

Vergaderjaar 1999–2000

27 127

Financiële verantwoordingen over het jaar 1999

Nr. 10

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1999 VAN HET
MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Inhoud

Samenvatting	2
1 Inleiding	7
2 Financieel beheer	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Accountantscontrole	8
2.3 Financiële functie	9
2.4 Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO	16
2.5 Automatisering	18
2.6 Overige departementale onderzoeken	23
2.7 Conclusies over het financieel beheer	29
3 Overige beheersonderzoeken	30
3.1 Aanbestedingen	30
3.2 Materieelbeheer	31
4 Bezwaaronderzoek	35
5 Financiële verantwoording	36
5.1 Rekening	36
5.2 Toelichting bij de rekening	37
5.3 Saldibalans met toelichting	37
5.4 Financiële verantwoording agentschap CBI	39
5.5 Oordeel over de financiële verantwoording	39
Bijlage Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1999 Ministerie van Buitenlandse Zaken	41

SAMENVATTING

Ontwikkelingen

In de ontwikkeling van de financiële functie bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (Buza) zijn in 1999 structurele maatregelen doorgevoerd. Zo is in het Vademecum Integraal Management helder weergegeven wat integraal management inhoudt. De nieuwe accenten 1999 in het beleid, en met name de sectorale benadering zal de komende periode de invulling van het integraal management en daarmee samenhangend de financiële functie mede nader gaan bepalen.

De kwaliteit van de financiële functie was evenals vorig jaar in het algemeen nog dun. Ten opzichte van vorig jaar constateerde de Rekenkamer vergelijkbare tekortkomingen in de opzet en de werking van de financiële functie.

De Rekenkamer onderschrijft de koers die het ministerie met de reorganisatie in 1996 en de introductie van de nieuwe financiële functie heeft ingezet en beseft dat de verdere ontwikkeling ervan tot een adequate uitvoering meer tijd vergt. Wel brengt zij aandachtspunten naar voren die in die ontwikkeling en uitvoering naar haar mening prioriteit moeten hebben.

Aandachtspunten

Financiële functie

De Rekenkamer vraagt aandacht voor belangrijke elementen die naar haar mening nog ontbreken in de financiële functie, zoals bijvoorbeeld een vastgelegd strategisch beleid dat managers een basis biedt voor de vertaling in meerjarige plannen. Ook is van belang dat de centrale directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) als concerncontroller een gestructureerd inzicht heeft in de kwaliteit van onderdelen van het financieel beheer teneinde structurele tekortkomingen tijdig te onderkennen en maatregelen te treffen. Het personeelsbeleid dient verder verbeterd te worden. Het activiteitenbeheer, waaronder het voorschottenbeheer, blijft ondanks verbetering een zwakke schakel. Wel zijn inmiddels per 1 april 2000 wijzigingen in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken opgenomen. De Rekenkamer zal deze wijzigingen in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2000 beoordelen.

In een reactie geven de ministers aan dat onlangs is besloten tot majeure wijzigingen in de jaarplancyclus voor een betere aansluiting tussen de jaarplancyclus en de beleids- en begrotingscyclus. Verbetering van de personele bezetting en de kwaliteit en organisatorische inbedding van de beheersfunctie op de posten staan hoog op de agenda.

Automatisering

Begin 1999 typeerde het ministerie zelf de situatie van de automatiseringsfunctie als zorgwekkend. In 1999 werd hierop de organisatie van de automatisering ondergebracht in een nieuwe directie Informatie en Communicatie Technologie (ICT). Voor de inrichting van deze organisatie is in de planning rekening gehouden met een looptijd tot 2003. Gedurende die ontwikkeling zullen er onvermijdelijk nog zwakke punten in de automatiseringsorganisatie zijn. Het is dan ook van belang dat duidelijke prioriteiten worden gesteld. In dit kader dient naar de mening van de Rekenkamer op korte termijn de vastlegging van de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen ICT en FEZ geregeld te worden. Ook is

van belang dat er gekwantificeerde kwaliteitseisen voor ICT-werkzaamheden worden geformuleerd en een gestructureerd systeem van kwaliteitshandhaving bij ICT wordt ontwikkeld. De Rekenkamer dringt aan hiervoor een actieplan te ontwikkelen waarin harde deadlines zijn vastgelegd voor het opleveren van de (deel)producten.

In 1999 werd de samenhang tussen de verschillende deelprojecten voor de ontwikkeling van het Geïntegreerd Management Informatiesysteem (GMIS) beschreven in het Samenhangend Plan GMIS. De operationalisering van dit plan komt evenwel nog niet van de grond waardoor het beheer van de onderlinge relaties tussen de deelplannen wordt bemoeilijkt.

De ministers onderschrijven dat het departement eind 1999 ten dele aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) voldoet en geven een opsomming van acties die voor 2000 gepland staan, dan wel gerealiseerd zijn. De ministers merken voorts op dat de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen in de organisatie van de automatisering niet tot problemen hebben geleid.

Financieel beheer Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden

Alhoewel het Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) op het totaal van de begrotingsuitgaven slechts een zeer gering financieel belang betreft vraagt de Rekenkamer aandacht voor het financieel beheer bij dit agentschap. Zij stelde over 1999 vast dat dit beheer disfunctioneerde. Zo is de administratieve vastlegging niet geschikt voor managementinformatie, de beschrijving van de administratieve organisatie niet actueel en kan niet tot een beoogde kostprijsberekening per activiteit worden gekomen. Over 1999 heeft de AD voor het CBI een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording van het CBI kunnen afgeven. Wel heeft de AD een aanzienlijke inspanning moeten verrichten bij het tot standkomen van deze financiële verantwoording.

Op grond van de adviezen van de AD zijn inmiddels maatregelen ter verbetering van het financieel beheer genomen en is een zogenoemde Task Force samengesteld die tot taak heeft op korte termijn verbeteringen tot stand te brengen. De Rekenkamer vraagt naast de in gang gezette verbeteringen aandacht te besteden aan de benodigde kennis die binnen het CBI aanwezig moet zijn teneinde het baten en lasten stelsel goed te kunnen hanteren.

De ministers achten de kwalificatie ernstige tekortkomingen in het financieel beheer te zwaar.

Financiële verantwoording

De uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over 1999, in totaal f 10,7 miljard, betroffen de aan de diplomatieke vertegenwoordigingen verbonden uitgaven van f 1.9 miljard, uitgaven voor O.S. van in totaal f 5,1 miljard en de afdrachten aan de Europese Unie, het zogenaamde vierde eigen middel voor in totaal een bedrag van f 3,7 miljard.

De Rekenkamer trof bij 1,16% van de uitgaven voor een bedrag van in totaal ca f 125 miljoen, resp bij 0,16% van de verplichtingen tot een bedrag van in totaal ruim f 15 miljoen aan substantiële fouten en onzekerheden aan. Ook trof zij bij 1,75% van de afgerekende voorschotten tot een totaal bedrag van f 51 miljoen belangrijke fouten en of onzekerheden aan.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften met uitzondering van:

- een bedrag van f 2,9 miljoen in de saldibalans dat niet deugdelijk was weergegeven;
- de toelichting op de saldibalans waarin nog niet geheel is voldaan aan de formele eis om inzicht te geven in de verleende en afgeboekte voorschotten respectievelijk de ouderdom van de openstaande voorschotten.

