het beleidsverslag moeten de belangrijkste (beleids)conclusies over de voortgang van de kabinetsprioriteiten en de eventuele departementale prioriteiten worden opgenomen. De effectiviteit van de jaarverantwoording is ermee gediend wanneer de Kamerleden bij de voorbereiding op het debat beschikken over (in de jaarverslagen opgenomen) concrete beleidsconclusies.

Wij constateren dat de minister bij alle kabinetsprioriteiten beleidsconclusies heeft opgenomen. Ten opzichte van het vorige jaarverslag wordt in de beleidsconclusies in het Jaarverslag 2009 meer aandacht besteed aan de lessen die geleerd zijn, en welke consequenties die hebben voor de voortzetting van het beleid. Er is dus duidelijk sprake van verbetering in de beleidsconclusies. De beleidsconclusies kunnen nog duidelijker gepresenteerd worden door ook hierin de tussendoelen uit het deliveryoverzicht als leidraad aan te houden.



2.1.4 Overzichtstabel in beleidsverslag

14

In het beleidsverslag moet een overzichtstabel worden opgenomen met daarin de koppeling van doelstellingen en prestaties van de kabinetsprioriteiten en de daarmee gemoeide uitgaven in de beleidsartikelen.

De koppeling in het Jaarverslag 2009 tussen kabinetsprioriteiten en artikelen is per kabinetsprioriteit verschillend uitgewerkt. Voor vijf van de tien kabinetsprioriteiten is er een logische samenhang met de in de tabel opgenomen operationele doelstellingen (doelstelling 1, 6, 7, 9 en 10). Zoals het ministerie in de leeswijzer van het jaarverslag vermeldt, geldt voor de overige kabinetsprioriteiten dat sommige operationele doelstellingen in de tabel geheel aan de kabinetsprioriteit worden toegeschreven, terwijl in de praktijk niet alle uitgaven aan de prioriteit worden besteed. Daardoor is onduidelijk wat daadwerkelijk de gerealiseerde uitgaven zijn voor deze kabinetsprioriteiten.

Voorbeeld ontbreken rechtstreekse koppeling uitgaven en kabinetsprioriteiten

Operationele doelstelling (OD) 2.5 over regionale stabiliteit en crisisbeheersing is onder andere gekoppeld aan kabinetsprioriteit 3 over vrede in het Midden-Oosten. De uitgaven voor OD 2.5 zijn echter bestemd voor activiteiten in vele andere gebieden. Desondanks worden de uitgaven voor OD 2.5 geheel toegerekend aan kabinetsprioriteit 3.

Het ontbreken van een rechtstreekse koppeling tussen kabinetsprioriteiten en uitgaven is een gevolg van het experiment.

Het totaal aan uitgaven van het Ministerie van BuiZa aan de kabinetsprioriteiten, berekend op basis van de overzichtstabel, bedroeg in 2009 € 9,8 miljard, ofwel 88,1% van de begroting van het ministerie. Ook hiervoor geldt echter dat de uitgaven voor sommige operationele doelstellingen in zijn geheel zijn toegerekend aan kabinetsprioriteiten, terwijl die redelijkerwijs niet volledig meegeteld zouden moeten worden.

2.1.5 Beleidsartikelen

Algemeen

Bij de toelichting op de beleidsartikelen staat nu in de *Begroting 2010* (BuiZa, 2009a) een opsomming van de te realiseren prestaties. Deze prestaties verschillen onderling vaak sterk van aard. De mate waarin de minister verantwoordelijk is voor de resultaten, die met behulp van de Nederlandse inzet al dan niet behaald zijn, is verschillend voor de verschillende typen prestaties. Sommige prestaties zijn



inspanningsverplichtingen, waarbij geen causale relatie gelegd kan worden tussen de Nederlandse inzet en de uiteindelijke doelbereiking. Het gaat hier vaak om een gezamenlijke inspanning van verschillende spelers (landen, niet-gouvernementele organisaties) om een bepaald doel te bereiken. Andere prestaties zijn resultaatverplichtingen: activiteiten of projecten die het ministerie uitvoert, en die tot een concreet en aantoonbaar resultaat moeten leiden, waarvoor de minister verantwoordelijkheid draagt.

15

Volgens de RBV 2010 moet in de begroting de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid aangegeven worden. In de begroting van het Ministerie van BuiZa is dit echter niet het geval. Om gehoor te geven aan de voorschriften en duidelijkheid te creëren over de mate waarin de minister aanspreekbaar is voor de resultaten van de verschillende typen prestaties, bevelen wij aan voor elk artikel een paragraaf op te nemen over de ministeriële verantwoordelijkheid.

Voor de in te zetten instrumenten/activiteiten zou meer overzicht gecreëerd kunnen worden door met behulp van tussenkopjes verschillende typen instrumenten en activiteiten te onderscheiden (bijvoorbeeld: diplomatieke inzet, financiële bijdragen en projecten).

Financiële verantwoording

De beleidsartikelen dienen een volwaardige financiële verantwoording te geven. De toelichting op de financiële verantwoording is een zogeheten uitzonderingenrapportage: belangrijke verschillen (de Algemene Rekenkamer hanteert een norm van 10% of meer) tussen de begrote en gerealiseerde uitgaven, prestaties en effecten moeten worden toegelicht.

In de beleidsartikelen in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa worden belangrijke verschillen toegelicht.

Niet opgenomen beleidsinformatie

Voor het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa is ook voor de doelstellingen die niet onder een kabinetsprioriteit vallen, informatie verzameld over prestaties en effecten. De Tweede Kamer kan deze informatie verkrijgen in antwoord op Kamervragen en specifieke verzoeken.



2.2 Praktijktoets

16

Met onze zogenoemde praktijktoets willen we zicht krijgen op de bijdrage van beleid aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem. We beoordelen deze bijdrage door naar het beleid te kijken vanuit de praktijk van de 'beleidsadressant': de burger, het bedrijf of de instelling die met een bepaald probleem te maken heeft. Wat heeft het beleid concreet voor deze direct belanghebbenden opgeleverd? Tegelijkertijd kijken we voor de door ons onderzochte onderwerpen ook naar de relatie tussen de inhoud en de uitkomsten van het rijksbeleid en de (financiële) verantwoording daarover: wordt het geld besteed aan de afgesproken doelen?

Om dit in beeld te krijgen hebben we bij het Ministerie van BuiZa onderzoek gedaan naar de subsidieregeling Private Sector Investeringsprogramma (PSI). Dit onderwerp valt onder operationele doelstelling 4.3: verhoogde economische groei en verminderde armoede als gevolg van gezonde private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Het is een uitwerking van doelstelling 6 van kabinet-Balkenende IV: Duurzame economische ontwikkeling bevorderen en armoedebestrijding met kracht voortzetten en uitwerken in het project de Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij. In 2009 was er een committeringsbudget beschikbaar van € 70 miljoen.

Het tweede onderwerp dat we hebben onderzocht is het basisonderwijs in Mali. Dit valt onder operationele doelstelling 5.1: Alle kinderen en jongeren hebben gelijke kansen om kwalitatief goed onderwijs te doorlopen, dat hen de benodigde vaardigheden en kennis biedt om op een volwaardige wijze deel te kunnen nemen aan de samenleving, ook als uitwerking van doelstelling 6 van kabinet-Balkenende IV. We hebben ons onderzoek beperkt tot het basisonderwijs in Mali. Het financieel belang dat met dit onderwerp is gemoeid bedraagt in 2009 € 25 miljoen.

In onze aparte publicatie met de overkoepelende bevindingen over de praktijktoetsen – *Staat van de beleidsinformatie 2010* (Algemene Rekenkamer, 2010) – is meer informatie over de gebruikte onderzoeksmethode te vinden.

2.2.1 Private Sector Investeringsprogramma

Het doel van het Private Sector Investeringsprogramma (PSI) is door investeringen in de private sector de armoede in ontwikkelingslanden verminderen. Dit moet volgens de doelstellingen van het ministerie leiden tot lokale banengroei (3.500 fte per jaar) en tot kennisoverdracht en ontwikkeling van de marktketen in het ontwikkelingsland.



Door risicovolle pilotprojecten tot 50% van de projectkosten mee te financieren wordt getracht investeringen in 52 geselecteerde ontwikkelingslanden te bevorderen. Van PSI-projecten wordt verwacht dat zij op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen vooropstaan in het betreffende land en de betreffende sector. De EVD (voorheen Economische Voorlichtingsdienst, vanaf 2010 'NL EVD Internationaal', als onderdeel van Agentschap NL), een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken, is uitvoerder van het PSI.

17

Aangezien de effecten van het instrument pas na een aantal jaren zichtbaar zijn en het PSI als zodanig pas sinds 2009 bestaat, hebben wij in deze praktijktoets ook effecten meegenomen die feitelijk zijn voortgekomen uit de voorloper van het PSI, het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM). Voor dit onderzoek zijn diverse rapporten, beleidsdocumenten, brochures, en beoordelings- en verantwoordingsdocumenten over private sector-ontwikkeling en het PSI bestudeerd. Ook zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen van het Ministerie van BuiZa en de EVD. Daarnaast zijn drie PSOM/PSI-samenwerkingsverbanden in Ghana in detail bestudeerd en is met de betrokken ondernemers gesproken.