Financieel beheer

Recapitulerend kan het volgende overzicht van geconstateerde tekortkomingen van de voor het departement relevante ijkpunten voor 1999 én 1998 worden gegeven.

Ijkpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd		Tekortkomingen geconstateerd		Ernstige tekortkomingen geconstateerd	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Accountantscontrole	X	X				
Financiële functie			X	X		
Beschrijving en AO onderhoudsorganisatie			X	X		
Automatisering			X	X		
Subsidies			X	X		
Agentschap CBI					X	Nvt
Lokaal personeel			X	Nvt		
Verdragsmiddelen Suriname	X	Nvt				

Nvt houdt in dat in 1998 geen onderzoek is verricht.

Hoewel er in 1999 positieve ontwikkelingen plaatsvonden constateerde de Rekenkamer nog steeds tekortkomingen. Op grond van de door haar gehanteerde methodiek is er naar de stand van de opzet en de werking, over 1999 geen sprake van een vooruitgang of achteruitgang in het financieel beheer ten opzichte van het vorig jaar.

De Rekenkamer wijst erop dat het ministerie over 1999 te veel loonbelasting voor lokaal personeel betaalde. Een in gang gezet overleg met de fiscus over de belastingheffing over in het buitenland betaalde sociale verzekeringspremie was nog niet afgerond, waardoor deze premies volledig belast bleven. De ministers onderschrijven de aanbeveling om bijzondere aandacht aan de juiste verwerking van de salarisgegevens te schenken.

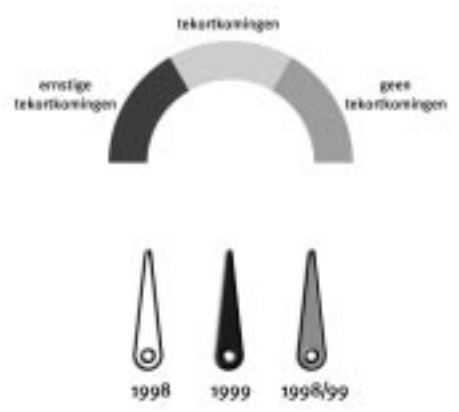
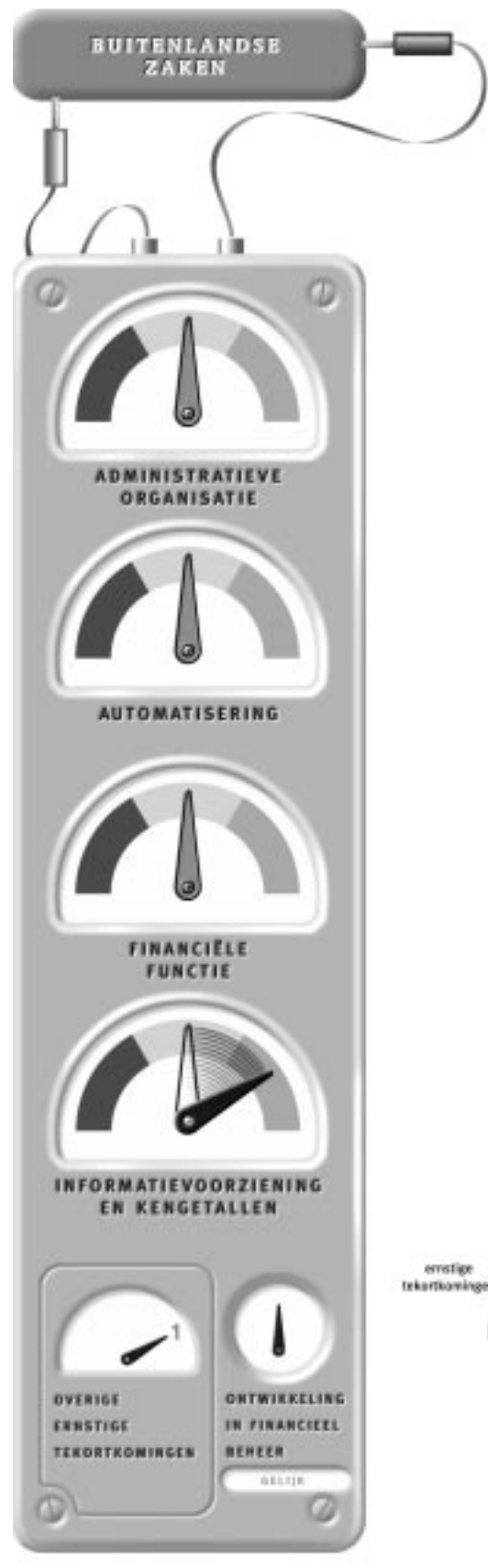
De Rekenkamer is positief over de verantwoording van de besteding van de verdragsmiddelen door Suriname. Wel beveelt zij aan dat het ministerie in overleg met Suriname een procedure voor de administratieve afsluiting van projecten ontwikkelt ten einde onduidelijkheid te voorkomen over de stand van de nog openstaande verdragsmiddelen. De ministers antwoorden dat na hervatting van het beleidsoverleg met Suriname een procedure tot administratieve afsluiting van projecten overeengekomen zal worden

Ten slotte heeft overig financieel beheer onderzoek naar aanbestedingen en naar het materieelbeheer voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken de volgende conclusies opgeleverd:

- de aanwezigheid van het Expertisecentrum Inkoop levert een positieve bijdrage aan de kwaliteit van het departementale aanbestedingsbeleid. De Rekenkamer vraagt aandacht voor het standaard opstellen van een proces-verbaal van opening bij concurrentiestelling en voor verbetering van het inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures;
- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet weliswaar aan de minimumeisen van het Besluit Materieelbeheer, maar het materieelbeheer is toch niet voldoende ordelijk, controleerbaar en doelmatig. Dit zit hem voornamelijk in het ontbreken van vastgelegde risicoanalyses, onvoldoende uniformiteit in de registratie van goederen en onvoldoende toezicht door de directie FEZ op het materieelbeheer van de budgethouders. De Rekenkamer beveelt aan om het materieelbeheer een onderdeel te maken van de planning en controlcyclus.

In hun reactie geven de ministers onder meer aan dat FEZ zijn coördinerende en monitoringtaken zwaarder zal aanzetten ten aanzien van het nakomen van (Europese) regelgeving voor aanbesteding. Over het materieelbeheer laten de ministers weten dit op een hoger niveau te brengen, met inachtneming van de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.



1 INLEIDING

Dit rapport bij de financiële verantwoording bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 dat de Rekenkamer op grond van artikel 51 van de Comptabiliteitswet heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. *De Rekenkamer heeft over dit onderzoek gecorrespondeerd met de minister van Buitenlandse Zaken en de reactie van de minister is in dit rapport verwerkt.* Ingevolge artikel 68, eerste lid van de Comptabiliteitswet wordt dit rapport uitgebracht aan de Staten-Generaal alsmede aan de betrokken minister.