Resultaten

Gezien de beperkingen van de praktijktoets zijn wij terughoudend bij het geven van een oordeel over de daadwerkelijke effecten van het beleid. Op basis van onze informatie zijn aanvragers en ontvangers van een PSI-subsidie overwegend tevreden met het programma.

Uitspraken over resultaten

De ondernemer

Misschien wordt niet elk individueel project een succes, maar de opzet van het PSOM/PSI deugt, omdat alle betrokken partijen belang hebben bij het succesvolle verloop van een project.

De werknemer van een bosbouwproject, Ghana

Voordat ik hier kwam werken, was ik een zelfstandige boer. Met mijn boerderij was het altijd onzeker of ik voldoende inkomsten zou hebben. Ik was afhankelijk van de weersomstandigheden. Nu weet ik dat er elke maand salaris binnenkomt, waardoor ik ook mijn kind naar school kan sturen. Ik heb veel geleerd over bosbouw. En ik krijg elke ochtend te eten op de plantage.

In recente studies wordt onderkend dat het stimuleren van de bedrijvigheid ter plaatse van belang is voor ontwikkeling en dat de overheid hierbij een rol kan spelen. De invulling van deze rol is



onderwerp van discussie. Zo waarschuwt de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) voor het vermijden van selectieve interventies en voor onterecht gebruik van subsidies, waar dat eigenlijk garanties of verzekeringen zouden moeten zijn (AIV, 2006). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) benadrukt de concentratie van ontwikkelingsactiviteiten op minder landen (maximaal tien) als voorwaarde voor een grotere effectiviteit van ontwikkelings-samenwerking. Ook spoort zij aan te blijven zoeken naar mogelijkheden tot verbetering of aanscherping van instrumenten voor private sectorontwikkeling, waaronder het PSI, om de ontwikkelingsimpact te optimaliseren (WRR, 2010).

18

Door de nadruk te leggen op het innovatieve karakter van de projecten, waarbij een combinatie van commerciële en ontwikkelingseffecten wordt nagestreefd, probeert het Ministerie van BuiZa te borgen dat geen oneerlijke concurrentie ontstaat. Daarnaast gaat het volgens het ministerie bij de PSI-activiteiten juist om voorstellen die niet via een garantie of verzekering kunnen plaatsvinden, omdat financiering voor de doelgroep in de ontwikkelingslanden vaak helemaal ontbreekt. De concentratie van PSI op 52 landen sluit niet aan bij het advies tot focus op een klein aantal landen. Overigens heeft de minister van Ontwikkelingssamenwerking eind 2008 besloten onder meer het PSI geleidelijk meer te concentreren op de partnerlanden, daardoor zal het aantal landen de komende jaren afnemen.

Verantwoording

In de Begroting 2009 van het Ministerie van BuiZa wordt een committeringsbudget van € 70 miljoen beschikbaar gesteld voor het PSI (BuiZa, 2008). Per PSI-project bedraagt de maximale subsidie € 750.000 (maximaal 50% van de totale investering). Na toekenning van de PSI-subsidie verantwoordt een ondernemer zijn uitgaven. Per resultaatfase overlegt de ondernemer facturen en ander bewijsmateriaal. Hierbij worden bijvoorbeeld gereedschappen, de bouw van kassen en de opleiding van medewerkers aangedragen als kosten. De EVD ziet systematisch toe op de besteding van de middelen per individueel project, onder meer door waarneming ter plaatse. Betalingen worden pas definitief gemaakt als alle resultaten verifieerbaar zijn behaald. Een evaluatie van het PSOM programma uit 2005 concludeert *'dat PSOM [...] gezorgd heeft voor werkgelegenheid, inkomensverbetering en verbanden met lokale MKB'ers en op deze manier heeft bijgedragen aan armoedevermindering'* (ECORYS-NEI, 2006).

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, worden de middelen uit het PSI navolgbaar besteed aan de politiek afgesproken doelen. Een nog uit te voeren externe programma-evaluatie zal dit definitief moeten aantonen.



In het Jaarverslag 2009 wordt gemeld dat het PSI heeft geleid tot een lokale banengroei van 2.800 fte. Als verklaring voor het feit dat de banengroei lager is dan de streefwaarde van 3.500 fte, geeft het departement aan dat de uitvoering van de activiteiten van PSOM/PSI-projecten is vertraagd vanwege de economische crisis. Ten opzichte van het totaal aan gewenste (sub)doelen en effecten dat het departement voor ogen heeft met het PSI, lijkt het wat beperkt om als verantwoording aan de Tweede Kamer slechts een streefaantal fte's aan werkgelegenheid op te nemen en dus over andere resultaten niets op te nemen, terwijl die gegevens wel beschikbaar zijn.

2.2.2 Basisonderwijs in Mali

Aanpak en beperking

Mali is een van de achttien partnerlanden waar het Ministerie van BuiZa de onderwijssector bilateraal ondersteunt; in Mali sinds 2006 door middel van sectorale begrotingssteun.⁵ Daarvoor verstrekte het ministerie hulp aan Mali voor onderwijs door middel van projectsteun en *pooled funding*.⁶ Wij hebben voor onze praktijktoets voornamelijk gebruikgemaakt van een aantal recente studies over het basisonderwijs in Mali en informatie van de Nederlandse ambassade in Mali. Daarnaast hebben wij vier gesprekken gevoerd met (ervarings)deskundigen in het onderwijs in Mali.

Gezien de beperkingen van de praktijktoets kunnen wij geen oordeel geven over de effecten van de Nederlandse bijdrage aan de verbetering van het basisonderwijs in Mali. Wel blijkt uit ons onderzoek dat de Malinese overheid erin is geslaagd om, met de steun van meerdere donoren, veel meer kinderen naar school te laten gaan en de onderwijssector flink uit te breiden. Daar staat tegenover dat de kwaliteit van het onderwijs nog aanzienlijk verbeterd moet worden.

Resultaten

Tot in de jaren negentig beschikte Mali over een van de slechtst presterende schoolsystemen ter wereld. Slechts iets meer dan 40% van alle kinderen ging naar school (UNESCO, 2010) en de leerprestaties waren zeer laag (CONFEMEN, 2001).

De Malinese overheid investeert met een tienjarenplan sinds 2000 in de verbetering van de onderwijssector. Mede door deze investeringen is Mali

⁵ Sectorale begrotingssteun is een financiële bijdrage aan de begroting voor een specifieke sector, waarmee beleid ondersteund wordt dat door de ontvangende overheid in samenspraak met donoren is opgesteld.

⁶ Uitgave uit één fonds waarin de contributie van verschillende donoren is verzameld.



erin geslaagd het aantal kinderen dat instroomt op de basisschool te laten verdubbelen. Het aantal kinderen dat de basisschool afrondt is ook enorm toegenomen, maar nog steeds verlaten veel kinderen (vooral meisjes) de basisschool voortijdig. Ondanks flinke investeringen zorgt de enorme groei van het aantal leerlingen ervoor dat er nog steeds te weinig schoolgebouwen en goed opgeleide leraren zijn. De leerprestaties van kinderen zijn daardoor vooralsnog laag. Onderwijsinvesteringen vragen echter tijd om ook hierop zichtbaar effect te sorteren. 20

Inzet Nederland

De uitvoering van het Nederlandse beleid voor onderwijs in Mali is in handen van de Nederlandse ambassade in Mali. De voornaamste instrumenten van het beleid zijn het verstrekken van sectorale begrotingssteun aan het Ministerie van Onderwijs van Mali en het voeren van een beleidsdialoog met dit ministerie. In deze beleidsdialoog bespreken de donoren de voortgang van de onderwijsinvesteringen. De ambassade heeft in haar meerjarig strategisch plan vier prioriteiten geformuleerd voor de onderwijssector:

1. de institutionele capaciteit van de onderwijssector versterken;
2. bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs;
3. bijdragen aan de capaciteit op lokaal niveau door deconcentratie en decentralisatie;
4. bijdragen aan harmonisatie en *alignment*.⁷

De vier prioriteiten zijn vertaald in concrete indicatoren, die door de ambassade nauwgezet worden gemonitord. Daarbij maakt de ambassade gebruik van een gezamenlijk monitor- en evaluatiesysteem van donoren en het Ministerie van Onderwijs. De ambassade vertaalt de uitkomsten van de monitor in een resultatenmatrix voor het Ministerie van BuiZa. Deze informatie (van de ambassade) wijst uit dat de gezamenlijke monitoring en evaluatie goed verloopt, maar dat het Malinese Ministerie van Onderwijs slechts langzaam uitvoering geeft aan daaruit voortkomende conclusies en aanbevelingen.

Door gebruik te maken van het gezamenlijke monitor- en evaluatiesysteem en te pleiten voor gezamenlijke financiële controles streeft de ambassade naar zo veel mogelijk afstemming met en samenwerking tussen donoren. Desondanks voeren meerdere andere donoren nog eigen evaluatieonderzoeken en controles uit.

De ambassade vult de bijdrage van de Nederlandse sectorale begrotingssteun aan met een aantal activiteiten. Zo ondersteunt de ambassade de Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV) met een programma om de

⁷ Dat wil zeggen dat donoren de ontwikkelingshulp onderling en met het ontvangende land afstemmen en de vraag van het ontvangende land zoveel mogelijk als uitgangspunt nemen.



capaciteit te versterken van lokale gemeenschappen. Op die manier kunnen zij zelf een rol spelen in de bouw en het onderhoud van scholen en de aanstelling van leraren.

21

Van 2006 tot 2009 heeft het Ministerie van BuiZa € 94 miljoen aan het Malinese Ministerie van Onderwijs verstrekt in de vorm van sectorale begrotingssteun. Een van de voorwaarden die het Ministerie van BuiZa daaraan heeft verbonden is dat het Ministerie van Onderwijs jaarlijks een externe accountantscontrole laat uitvoeren over de totale begroting van het ministerie, inclusief de Nederlandse bijdrage. Uit de externe accountantscontroles die tot nu toe zijn uitgevoerd blijkt dat de financiële middelen zonder grote malversaties zijn besteed. Een duidelijk knelpunt is dat financiële middelen pas met veel vertraging zijn vrijgegeven voor lokale gemeenschappen. De bouw van scholen werd hierdoor vertraagd. Volgens de recentste gegevens van de ambassade is op dit punt inmiddels verbetering bereikt.

Verantwoording

In het Jaarverslag 2009 geeft het ministerie informatie over de ontwikkelingen in millenniumdoel 2 – alle jongens en meisjes naar school (BuiZa, 2010). Het rapporteert over het toegenomen aantal kinderen dat naar school gaat en ook de school afrondt. Het ministerie geeft aan dat de grote instroom van leerlingen gevolgen heeft voor de onderwijskwaliteit in veel landen en zorgt voor veel uitval. Kwaliteitsverbetering is volgens het ministerie een prioriteit, maar er worden geen resultaten vermeld. In *Resultaten in Ontwikkeling 07/08*, de tweejaarlijkse rapportage van het ministerie over de resultaten van het ontwikkelings-samenwerkingbeleid (als verdieping op het jaarverslag), wordt een aantal van de bovengenoemde problemen (aantal schoolgaande kinderen, aantal klaslokalen, uitval, lerarenopleiding) aangestipt en wordt aangekondigd dat hier aandacht aan besteed zal worden (BuiZa, 2009b).

2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

De informatie over het gevoerde beleid dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften;
- te voldoen aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.



De eerste twee aspecten betrekken wij in dit oordeel. Over het derde aspect rapporteren wij eerder in dit hoofdstuk onze bevindingen voor zover wij daar onderzoek naar hebben gedaan.

22

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid selecteren wij jaarlijks één of enkele effect- of prestatiegegevens. Dit jaar hebben we de totstandkoming van prestatiegegevens *Banengroei in fte in 2009 dankzij het PSI-programma* (artikel 4 en kabinetsdoelstelling 6) uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderzocht.

Oordeel

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over het prestatiegegeven *Banengroei in fte in 2009 dankzij het PSI-programma* op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.



3 Bedrijfsvoering

23

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op eventuele onvolkomenheden die we daarin hebben aangetroffen (§ 3.1). Vervolgens gaan we in op onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 3.2) en schetsen we de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.3).

We komen in dit hoofdstuk ook terug op enkele onderwerpen uit ons rapport *Rijk verantwoord 2008*, te weten: het managementcontrol-systeem van het ministerie (§ 3.4) en de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.5).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van BuiZa voldeden in 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- voorschottenbeheer bij drie beheerdomeinen;
- toezicht op het NIMD;
- huisvestingsbeheer van posten en medewerkers in het buitenland;
- de administratie en het beheer van vliegtickets.



3.1.1 Voorschottenbeheer

Al sinds 1997 staat het voorschottenbeheer bij het Ministerie van BuiZa als (ernstige) onvolkomenheid te boek. In 2006 hebben wij hiertegen bezwaar gemaakt. Op basis van het *Plan van aanpak ter verbetering van het voorschottenbeheer* (BuiZa, 2007) is dit bezwaar ingetrokken. Hoewel er sprake is van verbeteringen in 2007 en 2008, is het beheer in het algemeen nog niet op orde. In 2008 constateerden we dat:

- het proces van verantwoorden van voorschotten nog niet wezenlijk is verbeterd;
- er nog behoefte is aan meer deskundigheid op financieel-economisch terrein;
- budgethouders meer verantwoordelijkheid moeten tonen voor het voorschottenbeheer, onder andere bij het uitvoeren van (verbijzonderde) interne controles en de beoordeling van verantwoordingen.

In 2009 hebben we opnieuw onderzoek gedaan naar de volgende elementen van het voorschottenbeheer:

1. activiteiten identificeren en voorstellen beoordelen;
2. afspraken met de contractpartij vastleggen en registreren;
3. monitoren van de activiteit, rappelleren en sanctioneren;
4. tijdig verantwoordingsrapportages beoordelen;
5. voorschotten afwickelen.

De bevindingen zijn mede gebaseerd op de werkzaamheden van de auditdienst en van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ).

Activiteiten identificeren en voorstellen beoordelen

Wij hadden over 2008 de volgende bevindingen:

- onvoldoende aandacht in beoordelingsmemoranda voor het expliciteren van corruptierisico's;
- onvoldoende kwaliteit van de risicoanalyses van de beheercapaciteit van contractpartijen in de Checklist for organisational capacity assesment (Coca).

De auditdienst van het Ministerie van BuiZa ziet een duidelijke verbetering in de manier waarop corruptierisico's in de beoordelingsmemoranda worden geëxpliciteerd, maar in nog te veel memoranda is er geen analyse gemaakt van de corruptierisico's. Over de Coca's merkt de auditdienst op dat de directies op het ministerie



informatie gebruiken die afkomstig is uit niet-onafhankelijke bronnen. Die informatie is daarom moeilijk toetsbaar. 25

Wij constateren met het ministerie dat de context van ontwikkelings-samenwerking wijzigt. Er komen meer grote internationale fondsen, waaraan de financiële bijdragen onder andere voorwaarden worden geleverd dan tot nu toe. Het gaat niet meer om projectfinanciering, maar er wordt op basis van thema's geld vrijgemaakt om activiteiten te stimuleren en initiëren. Het ministerie moet daarom nagaan of de regelgeving aanpassing behoeft, en of bevoorschotting op basis van andere methodieken nodig is. De auditdienst van het Ministerie van BuiZa heeft vastgesteld dat in een aantal gevallen de *Regeling verlening voorschotten 2007* (Financiën, 2007) niet is nageleefd, omdat er voorschotten zijn verstrekt zonder dat er sprake was van liquiditeits-behoefte bij de ontvangende partij. In totaal gaat het om € 13,1 miljoen onrechtmatige uitgaven op meerdere artikelen. Het leidt niet tot een overschrijding van de tolerantiegrens. Het ministerie heeft inmiddels in 2010 een plan van aanpak opgesteld.

Afspraken met de contractpartij vastleggen en registreren

Piramide is het geautomatiseerde systeem waarin betalingen als voorschot worden geregistreerd. In dit systeem worden ook de rapportageverplichtingen van de contractpartij vastgelegd. Het systeem is de basis voor de monitoring van het rappel- en sanctiebeleid. De departementale auditdienst constateert in 2009 dat het juist en volledig opnemen van de rapportageverplichtingen in het systeem een zorgpunt blijft. Sinds 2007 is hierin nog geen verbetering opgetreden.

Monitoren van de activiteit, rappelleren en sanctioneren

Het ministerie heeft zichzelf normen gesteld voor het tijdig rappelleren, het tijdig beoordelen van de ontvangen rapportages en voor het zo nodig opleggen van sancties. De afdeling Kwaliteitsbeheersing en Toezicht van FEZ (FEZ/KT) heeft in 2009 elke week gemeten of de budgethouders tijdig de rappels hebben verstuurd. De stand van zaken wordt intern bekendgemaakt. Het ministerie heeft in 2008 gesteld tevreden te zullen zijn, als 90% van alle budgethouders op tijd zijn rappels had verzonden. Wij vinden daarbij niet alleen het percentage van belang, maar ook of er budgethouders zijn die over een langere periode tekortschieten. In 2009 voldoet het rappelbeleid bijna aan de norm die het ministerie zichzelf stelt: 87% van de rappelbrieven wordt tijdig door budgethouders verstuurd. Het aantal budgethouders dat in 2009 langer dan drie weken achter elkaar de 90%-norm niet haalt, bedraagt 21. De directie FEZ spreekt hen hierop aan.



In 2008 is ook vastgesteld dat het sanctiebeleid nog niet consequent is uitgevoerd. In 2009 heeft de afdeling FEZ/KT daar veel aandacht aan besteed. Geconstateerd werd dat het sanctiebeleid nog niet altijd goed werd toegepast. Eind 2009 is een nieuwe release van Piramide in gebruik genomen, waarin automatisch een sanctiemelding wordt gegenereerd of een aanvraag voor ontheffing van de sanctie wordt afgedwongen. Dit moet op termijn meer zekerheid bieden voor het juist uitvoeren van het sanctiebeleid.