Het Ministerie van Buitenlandse zaken, met een begroting van f 11,0 miljard aan uitgaven en f 0,1 miljard aan ontvangsten in 1999, is een ministerie met verschillende kenmerken.

Enerzijds geeft het gestalte aan het Nederlands buitenlands beleid en draagt het de verantwoordelijkheid voor de diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland. De hieraan verbonden uitgaven (f 1,9 miljard) zijn vooral personele, materiële en huisvestingskosten (f 1,2 miljard). Anderzijds ondersteunt het de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (OS). De op de begroting van Buitenlandse Zaken gerelateerde uitgaven voor OS-bedragen in 1999 in totaal f 5,1 miljard. De hulp aan ontwikkelingslanden wordt verstrekt aan nationale staten, internationale en non-gouvernementele organisaties waarbij in 1999 een tendens ontstaat tot een meer macrogerichte steun aan staten. De hulp wordt verstrekt in de vorm van contributies of bijdragen en op grond van overeenkomsten met elk een eigen beheer- en controlestructuur. De ontvangers van de hulp leggen veelal inhoudelijk en financieel verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten. Met deze hulp gaat een omvangrijk beheer van voorschotten gepaard.

Voorts wordt ten laste van de begroting van Buitenlandse Zaken aan de Europese Unie het zogenaamde vierde eigen middel (in 1999 f 4 miljard) afgedragen. Dit middel dient naast douanerechten, landbouwrechten en BTW-afrachten ter financiering van de Unie.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 gericht op het Financieel Beheer is rijksbreed onderzoek verricht naar dezelfde vijf ijkpunten welke in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 zijn onderzocht.

De Rekenkamer heeft tevens rijksbreed aandacht geschonken aan het betalingsbeheer, het materieelbeheer en aanbestedingen. In zoverre het Buza betreft zijn de bevindingen in dit rapport opgenomen. In het Algemeen Gedeelte van de bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1999 wordt de stand van zaken bij de verschillende departementen vergeleken.

Naast deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn er ook voor het ministerie specifieke punten onderzocht, die wel van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar geen rol spelen in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen. Dit zijn de werking van de financiële functie, het voorschottenbeheer, het subsidiebeleid, het financieel beheer bij het Agentschap Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden, de belastingheffing lokaal personeel en de verdragsmiddelen Suriname.

Dit rapport bestaat uit 5 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 betreft het financieel beheer. In hoofdstuk 3 rapporteert de Rekenkamer over twee rijksbrede beheersonderzoeken. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het onderwerp «bezwaaronderzoek». In hoofdstuk 5 rapporteert de Rekenkamer over het overig beheersonderzoek. Het rapport sluit af met de bijlage inzake de over 1999 geconstateerde tekortkomingen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Inleiding

De Rekenkamer onderscheidt twaalf «ijkpunten» aan de hand waarvan zij het financieel beheer van een minister beoordeelt en haar bevindingen rapporteert.

Deze bevindingen komen voort uit verschillende bronnen:

- Rijksbreed onderzoek;
- Departementsspecifiek onderzoek;
- Rapportages van de departementale accountantsdiensten.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 is rijksbreed onderzoek verricht naar dezelfde vijf ijkpunten welke in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 zijn onderzocht. Dit zijn:

- de accountantscontrole;
- financiële functie;
- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie;
- automatisering;
- informatievoorziening en kengetallen.

Het laatste ijkpunt is opgenomen in paragraaf 5.2 Toelichting bij de rekening.

Daarnaast zijn andere rijksbrede en ministerie specifieke onderzoeken verricht

De Rekenkamer hanteert als uitgangspunt dat de ministers hun financieel beheer op orde dienen te hebben. Voor het signaleren van tekortkomingen gebruikt zij drie categorieën. Dit zijn:

- **Geen noemenswaardige tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek geen tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden.
- **Tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden.
- **Ernstige tekortkomingen.** Hiervan spreekt de Rekenkamer in de volgende situaties: uit het onderzoek zijn tekortkomingen gebleken, die
 - kunnen leiden of hebben geleid tot disfunctioneren van het financieel beheer voor het ijkpunt;
 - betrekking hebben op kritische processen;
 - wijd verbreid zijn binnen het ministerie;
 - tot aanzienlijke risico's voor de rechtmatigheid van zeer grote bedragen kunnen leiden of al hebben geleid;
 - of die voor de Rekenkamer aanleiding zijn geweest om bezwaaronderzoek in te stellen of bezwaar te maken.

De Rekenkamer geeft tevens aan welke risico's voor rechtmatigheid en/of doelmatigheid zij aan de gesignaleerde tekortkomingen verbonden acht en welke verbeteringsmogelijkheden zij ziet.

2.2 Accountantscontrole

2.2.1 Accountantscontrole financiële verantwoording

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1999

van het departement en het agentschap CBI afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1999. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages. De Rekenkamer constateert dat de AD de in de toelichting opgenomen kengetallen in zijn controle heeft betrokken. De AD heeft daarbij geconstateerd dat de gepresenteerde kengetallen in voldoende mate voldeden aan eisen van betrouwbaarheid, volledigheid en tijdigheid.

2.2.2 Accountantscontrole financieel beheer

De Rekenkamer heeft gebruik gemaakt van de resultaten van de accountantscontrole gericht op het financieel beheer.

2.3 Financiële functie

2.3.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar de financiële functie onderzocht. Hieronder verstaat zij het geheel van organisatorische voorzieningen, zoals de organisatiestructuur, de beschrijving van de actoren en de daarmee samenhangende verdeling van taken en bevoegdheden, dat zorg draagt voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Naast de opzet onderzocht de Rekenkamer in 1998 ook onderdelen van de werking van de financiële functie. In 1999 is een beperkt vervolgonderzoek uitgevoerd. De bevindingen over de opzet zijn in par. 2.3.2 opgenomen, die over de werking in par. 2.3.3 en die over het voorschottenbeheer in par. 2.3.4.

2.3.2 Bevindingen opzet financiële functie

Het ministerie van Buza is georganiseerd volgens het directoraat-generaal model waarbij sinds 1996 het concept van integraal management wordt gehanteerd. In het besluit Financieel Beheer Buza 1998 is een model vastgelegd waarin taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het beleid en het financieel beheer naar de ca 180 budgethouders zijn opgenomen. De organisatorische voorziening hiervoor bij de budgethouders heeft thans nog zijn basis in een aantal destijds ontwikkelde organisatiemodellen. Hierin speelt de controller een centrale rol bij de uitvoering van de financiële functie.

Een belangrijk instrument voor de uitvoering van het strategisch beleid en het financiële beheer is de jaarplancyclus. De hoofdbudgethouders zijn verantwoordelijk voor de (her)allocatie in de begrotingscyclus voor de betreffende hoofdbeleidsterreinen. Alle budgethouders stellen op basis van de door de ambtelijke leiding vastgestelde jaarplanaanschrijving een eigen jaarplan op. De centrale directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) beoordeelt de jaarplannen van de centrale directies. De verschillende beleidsdirecties beoordelen alle jaarplannen van de posten beleidsmatig in een matrixoverleg onder leiding van het directoraat-generaal Regio Beleid. De jaarplannen vormen vervolgens weer input voor de centrale beleidsontwikkeling. De budgethouders voeren de eigen budgetadministratie en zorgen voor de invoer in het centrale begrotingsstelsel. Zij stellen als onderdeel van de jaarplancyclus periodiek rapportages op waarmee de hoofdbudgethouders de realisatie kunnen bewaken en bijsturen.

FEZ is de concerncontroller. Deze directie stelt de jaarlijkse begrotingsaanschrijving op. FEZ is belast met de treasuryfunctie, het valutamanagement, het centrale begrotingsadministratiesysteem en met ondersteuning van en toezicht op de budgethouders. Aan de ondersteunende taak is gestalte gegeven door onder meer het uitbrengen van het Vademecum Integraal Management, het vastleggen van de basis AO in het Handboek Beheer Buitenlandse Zaken en het instellen van een helpdesk functie door zgn. klantenteams.

FEZ is betrokken bij de financiële beoordeling van en de informatieverstrekking over de jaarplannen ten behoeve van de besluitvorming door de ambtelijke leiding. FEZ volgt en beoordeelt de werking van het financieel beheer en de begrotingsuitvoering aan de hand van door de budgethouders op te stellen accountmanagementrapportages en jaarverslagen. Ook maakt zij gebruik van rapportages van de toezichhoudende organen Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB) en AD. FEZ zorgt voor de interne en externe verantwoording over de begrotingsuitvoering en stelt de jaarrekening op.

De ISB verricht organisatiedoorlichtingen bij de posten en vanaf 1999 ook bij directies. De AD is belast met de controle van de begrotingsuitvoering en onderzoekt delen van het financieel beheer. Beide organen rapporteren aan de betreffende budgethouder en aan de ambtelijke leiding. Het Audit Committee onder leiding van de ambtelijke leiding autoriseert het controleplan AD en initieert acties naar aanleiding van het samenvattend rapport van de AD.

2.3.3 Bevindingen bestaan en werking Financiële functie

2.3.3.1 Uitwerking Integraal management

De Rekenkamer concludeerde over 1998 dat het ministerie gewerkt heeft aan de structurele inbedding van het financiële management, met name op het gebied van het incentive- en opleidingsbeleid. Zij gaf aan dat het ingezette opleidingstraject, gezien de zwakke kwaliteit van het activiteitenmanagement en het daarvan afgeleide voorschottenbeheer, de nodige prioriteit verdient.

Het begrip integraal management is in 1999 door het ministerie nader toegelicht in het Vademecum Integraal Management. Hierin is ook de verantwoordelijkheid van de budgethouder voor het financieel management nader uitgewerkt.

De afgelopen jaren zijn door FEZ opleidingen voor de financiële functie geïnitieerd. In 1999 is daarnaast binnen het ministerie een masterplan voor de invoering van het opleidingstraject ontwikkeld. Na een pilot in 2000 wordt de implementatie vanaf het najaar van 2000 voorzien. Het personeelsbeleid dient verder verbeterd te worden door het opstellen van functie-eisen en profielen voor onder meer controllers.

Het in 1998 ontwikkelde incentivebeleid, dat uit drie fasen bestaat is in 1999 voor een belangrijk deel ingevoerd. Ingevoerd werden de zogenaamde kaderstellende incentives zoals de letter of representation, de dechargebrief en het document van overdracht. Met de tweede en derde fase van het incentivebeleid is een start gemaakt door het doorvoeren van openbare benchmarking. In dit kader zijn in 1999 intern de 15 beste budgethouders m.b.t. de voortgang(bewaking) van de rapportages als onderdeel van het voorschottenbeheer bekend gemaakt.

Overigens zal vanaf medio 2000 de invulling van het concept integraal management beïnvloed worden door ontwikkelingen als:

- de sectorale benadering in de OS-sector waarbij extra aandacht voor het (financieel) beheer bij de posten van de in 1999 geselecteerde 17+4 concentratielanden voor ontwikkelings samenwerking.
- de voorgenomen herinrichting van Posten naar vier standaard organisatiemodellen met een grotere standaardisering van de beheersfunctie.

2.3.3.2 Jaarplancyclus

De Rekenkamer constateerde ook in de controle over 1999 dat in de jaarplannen van de budgethouders de politieke en bestuurlijke beleidsdoelstellingen niet voldoende werden geoperationaliseerd voor de afzonderlijke directies en posten. Het concept integraal management is weliswaar ingevoerd, doch belangrijke elementen ontbreken nog. Zo is er nog geen vastgelegd strategisch beleid dat managers een basis biedt voor vertaling in meerjarige voortrollende jaarplannen die zijn uitgewerkt op post/ directieniveau en lager. Wel zijn meerjarencaders op thema- en landen niveau in ontwikkeling in het licht van het nieuwe landenbeleid. In de jaarplanaansrijving zijn per land beleidskaders aangegeven. Voor de beoordeling van jaarplannen heeft FEZ in 1999 een checklist ontwikkeld en voor de jaarplannen 2000 van de budgethouders toegepast.

De budgethouders rapporteren in de accountmanagementsrapportages over de vorderingen met de realisatie van de jaarplannen. De Rekenkamer constateerde dat deze rapportages vooral cijfermatig inzicht bieden. Een vergelijkbaar instrument voor het periodiek verkrijgen van kwalitatief inzicht ontbreekt. Van budgethouders wordt verwacht dat zij grote wijzigingen ten opzichte van het jaarplan tussentijds melden aan de hoofdbudgethouder.

In het jaarverslag van de budgethouder wordt verantwoording afgelegd over de gestelde doelen, de ondernomen activiteiten, de ingezette middelen en de realisatie hiervan. Het bleek dat de in het voorjaar 1999 verschenen jaarverslagen 1998 nog niet de informatie over de realisatie van jaarplannen opleveren die volgens het concept van het integraal management verwacht mag worden. De jaarverslagen werden door de budgethouders nog te weinig benut als instrument van verantwoording over de realisatie van in de jaarplannen opgenomen voornemens.