26

Tijdig verantwoordingsrapportages beoordelen

De afdeling FEZ/KT meet maandelijks hoeveel achterstand de budgethouders hebben met het beoordelen van de rapportages. In 2009 is er sprake van een lichte verbetering in het aantal rapportages dat de budgethouders tijdig beoordelen. Over geheel 2009 handelt het ministerie 25,8% van de rapportages niet binnen de daarvoor geldende termijn af. Daarmee voldoet het ministerie bijna aan de (eigen) norm dat de achterstand niet groter mag zijn dan 25%.

We constateren dat meerdere budgethouders de rapportages niet tijdig afhandelen; het gaat dan niet alleen om directies en posten die jaarlijks relatief veel rapportages in behandeling hebben, maar ook juist de budgethouders die relatief weinig rapportages te behandelen hebben. Eind december staan er van de 1.343 rapportages die in behandeling zijn, 236 rapportages al langer dan 100 dagen open. Overigens ziet de departementale auditdienst dat de rapportages wel beter worden beoordeeld.

Voorschotten afwikkelen

Het totaalbedrag aan voorschotten verstrekt in 2003 of eerder dat nog openstaat op 31 december 2009 bedraagt € 7,6 miljoen. De departementale auditdienst heeft vastgesteld dat dit bestaat uit acht voorschotten, die terecht nog niet zijn afgerekend. Er is in 2009 voor € 221 miljoen afgerekend over de jaren 2005 en eerder. Over deze jaren staat per 31 december 2009 € 72 miljoen nog open. Dit is 1,3% van het totaalbedrag aan openstaande voorschotten (in 2008 was het aandeel oude voorschotten 1,4%, in 2007 4,2%).

De departementale auditdienst constateert in 2009 verschillende keren dat voorschotten werden afgeboekt, voordat een accountantsverklaring was ontvangen. De accountantsverklaring wordt overigens wel goed beoordeeld en op aandringen van de directie FEZ wordt nu ook zichtbaar gemaakt dat er een afweging is gemaakt of een review van de accountant nodig is. Mede op basis van deze constatering hebben wij de onvolkomenheid voor het departementale reviewbeleid in 2009 laten vervallen.



Toezicht en controle

Naast het hiervoor geschetste bedrijfsvoeringsproces van het voorschottenbeheer zijn ook de interne controle door de budgethouders, het toezicht van de directie FEZ en de controle van de departementale auditdienst van belang.

De afdeling FEZ/KT heeft in 2009 een risicomodel ontwikkeld op basis waarvan ze de budgethouders monitort en waar nodig stappen neemt om tekortkomingen weg te nemen (zogenoemd verscherpt toezicht). Zoals hiervoor al genoemd, zijn er wekelijkse metingen voor het rappelbeleid, maandelijkse peilingen voor de rapportafdoening en wordt ook het opleggen van sancties gevolgd.

De directie FEZ geeft ook adviezen bij de benoeming van functionarissen op financiële functies. Dit advies is niet bindend en wordt ook niet altijd gevolgd. Door opleidingen wordt het kennisniveau van de medewerkers verbeterd. De deelname aan de cursussen is naar de mening van de directie FEZ nog te vrijblijvend en de directie pleit voor meer verplichte educatie.

De directie FEZ en de departementale auditdienst constateren in 2009 een aantal tekortkomingen bij de interne controle (IC) door budgethouders. De budgethouders stellen hun IC-plannen in het algemeen erg laat op en de kwaliteit van de plannen laat bij ongeveer een derde van de budgethouders te wensen over. Risicoanalyses ontbreken. Ook de uitvoering van de controles is (bij 25%) van onvoldoende kwaliteit of ze zijn niet tijdig of volledig uitgevoerd.

De departementale auditdienst heeft in zijn controle (over alle artikelen) in totaal (in geld) minder onrechtmatigheden bij het verstrekken en afrekenen van de voorschotten geconstateerd dan in 2008. Dit jaar konden minder fouten achteraf administratief gecorrigeerd worden, waardoor uiteindelijk het totale bedrag van de onrechtmatigheden hoger is. In het samenvattend rapport van de departementale auditdienst staan verder de nodige opmerkingen bij het activiteitenbeheer. Tekortkomingen zijn geconstateerd bij het beoordelen van de liquiditeitsprognoses (ernstige tekortkoming), bij de beschrijving van corruptierisico's, bij het vastleggen van de rapportageverplichtingen in Piramide, bij het te vroeg afrekenen van voorschotten (gemiddelde tekortkomingen), bij het uitvoeren van de toetsen ter beoordeling van de contractpartner, bij het afhandelen van de oude voorschotten en bij het toepassen van het rappel- en sanctiebeleid en de monitoring (lichte tekortkomingen).



De departementale auditdienst vraagt om (disciplinaire) maatregelen bij het niet-naleven van de minimumeisen voor informatiebeveiliging bij het betaalproces. Het komt nog voor dat wachtwoorden tussen collega's worden uitgewisseld en dat daardoor de functiescheiding bij het betaalproces doorbroken wordt. De betrouwbare werking van het proces wordt hierdoor ernstig bedreigd.

28

Oordeel

Wij concluderen dat er ook in 2009 sprake is van een onvolkomenheid in het voorschottenbeheer. Bij veel directies spelen de tekortkomingen, maar de grootste problemen zien we met name bij DSO, DMH en de OS-posten. We zien weliswaar dat de stand van de oude voorschotten is gedaald en we zien dat het rappelbeleid en het beoordelen van de rapportages steeds beter worden uitgevoerd, maar het proces is nog te afhankelijk van het intensieve toezicht van de directie FEZ. Kennisopbouw, interne controles, zorgvuldig werken en het tijdig versturen van rappels en het tijdig beoordelen van rapportages zijn nog niet op orde. Tegelijkertijd komen er nieuwe problemen bij door de veranderde context waarbinnen ontwikkelingssamenwerking plaatsvindt (bevoorschotting zonder liquiditeitsbehoefte). Hiervoor moet het ministerie met voortvarendheid beleid ontwikkelen. Het op korte termijn herzien van de regelgeving is noodzakelijk.

We vragen de minister hier verdere stappen te zetten. Is er volgend jaar geen verbetering te constateren, dan zal de Algemene Rekenkamer overwegen bezwaar te maken tegen het voorschottenbeheer.

3.1.2 Toezicht op NIMD

Het Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie (NIMD) is in 2000 opgericht door politieke partijen die in de Tweede Kamer waren vertegenwoordigd. Het NIMD ondersteunt het democratiseringsproces in jonge democratieën door politieke partijen of groeperingen te versterken als dragers van de democratie. Het instituut is afhankelijk van de bijdragen van het Ministerie van BuiZa.

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* constateerde de Algemene Rekenkamer een onvolkomenheid in het toezicht op het NIMD (Algemene Rekenkamer, 2009a). Het toezicht op het NIMD had hier niet tot verbeteringen geleid. Het NIMD had ongeautoriseerde uitgaven gedaan, waarna het ministerie een deel van de toegekende subsidie terugvorderde. Onder meer als gevolg daarvan werd het *Jaarverslag 2007* van het NIMD nog niet voorzien van een goedkeurende accountants-



verklaring. Ook waren de jaarplannen van 2008 en 2009 vanwege discussie over verschillende kostenposten nog niet vastgesteld.

29

Naar aanleiding van onze bevindingen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* is op 16 juni 2009 in de Tweede Kamer een motie aangenomen tot het uitvoeren van een evaluatie van het NIMD. Er is besloten twee onderzoeken uit te voeren:

1. een onafhankelijke evaluatie van de capaciteitsontwikkeling door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), gecombineerd met een volledige institutionele evaluatie;
2. een extern onderzoek naar de financiële organisatie en beheersorganisatie van het NIMD.

De rol van politieke partijen bij het NIMD en in het bijzonder de werkbezoeken van Kamerleden zullen in beide onderzoeken expliciet en vanuit verschillende invalshoeken worden geëvalueerd. Er is toegezegd dat de rapporten eind maart 2010 gereed zullen zijn.

Oordeel

In 2009 heeft het ministerie samen met het NIMD een plan van aanpak uitgewerkt om de gerezen problemen op te lossen. Vervolgens zijn de onderzoeken van start gegaan. De onderzoeken zijn bij het schrijven van dit rapport nog niet afgerond en het ministerie heeft dus nog geen reactie kunnen geven. De onvolkomenheid wordt daarom ook voor 2009 gehandhaafd.

Wij dringen er bij de minister op aan naar aanleiding van de rapportage besluiten te nemen over de nog openstaande vordering en af te wikkelen rapportages. Vervolgens kan hij voor de toekomst heldere afspraken maken over de subsidierelatie.

3.1.3 Huisvesting buitenland

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* hebben we vastgesteld dat de Directie Huisvesting Buitenland (DHB) onvoldoende toezicht houdt op het proces van nieuwbouw en het onderhoud van de posten. De controlefunctie van DHB bij de huur van dienstwoningen was nog niet gerealiseerd. In 2009 zijn de nodige vorderingen gemaakt, maar er is ook veel tijd besteed aan de voorbereiding van het samengaan van een deel van de Centrale Facilitaire Dienst (CFD) en heel DHB in een nieuwe Directie Huisvesting en Facilitaire Zaken (DHF) per 1 april 2010. Het financieel belang is ongeveer € 80 miljoen (waarvan € 48 miljoen voor nieuwbouwprojecten).