2.3.3.3 Toezichtstructuur

Als concerncontroller verzamelt FEZ informatie om zich ervan te verzekeren dat het financieel beheer op orde is. Hierbij maakt FEZ gebruik van onder meer informatie uit geautomatiseerde bestanden. De AD heeft naast de reguliere accountantscontrole in het kader van een Service Level Agreement bij vijf posten financieel beheer onderzoek verricht. De ISB verricht organisatiedoorlichtingen met als streven elke post tenminste eenmaal in de vier jaren door te lichten. Voor posten met een groot OS-budget geldt een hogere frequentie. Bij FEZ zijn zogenoemde klantmanagers aangesteld. Deze klantmanagers houden voor iedere budgethouder een klantendossier bij, beoordelen ontvangen rapportages en zijn aanspreekpunt voor informatie over de desbetreffende budgethouder. In het klantendossier worden de jaarplannen en -verslagen van de budgethouder opgenomen, alsmede onder andere rapportages van de AD en de ISB en de rapportages van de door FEZ op ad hoc basis verrichte onderzoeken bij organisatieonderdelen. Aan de hand van deze stukken

zijn in 1999 management summaries opgesteld per budgethouder, waarin de belangrijkste ontwikkelingen bij de budgethouder werden weergegeven. Eind 1999 is echter besloten deze summaries niet langer op te stellen omdat het opstellen te bewerkelijk bleek en de informatie al snel gedateerd was.

De Rekenkamer constateerde dat FEZ slechts op deelaspecten inzicht in de kwaliteit van het financieel beheer heeft. Met name heeft FEZ inzicht in de kwaliteit van begrotingsvoorstellen en jaarplannen van directies en in achterstanden in het voorschottenbeheer. De overige informatie is sterk op individuele budgethouders gericht. De rapportages van de budgethouder, ISB en AD bevatten een groot aantal bevindingen. FEZ analyseert deze niet met het oog op het onderkennen van specifieke thema's van het financieel beheer. Onder meer thema's als AO, self audits, interne controle en de actualiteit van competentietabellen zouden onderwerp van nadere analyse door FEZ kunnen zijn. FEZ zou door middel van zo'n meer thematische analyse van bevindingen bij posten en directies zich naar de mening van de Rekenkamer meer inzicht in structurele tekortkomingen dienen te verschaffen. Hiertoe dient FEZ zijn informatiebehoefte te bepalen en aan te geven wat zij van ISB en AD aan onderzoeken en rapportagevormen in onderlinge samenwerking en verband verwacht.

Door analyse van de ISB- en de AD rapporten over 1999 kreeg de Rekenkamer verder inzicht in de werking van de financiële functie. Uit de ISB rapporten kwam naar voren dat in 1999 er sprake was van een verbetering in de aanwezigheid van functiescheidingen, actualiteit van competentietabellen, beschrijvingen van de administratieve organisatie, selfaudits en interne controleplannen. Ook stelde zij vast dat het accountmanagement op orde was, doch dat de aandacht voor het budgetbeheer, het archiefbeheer en de controle op de liquide middelen nog te wensen overlaat.

De AD constateerde dat vooral het budgetbeheer verbetering behoeft. Hoewel deze dienst verbetering ziet blijft ook het activiteitenmanagement een kwetsbare schakel en is de basis voor duurzame verbeteringen zeer smal. Het volume aan onvolkomenheden in de transacties is in 1999 hoger uitgevallen dan in 1998. Zo constateerde de AD m.b.t. de uitgaven tot een totaal bedrag van f 209 miljoen aan fouten en onzekerheden waarvan er nog f 43 miljoen in het boekjaar 1999 konden worden gecorrigeerd. Een groot deel van deze onvolkomenheden heeft betrekking op het voorschottenbeheer. Zie par 2.3.4.3.

2.3.4 Bevindingen voorschottenbeheer

2.3.4.1 Inleiding

Het voorschottenbeheer bij het ministerie van Buitenlandse Zaken is een essentieel onderdeel van het financieel beheer. Reeds enige jaren voert de Rekenkamer een discussie met de minister over het moment waarop voorschotten mogen worden afgeboekt. De voortgang in deze discussie is opgenomen in par. 2.3.4.2.

De Rekenkamer stelde destijds vast dat het voorschottenbeheer met name bij uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking op vele punten slecht op orde was, hetgeen eind 1997 tot een bezwaaronderzoek leidde.

De Rekenkamer onderzocht in 1999 opnieuw de stand van zaken op het punt van de ontwikkeling van structurele maatregelen (Is begrepen in par. 2.3.3) en of de in 1997 geïnitieerde maatregelen met betrekking tot de

achterstanden en de kwaliteit ook voor een langere duur hebben gewerkt (par. 2.3.4.3).

2.3.4.2 Werkwijze afhandeling voorschotten

Een groot deel van de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking bestaat uit activiteiten die door derden worden verricht. Deze derden ontvangen daarvoor veelal voorschotten en dienen over de besteding van de gelden verantwoording af te leggen.

De Rekenkamer heeft in het RFV 1998 par. 2.3 aangegeven dat voor de oordeelsvorming een voldoende objectieve prestatieverklaring, die aansluit bij de gestelde contractuele voorwaarden, een vereiste is alvorens een voorschot kan worden afgeboekt en als rechtmatig kan worden aangemerkt. Een ordelijk financieel beheer vergt tevens dat er bepalingen bestaan over het moment van vaststellen en afboeken van voorschotten. Alleen door het op het juiste moment afboeken van voorschotten ontstaat in de begrotingsadministratie een juist beeld van de stand van openstaande voorschotten. Een juiste informatievoorziening over de hoogte van de openstaande voorschotten aan de Tweede Kamer is voor de Rekenkamer het uitgangspunt voor haar oordeelsvorming over de rechtmatigheid.

De ministers zegden toe te bezien in hoeverre de procedures ten aanzien van de toe te passen criteria voor de beslissing al dan niet tot afboeking over te gaan, dienen te worden verduidelijkt.

De Rekenkamer concludeerde in het RFV 1998 hieruit dat de minister in die situaties waarin dat volgens de regelgeving is voorgeschreven een accountantsverklaring zal opvragen. Voorts dat de minister deze zal betrekken in de afboeking van de voorschotten, tenzij uit een ordelijk en controleerbaar vastgelegde herbeoordeling van de contractpartner blijkt dat deze partner niet meer aan de criteria voor het opvragen van een accountantsverklaring voldoet. De Rekenkamer ging er daarbij van uit dat deze criteria uiterlijk ultimo 1999 zijn ontwikkeld.

De Rekenkamer stelde over 1999 vast dat de minister dezelfde werkwijze als voorheen volgde. Wel zijn inmiddels per 1 april 2000 in het Handboek Bedrijfsvoering wijzigingen opgenomen met het oog op de toegezegde verduidelijking van de procedures en ontwikkeling van criteria voor de herbeoordeling van de contractpartner. De Rekenkamer zal deze wijzigingen in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2000 beoordelen. Zij zal vervolgens nadat de organisatie enige tijd met de nieuwe instructies heeft gewerkt, de onderhavige voorschotten op de rechtmatige afwikkeling toetsen.