Nieuwbouw

30

De beheersing van nieuw- en inbouwprojecten is in 2009 op een aantal punten verbeterd. Eind 2008 zijn al instrumenten ontwikkeld voor de initiële ramingen, zoals een bekostigingsmatrix en een vastgoedrekenmodel. In 2009 zijn deze instrumenten nog beperkt gebruikt, omdat er weinig nieuwe projecten zijn gestart. Het is daarom nu nog te vroeg om vast te kunnen stellen of de inzet van de nieuw ontwikkelde instrumenten daadwerkelijk bijdraagt aan een geringer verschil tussen de te verwachten en de gerealiseerde kosten van een project.

Er zijn driemaandelijks voortgangsrapportages ingesteld voor risicovolle projecten.

Onze aanbeveling van vorig jaar om duidelijker te definiëren of er sprake is van een project is door het ministerie niet opgevolgd. Daardoor zijn de overzichten met projecten nog niet eenduidig. Ook is niet duidelijk voor welke projecten de projectcyclus moet worden gehanteerd.

De vijf door ons beoordeelde evaluaties van nieuw- en verbouwprojecten zijn van goede kwaliteit. De directie legt de nadruk op 'lessons learned' en geeft aan te streven naar het inzetten van deze lessen voor verbetering van beleid en processen. De tijdigheid van de evaluaties kan nog verbeterd worden. Dit geldt ook voor de dossiervorming; het kost DHB moeite om volledige overzichten van projecten in een bepaalde fase op te leveren. Veel documenten zijn niet of niet op de juiste plaats in het geautomatiseerde dossier- en archiefsysteem opgeslagen.

Onderhoud huisvesting van de posten

Wij concludeerden in 2008 dat DHB beter toezicht hield op het onderhoud van de posten. De inspecties en de systematische vastlegging van de bevindingen geven DHB een goed beeld van de stand van het onderhoud op de posten. Tegelijkertijd constateerden wij dat DHB weinig instrumenten heeft om onderhoud bij de posten af te dwingen. De posten zijn primair verantwoordelijk voor het onderhoud en zij bepalen zelf hoe zij het materiële budget besteden en welk onderhoud ze uitvoeren. Het niet tijdig uitvoeren van onderhoud kan op den duur leiden tot hogere kosten. De posten hebben overigens geen leesfunctie in het geautomatiseerde onderhoudsysteem (Planon). Door technische problemen is dat in 2009 nog niet gerealiseerd; de verwachting is dat de posten in 2010 wel deze mogelijkheid krijgen.

In 2009 zijn nieuwe afspraken gemaakt over het onderhoud. Als de medewerking van de post aan noodzakelijk onderhoud onvoldoende is, wordt de zaak voorgelegd aan de directeur van DHB. Op dat moment kan hij dwingend optreden. In 2009 is het nog niet zover gekomen. Deze



werkwijze moet nog formeel in de beschrijving van de administratieve organisatie worden opgenomen.

31

In 2009 is er ook een apart budgetnummer gemaakt voor onderhoud. Hiermee krijgt DHB meer zicht op de uitvoering van het planmatig onderhoud door de posten.

Huur dienstwoningen

In 2008 hebben wij aanbevolen om in de loop van het jaar meer zogenoemde themacontroles uit te voeren. Een dergelijke controle kan helpen om eerder zicht te krijgen op bepaalde kosten. Ook was er verbetering nodig van de verantwoording van de posten over alle over- en overschrijdingen op het deelbudget voor de huur van dienstwoningen. Tot slot hebben wij aanbevolen om samen met de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB) van het Ministerie van BuiZa duidelijke afspraken te maken over hoe ISB het onderzoek naar het huisvestingsbeleid uitvoert en hierover rapporteert.

We zien dat in 2009 de samenwerking tussen ISB en DHB geïntensiveerd is. Tijdens de postbezoeken beoordeelt ISB nu consequent de posten op hun huisvestingsbeleid en de praktische uitvoering hiervan.

Er zijn twee themacontroles uitgevoerd, één naar de overschrijding van de huurbudgetten en één naar de kosten van energie en water. Beide controles hebben nog niet geleid tot een definitieve rapportage. De posten verantwoorden zich nog niet altijd over hun over- of overschrijding van het huurbudget. Een controle op de overschrijding van het huurbudget is doorgeschoven naar 2010.

In 2009 heeft de departementale auditdienst een onderzoek gedaan naar de huurbetalingen in het buitenland, waarbij mogelijk sprake zou zijn van het ontduiken van belasting. Uit het onderzoek kwam naar voren dat bij 26 van de ongeveer 1000 huurcontracten de regels niet in acht waren genomen en dat bij 66 andere huurcontracten er risico's bestaan op het (ongewild) meewerken aan belastingontduiking. De uitkomsten zijn ook aan de Tweede Kamer meegedeeld (BuiZa, 2009c). De minister heeft toegezegd deze problematiek voor de zomer van 2010 op te lossen. Uit een vervolgonderzoek van de departementale auditdienst maart 2010 blijkt dat voor nog slechts drie van de 92 contracten naar een oplossing wordt gezocht. Voor de overige contracten zijn de fouten hersteld of zijn de risico's weggenomen.



Oordeel

32

Samengevat zien we dat in 2009 verschillende stappen zijn gezet om de controlefunctie van DHB te verbeteren, maar nog niet alle aanbevelingen zijn opgevolgd of de resultaten zijn in 2009 nog slechts deels merkbaar. Er is nog geen definitie van wat een project is. Het uitvoeren van de themaonderzoeken komt nog niet goed tot stand. De leesfunctie in Planon is nog niet gerealiseerd. DHB is nog bezig om een nota op te stellen over het toezicht op de materiële kosten van de bedrijfsvoering op de posten. Er wordt een analyse gemaakt van de risico's op politiek terrein, onrechtmatigheden en ondoelmatigheden. De te treffen maatregelen vragen op een aantal punten nog nadere invulling, zo is eind 2009 in het *audit committee* van het Ministerie van BuiZa besproken. Het vergroten van de mogelijkheden van DHB om maatregelen af te dwingen zal het effect van het toezicht kunnen verhogen. De onvolkomenheid voor 2009 blijft daarom nog gehandhaafd, maar er is goede hoop dat in 2010 alle verbeteringen zijn gerealiseerd.

3.1.4 Vliegtickets

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008* hebben wij tekortkomingen geconstateerd in het beheerproces rondom vliegtickets. Wij constateerden onder meer het volgende:

- Het ministerie heeft geen beschrijving van de wijze waarop de reisagent vliegtickets moet aanschaffen en doorbelasten, en wat daarbij de verantwoordelijkheden en taken zijn binnen het ministerie.
- De criteria waaraan een vliegreis moet voldoen (economy/business class en rechtstreekse vlucht), zijn niet vastgelegd in (interne) regelgeving. Daarnaast zijn niet alle criteria voldoende omschreven.
- De naleving van het contract met de reisagent wordt onvoldoende gecontroleerd, waardoor het ministerie niet kan waarborgen dat de reisagent de met het ministerie overeengekomen eisen nakomt.
- Het ministerie kan de factuur van de reisagent voor de uitvoering van zijn dienstverlening niet op eenvoudige wijze controleren op juistheid en volledigheid.
- In het proces wordt onvoldoende gecontroleerd of de reisagent de tariefafspraken tijdig, juist en volledig vastlegt in zijn reserveringssysteem.

In 2009 is er geen gevolg gegeven aan de geconstateerde tekortkomingen en de aanbevelingen die de auditdienst van het ministerie heeft geformuleerd. Pas in 2010 komt er een 'travelmanager', met een controlerende en aansturende rol ten opzichte van de reisagent.



Daarnaast wordt het reisbeleid herzien. In 2010 komt er een nieuw contract, dat de juistheid van en controle op de activiteiten van de reisagent beter moet waarborgen.

33

Oordeel

Wij concluderen dat er in 2009 geen verbeteringen hebben plaatsgevonden en dat er daarom geen sprake is van ordelijk en controleerbaar beheer. Het proces van de vliegtickets blijven we daarom aanmerken als onvolkomenheid.

Wij bevelen aan om het proces van aanschaffen en doorbelasten van vliegtickets te beschrijven, zodat duidelijk is welke verantwoordelijkheden en taken het ministerie heeft en hoe het op de uitvoering van het proces kan toezien met interne controlemaatregelen.

3.2 Onvolkomenheden in overige onderdelen bedrijfsvoering

We hebben behalve naar het financieel beheer en het materieelbeheer ook onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa. Hieronder beschrijven we de onvolkomenheden die we bij deze bedrijfsvoeringsonderdelen hebben geconstateerd.

3.2.1 Vertrouwensfuncties

Een functie die de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden, kan worden aangewezen als een vertrouwensfunctie. De minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waartoe de vertrouwensfunctie behoort, wijst in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (lees: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)) de vertrouwensfunctie aan. Een vertrouwensfunctie kan pas worden vervuld als de betreffende functionaris een verklaring van geen bezwaar heeft gekregen. Regels hiertoe zijn gesteld in de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo).

Sinds het RJv 2003 hebben wij tekortkomingen geconstateerd in de uitvoering van de Wvo door het Ministerie van BuiZa. In zijn reactie op het RJv 2008 gaf de minister aan binnen afzienbare termijn een convenant over vertrouwensfuncties tussen de AIVD en het ministerie af te sluiten, op basis waarvan een evaluatie over de gevestigde praktijk kan plaatsvinden. Verder meldde hij dat het ministerie met



voortvarendheid werkt aan een geautomatiseerd systeem van managementinformatie op het gebied van vertrouwensfuncties en dat dit systeem rond einde zomer 2009 operationeel zou zijn.

34

Wij constateren dat het geautomatiseerde systeem dat moet bijdragen aan vermindering van de administratieve werklast weliswaar in de loop van 2009 operationeel is geworden, maar dat dit systeem nog tekortkomingen vertoont. Er is slechts beperkte capaciteit beschikbaar voor de uitvoering van de Wvo. Zolang het geautomatiseerde systeem niet optimaal werkt, is dit een risico voor een goede, continue uitvoering.

Er is ook een convenant afgesloten tussen BuiZa en de AIVD, waarin afspraken zijn gemaakt over het jaarlijks maximaal aan de AIVD aan te vragen veiligheidsonderzoeken, de voortgang en rapportage.

Wij stellen vast dat dit convenant onvoldoende waarborgen geeft voor een tijdige verwerking van de veiligheidsonderzoeken in de periodes met piekbelasting. Wij dringen erop aan dat de minister voorzieningen treft voor mogelijke uitzonderingen in situaties waarin de aanvragen om onderzoek te doen het afgesproken aantal overstijgen. Ultimo 2009 had het ministerie 29 aanvragen voor een veiligheidsonderzoek uitstaan bij de AIVD. Het betreft hier zes aanvragen voor externe medewerkers en 23 aanvragen voor interne medewerkers. Deze medewerkers zijn echter al belast met de uitoefening van een vertrouwensfunctie. Dit is in strijd met de Wvo. Overigens heeft het ministerie wel het risico beperkt door te zorgen dat de externe medewerkers een verklaring omtrent het gedrag hebben overlegd. De interne medewerkers hebben in de meeste gevallen in het verleden al een veiligheidsonderzoek ondergaan, waarvoor destijds een verklaring van geen bezwaar is afgegeven. De toegezegde evaluatie van de gevestigde praktijk is eind 2009 gestart; afronding wordt voorzien per eind april 2010.

Oordeel

We zien dat het ministerie op het punt van de vertrouwensfuncties beter 'in control' is dan in 2008, maar nog altijd wordt niet aan de regelgeving voldaan. De in 2008 al toegezegde evaluatie is nu pas gestart. Gezien het belang van de nationale veiligheid handhaven wij de onvolkomenheid. We dringen erop aan een sluitend stelsel van afspraken met de AIVD te maken, verdere organisatorische maatregelen te realiseren en de evaluatie snel af te ronden.



3.2.2 Archief- en dossierbeheer

35

Het archief- en dossierbeheer zijn bij het Ministerie van BuiZa van groot belang, omdat medewerkers vanwege de overplaatsbare loopbaandienst met enige regelmaat rouleren. Archieven en dossiers zijn daardoor in belangrijke mate het institutionele geheugen van het ministerie.

Uit ons onderzoek en uit onderzoek van de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB) van het ministerie blijkt dat het archief- en dossierbeheer op de posten niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Wij hebben de volgende tekortkomingen gesignaleerd:

- onvoldoende aandacht voor de overdracht van dossiers aan het archief;
- de noodvernietigingsmaatregelen zijn niet of slechts gedeeltelijk ingevoerd;
- achterstanden in het archief, waardoor dossiers niet op orde zijn;
- niet (tijdig) opstellen van statusrapportages, waaruit de stand van zaken van het archief moet blijken.

Vanaf 2005 melden wij in ons *Rapport bij het Jaarverslag* de tekortkoming in het archief- en dossierbeheer. In zijn reactie bij ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008* heeft de minister aangegeven een jaarlijkse risicoanalyse van posten te handhaven, aandacht te geven aan capaciteit en bewustzijn bij medewerkers en een nieuwe archiefinstructie in te voeren. In 2009 heeft het ministerie voor dertig medewerkers opleidingen verzorgd. De opleidingen zijn niet verplicht.

Ook heeft de minister een nieuwe *archiefbeheersregeling* aangenomen. In dit reglement is opgenomen dat de directeur van de Directie Documentaire Informatievoorziening (DDI) verantwoordelijk is voor het houden van toezicht op de staat van archiefbescheiden van het ministerie en de wijze en kwaliteit van het archiefbeheer. In de praktijk blijft de rol van DDI grotendeels beperkt tot adviseren en ondersteunen. Een risicoanalyse van posten speelt daarbij geen rol.

De invulling van de archieffunctie bij het ministerie komt door de reorganisaties en taakstelling meer onder druk te staan. Er is steeds minder gelegenheid om op een goede manier invulling te geven aan deze functie.



Oordeel

36

Wij concluderen daarom dat het archief- en dossierbeheer nog niet toereikend zijn en wij bevelen de minister het volgende aan:

- Zorg voor voldoende capaciteit van en bewustzijn bij medewerkers belast met de archieffunctie en/of het beheer van dossiers.
- Voer de taak uit die is opgenomen in de Archiefbeheersregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009.

3.2.3 Informatiebeveiliging

In 2008 hebben we ook bij de informatiebeveiliging een onvolkomenheid geconstateerd: het actualiseren en documenteren van risicoafwegingen bij de beveiligingsmaatregelen ging te langzaam. Ook kon niet aangetoond worden dat de uitvoering van de beveiliging volgens de voorschriften werd gedaan.

Eind 2009 heeft het ministerie met de inzet van een speciale Taskforce Informatiebeveiliging een inhaalslag gemaakt om de achterstanden weg te nemen en een structurele opzet te maken voor de in het *Voorschrift informatiebeveiliging Rijksdienst 2007* (VIR 2007) voorgeschreven maatregelen. De risicoafwegingen zijn geactualiseerd en op schrift gezet en de verschillende budgethouders hebben een 'in control statement' afgegeven.

Zo konden we vaststellen dat bij het Ministerie van BuiZa de verdeling en toewijzing van verantwoordelijkheden in opzet en uitvoering van de maatregelen conform het VIR 2007 en de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) zijn geregeld. Het ministerie moet nog wel alert zijn dat er, ondanks de taakstelling, voldoende aandacht blijft voor het naar behoren uitvoeren van de informatiebeveiligingstaken.

Wij concluderen dat deze onvolkomenheid in 2009 is opgelost.

3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

Onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.



Figuur 3
Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van BuiZa



* Onderwerp was in 2006 een onvolkomenheid, maar in 2007 is hier geen onderzoek naar gedaan en dus kon er geen oordeel over gegeven worden.

Het ministerie is van vier onvolkomenheden in 2007, naar negen onvolkomenheden in 2008, nu in 2009 uitgekomen op acht onvolkomenheden. De vergelijking met voorgaande jaren wordt bemoeilijkt doordat we in 2009 de onvolkomenheid van het voorschottenbeheer niet langer aan het hele departement toegerekend hebben (en dus geteld als één onvolkomenheid), maar hebben toegerekend aan twee directies (DSO en DMH) en de ontwikkelings-samenwerkingsposten, waar de grootste achterstanden en problemen met het voorschottenbeheer voorkwamen. Zonder deze verdeling zouden er zes onvolkomenheden zijn in 2009.

Een deel van de onvolkomenheden, zoals de onvolkomenheid van de vliegtickets, de vertrouwensfuncties en het toezicht op het NIMD, is met



relatief eenvoudige maatregelen aan te pakken. Wij denken dat het ministerie daar met iets meer inzet meer had kunnen bereiken. Een ander deel van de onvolkomenheden is moeilijker weg te werken. Zo is het voorschottenbeheer een complex proces met veel actoren. Het ministerie heeft op dit punt veel inspanningen verricht, waardoor de stand van de oude voorschotten is gedaald. Ook bij de huisvesting van posten en medewerkers in het buitenland zijn stappen gezet voor een betere beheersing van de nieuwbouwprojecten en voor het uitvoeren van het onderhoud. Het inbedden van het toezicht is echter nog niet geslaagd. Een uitgewerkt toezichtsplan op het materieelbeheer van de posten is nog in ontwikkeling. We signaleren dat de toezichthouders ook niet altijd de mogelijkheden hebben om dwingend op te treden richting budgethouders. Bij archivering (DDI), huisvesting (DHB) en het voorschottenbeheer (FEZ) zou dat wel helpen om de problematiek sneller op te lossen. We zien dat de taakstelling vooral invloed heeft op de ondersteunende functies (archieff- en dossierbeheer, vertrouwensfuncties).

38

De al jaren bestaande onvolkomenheid van de informatiebeveiliging is wél met veel inzet opgelost. Ook de onvolkomenheid van het departementale reviewbeleid en EU-aanbestedingen (zie § 3.4.2) is opgelost.