2.3.4.3 Uitvoering voorschottenbeheer

De Rekenkamer stelde vast dat het toezicht door de Centrale Stuurgroep Verbetering Financieel Beheer II op de tijdige afwikkeling van de werkvoorraden voorschotten in 1999 is voortgezet. Uit het MIDAS systeem komen periodiek overzichten met een signaalfunctie en de mogelijkheid tot onderlinge vergelijking van de budgethouders beschikbaar. Op basis hiervan zijn maandelijks de door de budgethouders behaalde scores op bovenstaande meetpunten vastgesteld. In 1999 zijn tweemaal de best scorende budgethouders intern bekend gemaakt terwijl bij de 15 slecht scorende aanvullend hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden. Het totaal beeld is dat de gemiddelde omvang van de werkvoorraden in het jaar fluctueerde met een afname in de tweede helft van 1999, waarna

eind 1999 de stand weer opliep. Het ministerie vond hierin geen aanleiding extra maatregelen te nemen.

De Rekenkamer stelde vast dat via de accountmanagementsrapportages er vooral inzicht bestaat in de mutaties in de registratie bij de budgethouders. Het tijdige inzicht in het kwaliteitsaspect van de uitvoering van het voorschottenbeheer ontbrak echter ook in 1999 in belangrijke mate ondanks het verhoogde risico. Het voornemen dit tijdige inzicht in de juistheid van de uitvoering mede te verkrijgen via extra onderzoek in het kader van een Service Level Agreement met de AD is niet voldoende. De AD bezoekt nl. de posten eerst aan het eind van het controlejaar in het kader van de reguliere controle. Uit de reguliere AD controle kwam naar voren dat het activiteitenbeheer waar het voorschottenbeheer deel van uit maakt een kwetsbare schakel blijft. Fouten worden zowel bij de toekenning alsmede bij de afboeking van voorschotten gemaakt. Uit het AD onderzoek blijkt dat minimaal f 51 miljoen aan de fouten en onzekerheden op de afboeking betrekking heeft. Bij het afboeken worden vooral technische fouten gemaakt zoals hanteren van verkeerde valutakoersen en het maken van onjuiste berekeningen. Het afboeken van voorschotten zonder adequate verantwoording en of beoordeling (conform de Buza interpretatie; zie par. 2.3.4.2) komt minder voor.

De minister heeft een overzicht met structurele tekortkomingen in de besteding van gelden alsmede de geconstateerde malversaties met de genomen sancties opgesteld. Dit overzicht is conform de toezegging aan de Tweede Kamer als een bijlage in de financiële verantwoording 1999 opgenomen.

2.3.5 Conclusies, risico en aanbevelingen

- De opzet van de financiële functie op hoofdlijnen is in 1999 niet gewijzigd. Deze opzet houdt een sluitend stelsel van concerncontrole in en kent geen noemenswaardige tekortkomingen.
- *Er zijn in 1999 vorderingen gemaakt met de invulling van het concept integraal management; met name het resultaat van het opleidings-traject, dat ruim drie jaar geleden werd ingezet, zal evenwel een proces van lange adem worden.*
- Hoewel het ministerie bij de voorbereiding op de jaarplancyclus 2000 aan de gesignaleerde knelpunten in 1999 verder invulling heeft gegeven functioneert de jaarplancyclus nog niet zoals uiteindelijk beoogd wordt. Tekortkomingen zijn ondermeer nog het onvoldoende ontwikkeld zijn van het strategisch (meerjaren)beleid en het onvoldoende benutten van de jaarverslagen door de budgethouders als instrument van verantwoording over de realisatie van de voornemens.
- FEZ voert zijn toezichthoudende functie niet optimaal uit, zo heeft zij geen totaalbeeld over specifieke thema's van het financieel beheer. Een meer thematische analyse van bevindingen bij posten en directies en een vergelijking tussen posten en directies onderling kan meer inzicht in structurele tekortkomingen geven.
- Hoewel nog niet overal op orde is er in 1999 wel verbetering te constateren in de werking van de financiële functie.
- Over 1999 heeft het ministerie zijn ter discussie staande werkwijze inzake het afwickelen van voorschotten niet gewijzigd. Per 1 april 2000 zijn inmiddels wel wijzigingen terzake in het Handboek Bedrijfsvoering opgenomen. De Rekenkamer zal in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2000 deze wijzigingen beoordelen en vervolgens later de werking ervan toetsen.

- Evenals in 1998 zijn er bij de uitvoering van het voorschottenbeheer geen structurele achterstanden in de werkvoorraden. Bij FEZ is geen tijdig inzicht in de kwaliteit van de uitvoering van het voorschottenbeheer.
- De kwaliteit van het voorschottenbeheer is ook in 1999 een zwakke schakel in het financieel beheer.

2.3.6 *Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer*

2.3.6.1 Reactie ministers

- **Jaarplancyclus**
De ministers geven aan dat onlangs besloten is tot het aanbrengen van majeure wijzigingen in de jaarplancyclus voor zowel de directies als de posten waarmee een betere aansluiting tussen de jaarplancyclus en de beleids en begrotingscyclus wordt beoogd.
- **Toezichthoudende functie**
De ministers delen de visie van de Rekenkamer niet dat er bij FEZ geen totaalbeeld over specifieke thema's zou bestaan. Verwezen wordt naar de rol in de jaarplancyclus en naar het in 2000 opzetten van een risicoanalyse van de budgethouders op basis van de verkregen informatie. Naar aanleiding hiervan zullen de budgethouders zonodig worden aangesproken.
- **Voorschottenbeheer**
De ministers willen het beeld dat het voorschotten beheer een zwakke schakel is in het financieel beheer nuanceren. Gewezen wordt erop dat de stuurgroep VFB het voorschottenproces bewaakt en de budgethouders op knelpunten wijst. De voortgang in het tijdig verwerken van ontvangen rapportages gaf een zodanig gemiddeld beeld te zien dat er geen aanleiding was tot extra maatregelen.
De ministers geven voorts aan dat naar aanleiding van de discussie over het afboeken van voorschotten het handboek is gewijzigd en nadere aandacht wordt besteed aan de implementatie van de aangepaste regelgeving.
- **Personele aspecten**
De ministers wijzen er op dat ter versterking van de financiële functie mede gezien wordt naar de personele bezetting en de verbetering van de kwaliteit en organisatorische inbedding van de beheersfunctie op de posten hoog op de agenda staat en dat de beleidsnotitie Transparante Herinrichting Bedrijfsvoering onlangs is goedgekeurd.

2.3.6.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd te constateren dat de ministers wijzigingen in de jaarplancyclus gaan aanbrengen en dat FEZ in 2000 op basis van de ontvangen informatie risicoanalyse op het functioneren van de budgethouders gaat toepassen en daarmee haar toezichthoudende rol strakker gaat invullen. Zij merkt op dat deze ontwikkeling in de toezichthoudende functie baat kan hebben bij een duidelijke en gestructureerde planning van de informatiebehoefte alsmede de wijze waarop daarin voorzien kan worden.

Zij stelt verder vast dat het proces ter verbetering van de kwaliteit en organisatorische inbedding en stroomlijning van de beheerfuncties met de beleidsnotitie Transparante Herinrichting Bedrijfsvoering in 2000 een vervolg gaat krijgen.

De Rekenkamer onderkent dat er bij het voorschottenbeheer de laatste jaren vooruitgang is geboekt op het punt van tijdigheid. Zij stelt wel vast

dat dit beheer meer aspecten omvat zoals het betalen en registreren van voorschotten en het kwalitatief op de juiste wijze afwickelen van voorschotten.

2.4 Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO

2.4.1 Inleiding

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie (AO) is een belangrijk instrument voor de sturing, beheersing en controle van de beheersprocessen rondom de financiële zaken en daarnaast ook voor processen op andere terreinen, zoals het materieel- en het personeels-beheer. Als waarborg voor een volledige en actuele beschrijving van de AO is een goede onderhoudsorganisatie onontbeerlijk.

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar onderzoek gedaan naar de beschrijving en naar de onderhoudsorganisatie van de AO.

2.4.2 Bevindingen

Het ministerie heeft een algemene model beschrijving van de AO opgenomen in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ). Medio 2000 verschijnt hiervan een nieuwe versie, waarin het HBBZ gecompleteerd zal worden en de beschrijving volgens FEZ nagenoeg volledig zal zijn.

Voor de Hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO) en de belangrijke Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire zaken (DPC) bestaan nog geen AO-beschrijvingen. Eind 1999 is voor DPC wel een start gemaakt met een specifieke AO-beschrijving. De procedures rond asiel, migratie en consulaire werkzaamheden ten behoeve van vooral de Posten zijn vastgelegd in de bestaande Bundel Consulaire Voorschriften (BCV). HDPO is recent gereorganiseerd en zal op korte termijn tot een vastlegging van de AO moeten komen.

Tenslotte zijn er de Handboeken Automatisering met betrekking tot relevante systemen voor de begrotingsadministratie.

De Rekenkamer constateerde dat in het HBBZ en de BCV nog niet duidelijk is vastgelegd in hoeverre instructies al dan niet verplicht zijn.

Gezien het algemene karakter van de in het HBBZ en BCV vastgelegde AO is een aanvullende beschrijving van de AO van belang voor de organisatieonderdelen waar sprake is van specifieke werkzaamheden die afwijken van de standaard beschrijvingen. De Rekenkamer adviseerde in het RFV 1998 ter stimulering van de goede werking van de AO tot het opstellen per budgethouder van een toegesneden verkorte AO beschrijving op basis van de bestaande competentietabel (competentietabel plus). In het Vademecum Integraal Management van augustus 1999 heeft het ministerie voor de budgethouders richtlijnen opgesteld voor een aanvullende AO-beschrijving. De budgethouder is als integraal manager zelf verantwoordelijk voor de invulling hiervan.

Evenals over 1998 constateerde de Rekenkamer dat over 1999 FEZ niet beschikt over gestructureerde informatie van ontwikkelingen op het gebied van AO bij de budgethouders.

FEZ heeft de beschikbare informatie uit eigen missies, ISB- en AD rapporten niet gestructureerd ten behoeve van een totaalbeeld over de ontwikkelingen op het gebied van AO bij de budgethouders.

Aan de hand van een eigen analyse van ISB rapporten over 1999 constateerde de Rekenkamer dat steeds meer posten beschikken over een aanvullende postspecifieke AO-beschrijving en/of competentietabel plus.

In het onderzoek naar de onderhoudsorganisatie stelde de Rekenkamer onder meer vast:

- in 1999 is een beheersorganisatie voor het onderhoud van het HBBZ ingevoerd. De wijzigingen in de AO i.v.m. subsidiewetgeving, jaarplancyclus en de Nota beheer en toezicht zijn tijdig in het HBBZ beschreven;
- voor het BCV is geen onderhoudsorganisatie ingesteld, maar in de praktijk blijkt er wel een onderhoudsorganisatie te werken;
- er vindt voor de Handboeken Automatisering de laatste jaren geen gestructureerd onderhoud plaats. In de bestaande systemen zoals MFA en Midas worden geen systeem-technische wijzigingen meer aangebracht. Wel vindt nog met enige regelmaat actualisering en aanpassing plaats van de te volgen procedures. Dit houdt verband met de ontwikkeling van een nieuw geautomatiseerd Geïntegreerd Management Informatiesysteem (GMIS), dat naar verwachting in 2001/2 fasegewijs zal zijn ingevoerd. In afwachting van het GMIS zijn de handboeken van de te vervangen systemen niet meer bijgewerkt. Wel zijn de algemeen geldende AO aspecten rond deze geautomatiseerde systemen opgenomen in het HBBZ. Ook is het begrotings-administratiesysteem alsnog millenniumproef gemaakt waarmee de documentatie van onderdelen is geactualiseerd.

2.4.3 Conclusies, risico en aanbevelingen

De Rekenkamer heeft tekortkomingen ten aanzien van de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie vastgesteld.

- Het HBBZ vormt samen met de BCV een goede vastlegging van de basis AO. De geconstateerde tekortkomingen (HBBZ nog niet geheel compleet) en de al dan niet verplichte status van beschrijvingen kunnen er toe leiden dat niet conform de geldende regels en instructies wordt gehandeld. Het is van belang dat van instructies duidelijk de al dan niet verplichte status wordt aangegeven.
- FEZ heeft geen inzicht in de mate van realisatie noch in de kwaliteit van specifieke AO-beschrijvingen bij de budgethouders. FEZ dient als concerncontroller naar de mening van de Rekenkamer dit inzicht te hebben om tijdig risico's te onderkennen bij afwijkende inrichting van de werkprocessen teneinde eventueel een bijsturing te kunnen initiëren.
- Van de drie onderzochte onderhoudsorganisaties functioneerde die met betrekking tot de handboeken voor de geautomatiseerde systemen de laatste jaren onvoldoende. Hiermee wordt de kans op fouten groter en ontstaan er continuïteits- en integriteitsrisico's. De risico's worden echter beperkt doordat er in 1999 relatief weinig mutaties in de AO zijn geweest, de algemeen geldende AO aspecten opgenomen zijn in het HBBZ en in het kader van de millenniumactie voor een belangrijk deel een (eenmalige) inhaalslag heeft plaatsgevonden. De Rekenkamer heeft begrip voor de gemaakte afweging om vanwege verwachte invoering van het GMIS in 2001/2 wijzigingen in de AO rond de bestaande systemen niet meer in deze handboeken te beschrijven.

- **Reactie ministers**
De ministers schrijven dat zij een voldoende totaalbeeld hebben van de aanwezigheid en kwaliteit van de AO beschrijvingen bij budgethouders. FEZ heeft indirect zicht op de kwaliteit van de AO beschrijvingen via controlerapporten van de ACD en ISB. Voorts krijgt FEZ een beeld aan de hand van jaarverslagen.
- **Nawoord Rekenkamer**
De Rekenkamer meent dat de wijze waarop FEZ in 1999 informatie over de kwaliteit van de AO verzamelde vooral leidde tot een ongestructureerd beeld van de kwaliteit van de AO per individuele budgethouder. Met behulp van de in ministeriele reactie op par. 2.4 genoemde risicoanalyse die FEZ gaat verrichten is een basis gelegd aan de hand waarvan FEZ in 2000 een totaalbeeld kan krijgen.