3.4 Managementcontrolesysteem

Een managementcontrolesysteem (MCS) is een organisatorische voorziening die tot doel heeft te waarborgen dat een organisatie op behoorlijke wijze en goed bestuurd haar taken uitvoert en doelen realiseert, en zich daarover ook kan verantwoorden. Een goed MCS vormt dus een waarborg voor een goede bedrijfsvoering. In *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009b) hebben wij toegezegd om in 2009 het instrument MCS in samenspraak met de ministeries verder uit te werken.

Dit hebben we gedaan in expertmeetings die we in maart 2010 hebben gehouden. Wij zijn voornemens om het verslag hiervan omstreeks Verantwoordingsdag op onze website (www.rekenkamer.nl) te plaatsen.

Van een drietal onderwerpen signaleren wij al enkele jaren dat zij bijzondere aandacht vragen. Dat zijn de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Van een groot ICT-project is sprake, als het financieel belang groter is dan € 20 miljoen. Dit jaar zijn wij rijksbreed voor deze onderwerpen nagegaan in hoeverre het departementale MCS een goede beheersing ervan ondersteunt.





3.4.1 ICT

40

'ICT in control' is een belangrijk onderdeel van het MCS van een ministerie. Onder ICT in control vallen de volgende twee onderwerpen:

- de inrichting van de functie van Chief Information Officer (CIO);
- de rapportage over grote ICT-projecten.

In 2008 heeft het kabinet besloten dat alle ministeries in het tweede kwartaal van 2009 de CIO-functie zouden invullen. In haar brief van 12 december 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer geïnformeerd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze rol. Inmiddels is bij alle ministeries de CIO-functie ook inderdaad ingevuld.

De minister van BZK wil met de aanstelling van CIO's op alle departementen en de introductie van uniforme rapportages over grote ICT-projecten aan de Tweede Kamer, de uitvoering en de besturing van grote ICT-projecten verbeteren.

Wij hebben bij elk ministerie onderzocht hoe en in hoeverre deze acties zijn doorgevoerd. Dit onderzoek had een verkennend karakter.

Het Ministerie van BuiZa heeft al sinds 1999 de CIO-functie beschreven. De directeur van de Centrale Dienst Informatie-ontwikkeling (CDIO) treedt op als CIO.

Bij het Ministerie van BuiZa zijn in 2009 geen grote ICT-projecten geweest.

3.4.2 EU-aanbestedingen

Sinds begin jaren zeventig bestaan er binnen de Europese Unie (EU) regels om ervoor te zorgen dat alle bedrijven binnen de EU, ongeacht hun nationaliteit, kunnen meedingen naar overheidsopdrachten binnen de EU. Daarnaast bevorderen deze regels de transparantie en integriteit van het overheidshandelen. Wij moeten echter al vele jaren constateren dat deze regels geregeld worden overtreden. Wij zien de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving als een belangrijk aandachtspunt voor een MCS van een ministerie. Wij vinden het van belang dat ministers inzicht hebben in de mogelijke oorzaken van het niet-naleven van deze regels. Wij zijn daarom voor 2009 nagegaan of en hoe elk ministerie daar inzicht in verwerft. Wij stelden vast dat de auditdienst van het Ministerie van BuiZa bij de budgethouders nagaat of de Europese aanbestedingsregels nageleefd worden door de uitgaven per crediteur te beoordelen.



Verder hebben we gekeken of, als er fouten en onzekerheden in de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving werden geconstateerd, de departementale auditdienst heeft gezocht naar verklaringen daarvoor. Hieruit blijkt dat de auditdienst vaak heeft geconstateerd dat achteraf bekeken het bedrag van bestedingen bij elkaar maakt dat Europees aanbesteed had moeten worden. De betreffende directie, in de meeste gevallen de Centrale Facilitaire Dienst (CFD), had in die gevallen van tevoren de inschatting lager gemaakt of gedacht dat de opdracht bij meerdere leveranciers zou worden afgenomen. De auditdienst van het Ministerie van BuiZa kenschetst deze fouten als incidentele fouten.

41

Vorig jaar was er sprake van een onvolkomenheid. Ook toen waren er fouten gemaakt, maar ook de wijze waarop gebruik werd gemaakt van de uitzonderingsbepalingen was niet altijd goed gedocumenteerd, niet tijdig aangevraagd en niet door de juiste persoon geautoriseerd.

In 2009 is er allereerst veel minder beroep gedaan op de uitzonderingsbepalingen en is dit proces bovendien veel zorgvuldiger nageleefd. Gezien het karakter van de door de departementale auditdienst in 2009 geconstateerde fouten en het feit dat het financieel belang onder de tolerantiegrens zit (zie §4.1), constateren we dat de onvolkomenheid in 2009 is opgelost.

In 2010 zijn nog weer maatregelen genomen (het aanbestedingsproces op het departement wordt gecentraliseerd en er komt een dwingend advies van de beoordelingscommissie), die het risico op niet juist naleven van de regels nog verder moeten inperken.

3.4.3 Taakstelling

In de nota *Vernieuwing Rijksdienst van september 2007* (Kabinet, 2007) heeft het kabinet een taakstelling voor de rijksdienst vastgelegd. Die taakstelling is een bezuiniging van € 630 miljoen, verdeeld over de ministeries en over 35 zelfstandige bestuursorganen, wat neerkomt op circa 11.000 fte's. Daarbij komt nog een taakstelling van ongeveer 1.800 fte's bij de zogenoemde tariefgefinancierde diensten. Dit zijn diensten van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) die geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald. In totaal is de afslanking voor het Rijk dus vastgesteld op ongeveer 12.800 fte's in de periode 2008-2011. Als peildatum voor de afslanking is aangehouden de feitelijke bezetting in fte's op 31 december 2006: totaal 175.000 fte's waarvan 120.000 fte's bij het Rijk en 55.000 fte's bij zbo's. De taakstelling is



verdeeld over 2008 (1/8 deel), 2009 (1/8 deel), 2010 (1/4 deel) en 2011 (1/2 deel). Bij de taakstelling is rekening gehouden met de verschillende onderdelen van de ministeries, namelijk beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. Beleid moet ongeveer met 20% verminderen, ondersteuning met ongeveer 25%, inspectie met ongeveer 20% en uitvoering met ongeveer 5 à 10%.

42

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van dit programma en voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling op het eigen ministerie. Elk ministerie heeft voor zichzelf en de zbo's die onder het ministerie ressorteren een plan van aanpak opgesteld, waarin staat hoe de taakstelling zal worden ingevuld conform de aangegeven fasering en binnen de kaders die daarbij zijn gesteld in termen van geld en functies.

De inhuur van derden mag niet stijgen om de weggevallen fte's van de taakstelling Vernieuwing Rijksdienst te compenseren. Cijfers over de inhuur van externen zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportages over de Vernieuwing Rijksdienst. Wel rapporteren de ministeries sinds 2007 in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur.

Uitvoering taakstelling

De vraag is hoe per ministerie de voorgenomen taakstelling wordt uitgevoerd. Is het management op dit terrein 'in control'? Om antwoorden op deze vragen te krijgen hebben wij het plan van aanpak van het Ministerie van BuiZa nader bekeken. We hebben onderzocht hoe dit plan wordt uitgevoerd en hoe het ministerie de voortgang bewaakt.

Het plan van aanpak dateert van juni 2007. Hierin presenteert het ministerie op hoofdlijnen het besluit om 325 fte te reduceren. Ook geeft het aan dat een intern plan van aanpak zal volgen met een meer gedetailleerdere uitwerking. In september 2007 beslist de ministerraad dat het ministerie niet 325 fte moet inleveren maar 391 fte. In mei 2008 is het plan van aanpak verder uitgewerkt in een voorgenomen besluit taakstelling Ministerie van BuiZa. Het ministerie zet daarin uiteen dat het niet alleen kleiner wordt, maar ook beter. 'Beter' slaat op de opdracht die het ministerie zichzelf heeft gegeven, met als doel om in 2011 een ministerie te hebben dat is geënt op zijn kerntaken, open en transparant opereert op het (inter)nationale toneel, slagvaardig en efficiënt werkt en als zodanig is georganiseerd. Deze opdracht wordt uitgewerkt in de kwaliteitsagenda en bestaat uit de volgende deelonderwerpen: herziening personeelsbeleid, herinrichting postennet, intensivering samenwerking



met andere vakdepartementen, kennisagenda, verbeteren van bedrijfs-
cultuur en interne communicatie.

43

Het voorgenomen besluit beschrijft per dienstonderdeel het effect van de taakstelling op zowel de fte als de bedrijfsvoering. In oktober 2008 heeft elk dienstonderdeel deze effecten uitgewerkt in een eigen plan van aanpak. Hierin staat op welke wijze en volgens welk tijdsplan de veranderingen bij dat onderdeel zullen worden gerealiseerd. Over die plannen is het advies van de Ondernemingsraad gevraagd. Al deze plannen zijn 14 november 2008 gebundeld in een advies aan het SG-/DG-beraad voor de verdere aanpak. In dit advies staat voor het eerst een ministerie-eigen fasering van de fte-reductie. De uitvoering van het plan loopt achter op die fasering, maar loopt voor op het voorgestelde schema van de werkgroep Vernieuwing Rijksdienst.

Er wordt niet bijgehouden wat de voortgang van het plan is wat betreft de verdeling over de verschillende categorieën: beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. Verdeling over deze genoemde kolommen is volgens het Ministerie van BuiZa niet relevant.

Met de controle op de uitvoering is de taakgroep Implementatie Taakstelling belast. Deze taakgroep stuurt elke twee à drie maanden een verslag naar het SG-/DG-beraad met daarin een stand van zaken over de voortgang van zowel 'kleiner' als 'beter'. Voor kleiner wordt de taakgroep ondersteund door de hoofddirectie Personeel en Organisatie. Eind 2009 zijn 26 structuurwijzigingen bij directies en bureaus geïmplementeerd. Er volgen in 2010 nog zes directies. Eind 2010 zijn evaluaties voorzien van in elk geval de grote reorganisaties.

Inhuur externen

In 2009 is bepaald dat de uitgaven voor externe inhuur van de rijksoverheid per jaar niet meer mogen bedragen dan 13% van de totale personele kosten. Hogere uitgaven voor externe inhuur moeten worden uitgelegd. Iedere minister rapporteert aan de Tweede Kamer over de hoogte van de uitgaven voor externe inhuur in een bijlage bij het jaarverslag.

Wij zijn voor de verantwoording over 2009 nagegaan of de informatie die de minister van BuiZa heeft opgenomen in de bijlage grote verschillen bevat ten opzichte van de informatie uit de jaarverslagen over 2007 en 2008, en hoe de minister deze verschillen toelicht. Wij hebben vastgesteld dat er geen grote verschillen waren.

Ook zijn we nagegaan of de bijlage door de departementale auditdienst is gecontroleerd. Wij hebben vastgesteld dat de bijlage gecontroleerd is.



Deze bijlage valt onder de niet-financiële informatie in het jaarverslag, waardoor alleen de totstandkoming van de informatie onder de reikwijdte van de auditdienst valt. De auditdienst concludeert dat de bijlage juist tot stand is gekomen en voldoet aan de vereisten van de RBV 2010. Hiervoor zijn de overzichten inhuur externen beoordeeld op rekenkundige juistheid, aansluiting op de financiële administratie en de categorie-indeling.

44

3.5 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. De kwaliteit van het jaarverslag is in hoofdstuk 2 aan de orde gekomen.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd om te bepalen wat opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



Vorig jaar merkten we al op dat de betrokkenheid van de controllers bij de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf niet erg groot is. De departementale auditdienst constateert dit dit jaar wederom. De directie FEZ stelt een eerste concept op en niet alle controllers reageren daarop of leveren nog aanvullende teksten aan. De auditdienst merkt ook op dat de directie FEZ de wel aangeleverde teksten niet altijd diepgaand toetst. De kwaliteit van de bedrijfsvoeringsparagraaf kan met meer betrokkenheid van alle partijen verbeterd worden.



4 Financiële informatie

46

Wij hebben de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa beoordeeld. We hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd.

4.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden blijft ook onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.



Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 18.958 miljoen aan overschrijdingen. Bij de uitgaven zijn de overschrijdingen € 85.628 miljoen. Bij de verplichtingen gaat het om artikel 7 Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer, artikel 10 Nominaal en onvoorzien en artikel 11 Algemeen. Bij de uitgaven hebben vier artikelen een overschrijding (artikel 4 Meer welvaart, eerlijke verdeling en minder armoede, artikel 6 Beter beschermd en verbeterd milieu en ook artikel 10 en 11). Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

47

Naleving Europese aanbestedingsregels

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van BuiZa in zestien gevallen met een totaalbedrag van € 2,5 miljoen deze regels niet zijn nageleefd en dat voor een geval met een totaalbedrag van € 0,08 miljoen er geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Deze aanbestedingen hebben onder meer betrekking op drukwerk, schoonmaakkosten, afvalverwerking en uitzendkrachten.

4.2 Oordeel over saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



In 2009 heeft het Ministerie van BuiZa voor een bedrag van € 2.803 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. In deze afrekeningen zijn wel fouten gemaakt, maar het saldo van de fouten blijft onder de tolerantiegrens.

48

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft ook onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.



Gebruikte afkortingen

49

| | |
|-----------|---|
| AIVD | Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst |
| AIV | Adviesraad voor Internationale Vraagstukken |
| BuiZa | (Ministerie van) Buitenlandse Zaken |
| BZK | (Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| CBI | Centrum tot bevordering van inkoop uit ontwikkelingslanden |
| CDIO | Centrale Dienst Informatie-ontwikkeling |
| CFD | Centrale Facilitaire Dienst |
| CIO | Chief Information Officer |
| Coca | Checklist for organisational capacity assesment |
| CW 2001 | Comptabiliteitswet 2001 |
| DDI | Directie Documentaire Informatievoorziening |
| DHB | Directie Huisvesting Buitenland |
| DHF | Directie Huisvesting en Facilitaire Zaken |
| DMH | Directie Mensenrechten, Goed bestuur en Humanitaire hulp |
| DSO | Directie Sociale Ontwikkeling |
| EU | Europese Unie |
| EVD | (voorheen) Economische Voorlichtingsdienst |
| FEZ | (Directie) Financieel Economische Zaken |
| FEZ/KT | (Directie) Financieel Economische Zaken, afdeling Kwaliteitsbeheersing en Toezicht |
| IC | interne controle |
| IOB | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie |
| ISB | Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering |
| MCS | managementcontrolsysteem |
| NIMD | Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie |
| OD | Operationele Doelstelling |
| OS-posten | ontwikkelingssamenwerkingsposten |
| PSI | Private Sector Investeringsprogramma |
| PSOM | Programma Samenwerking Opkomende Markten |
| RBV | Rijksbegrotingsvoorschriften |
| RWT | rechtspersonen met een wettelijke taak |
| SNV | Stichting Nederlandse Vrijwilligers |
| VIR 2007 | Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 |
| WBP | Wet bescherming persoonsgegevens |
| WRR | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |
| Wvo | Wet veiligheidsonderzoeken |
| ZBO | Zelfstandig Bestuursorgaan |

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.



Literatuur

50

Publicaties

Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (2006). *Private Sectorontwikkeling en Armoedebestrijding, advies no. 50*. Den Haag: z.uitg.

Algemene Rekenkamer (2009a). *Rapport bij het jaarverslag 2008 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 V, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Rijk verantwoord 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924, nr.2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Staat van de beleidsinformatie 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 380, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2007). *Bijlage Voortgangsrapportage verbetering voorschottenbeheer: Plan van aanpak, vastgesteld door de Minister van Buitenlandse Zaken op 8 mei 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, bijlage bij kamerstuk 31200 V, nr. 3. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2008). *Begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2009; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2009a). *Begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2009b). *Resultaten in Ontwikkeling, Rapportage 2007-2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, bijlage bij kamerstuk 31250, nr. 59. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2009c). *Kamerbrief inzake beantwoording van de leden Boekenstijn en Van Baalen over de huur van diplomatenhuizen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, aanhangsel van de handelingen, nr. 748. Den Haag: Sdu.



BuiZa (2010). *Slotwet en jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 360 V nr. 3. **51**

Den Haag: Sdu.

CONFEMEN (2001). *PASEC-studie 2001 (PASEC: Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage - Programme for analysing the educational systems of the Conference of Ministers of Education in French-speaking countries.)* Dakar: z.uitg.

ECORYS-NEI (2006). *PSOM Evaluation 2005. (Evaluatie in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.)* Rotterdam: z.uitg.

Financiën (2007). *Handelingen der Tweede Kamer II*, vergaderjaar 2007-2008, nr. 87, blz. 6115-6150. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009). *Brief minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31951 nr. 21. Den Haag, Sdu.

Kabinet (2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31201, nr. 3h. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer, 2009a. *Motie van het lid Van Bommel bij de behandeling van de slotwet en het jaarverslag Ministerie van Buitenlandse Zaken 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31924V, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer, 2009b. *Gewijzigde motie van de leden Van Bommel en Gill'ard (ter vervanging van die gedrukt onder nr. 6) bij de behandeling van de slotwet en het jaarverslag Ministerie van Buitenlandse Zaken 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31924V, nr. 10. Den Haag: Sdu.

UNESCO (2010). www.uis.unesco.org, geraadpleegd op 18 maart 2010.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010). *Minder Pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingssamenwerking die verschil maakt*. Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.



Wet- en regelgeving

52

Archiefbeheersregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009. Regeling van de Minister van Buitenlandse Zaken van 26 mei 2009 tot vaststelling van regels voor het beheer van archiefbescheiden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Comptabiliteitswet 2001. Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk.

Baseline financieel en materieel beheer, 2^e herziene druk, 2003.

Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2010.

Regeling Verlening Voorschotten 2007. Regeling van de Minister van Financiën van 21 november 2007 inzake het verlenen van voorschotten door het Rijk.

Voorschrift informatiebeveiliging Rijksdienst 2007.

Wet bescherming persoonsgegevens. Wet van 6 juli 2000, houdende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens.

Wet Veiligheidsonderzoeken. Wet van 10 oktober 1996, houdende regelen inzake het verrichten van veiligheidsonderzoeken.