2.5 Automatisering

2.5.1 Inleiding

Een betrouwbare en continu functionerende automatisering is een essentieel hulpmiddel voor de beheersing van de financiële processen, het personeelsbeheer en het materieelbeheer.

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar de volgende deelterreinen onderzocht:

- uitvoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR);
- organisatie van de automatisering;
- personeelsinformatiesystemen en in mindere mate voorraad-administratiesystemen. Deze systemen zijn niet afzonderlijk onderzocht maar begrepen in het rijksbrede onderzoek naar het materieelbeheer (zie hoofdstuk 3)

2.5.2 Bevindingen

2.5.2.1 Uitvoering Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst

Het voorschrift verplicht alle ministeries tot het hebben van een beveiligingsplan en het bepalen en implementeren van maatregelen ten behoeve van de informatiebeveiliging.

Voor de verschillende onderkende aandachtsgebieden en informatiesystemen dienen eerst afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (A&K analyses) te worden uitgevoerd. De invoering van het VIR zou 1-1-1997 formeel al voltooid moeten zijn. Omdat dit niet het geval was beoordeelde de Rekenkamer in 1999 de voortgang van de invoering.

Het ministerie heeft eind 1997 een nieuw Statuut Informatiebeveiliging opgesteld en medio 1998 verspreid. Dit statuut bevat de uitgangspunten voor de te ontwikkelen toegesneden beveiligingsplannen.

Het ministerie besloot in 1998 alsnog tot de invoering van een algemeen beveiligingsplan dat voor alle systemen en verantwoordelijkheidsgebieden tot en met het niveau «belangrijk» toepasbaar is (de zogeheten «baseline»). Deze baseline is in februari 2000 door de departementsleiding vastgesteld. Voor de realisatie van de hiermee verbonden beveiligingsmaatregelen zou in 2000 een planning worden opgezet.

Voor systemen en verantwoordelijkheidsgebieden boven de baseline dienden alsnog A&K-analyses uitgevoerd te worden. Voor het begrotings-administratiesysteem MFA en voor MIDAS, het belangrijkste informatiesysteem voor OS, werden in 1998 diepgaande A&K-analyses uitgevoerd

en is een beveiligingsplan opgesteld. De Rekenkamer constateerde echter dat eind 1999 voor deze systemen het beveiligingsplan niet was uitgevoerd en belangrijke maatregelen op het gebied van de logische toegangsbeveiliging niet zijn geïmplementeerd. Voor andere essentiële informatiesystemen zijn nog geen toegesneden beveiligingsplannen opgesteld.

Naar de stand van zaken ultimo 1999 komt het ministerie nog slechts gedeeltelijk tegemoet aan de eisen van het VIR. De trage ontwikkeling is mede het gevolg van de prioriteiten die aan de volgende werkzaamheden werden gegeven:

- het ministerie heeft in het kader van het millenniumproject voor elk systeem het belang vastgesteld en een globale afhankelijkheidsanalyse uitgevoerd, waardoor het inzicht van het ministerie in de beveiligings-situatie van de systemen is verbeterd;
- met de lopende ontwikkeling van het Geïntegreerd Management Informatiesysteem (GMIS) zal het ministerie de belangrijkste informatiesystemen zoals MFA en MIDAS binnen 1 à 2 jaar vervangen. Het ministerie heeft voor de duur van het ontwikkeltraject het aanbrengen van aanpassingen in de bestaande informatiesystemen «bevroren». Verbeteringen in de huidige systemen zouden nadat deze eenmaal zijn ontwikkeld en geïmplementeerd slechts een zeer korte tijd effectief kunnen zijn.

De AD rapportages duiden niet op verlies van integriteit van de gegevens als gevolg van de gesignaleerde tekortkomingen in de informatie-beveiliging.

Het ministerie is voornemens in 2000 het Statuut Informatiebeveiliging te herzien. De beveiligingssituatie met de nieuwe – nu nog in ontwikkeling zijnde – informatiesystemen zal daarin worden betrokken. Voor deelprojecten van GMIS zijn A&K-analyses gepland dan wel in ontwikkeling.

2.5.2.2 Organisatie van de automatisering

De organisatie van de automatisering bij de verwerkingsorganisatie dient het betrouwbaar en continu functioneren van geautomatiseerde financiële en personele systemen te garanderen door het nemen van kwaliteitsborgende en informatiebeveiligende maatregelen.

Begin 1999 typeerde het ministerie zelf de situatie van de automatiseringsfunctie als «zorgwekkend». De organisatie van de automatisering bij het ministerie van Buitenlandse Zaken is met ingang van 1 januari 1999 vorm gegeven in de nieuwe directie Informatie en Communicatie Technologie (ICT). Er is een uitgebreide taak- en organisatiebeschrijving voor ICT opgesteld. De gefaseerde inrichting van deze organisatie is beschreven in een planning die loopt tot 1 januari 2003. Dan moet ICT in staat zijn op basis van contracten met afnemers alle ICT-diensten volledig te kunnen uitvoeren. De uitvoering van de plannen voor 1999 zijn voor belangrijke delen gerealiseerd. In maart 1999 is een protocol van overdracht getekend voor de overdracht van automatiseringstaken en verantwoordelijkheden van FEZ en het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking aan ICT. Een harde afbakening van taken en verantwoordelijkheden was echter nog niet mogelijk.

De Rekenkamer beoordeelt deze ontwikkeling naar een professionele automatiseringsorganisatie positief. Dat deze ontwikkeling een geplande doorlooptijd kent tot 2003 houdt echter onvermijdelijk in dat er gedurende die ontwikkeling nog zwakke punten in de automatiseringsorganisatie zijn.

Naar de mening van de Rekenkamer dienen op korte termijn in die organisatie de volgende zaken geregeld te worden.

- Een harde afbakening van verantwoordelijkheden en taken tussen ICT en FEZ in aanvulling op het protocol van overdracht van 1999;
- Het formuleren van gekwantificeerde kwaliteitseisen voor ICT-werkzaamheden;
- Het ontwikkelen van een gestructureerd systeem van kwaliteits-handhaving bij ICT.

De Rekenkamer heeft begrip voor het feit dat het ministerie in 1999 geen prioriteit heeft gegeven aan het opstellen van een Service Level Agreement (SLA) voor systemen die na de invoering van het GMIS worden afgeschaft. Zij verwacht van het ministerie echter wel dat er een SLA, met een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling en gekwantificeerde kwaliteitseisen, wordt ontwikkeld voor het GMIS, die vanaf de verwachte ingebruikneming medio 2001, kan worden gehanteerd door beide partijen. Het verdient daarom aanbeveling de ontwikkeling van een SLA in de planning van ICT grote prioriteit te geven. Ook beveelt de Rekenkamer aan zo snel mogelijk een kwaliteitssysteem voor alle ICT-activiteiten te ontwikkelen en implementeren.

2.5.2.3 Begrotingssystemen

Voor de basisuitvoeringssystemen (primaire processen) en administratieve systemen gelden de algemene eisen van doelmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Meer concreet betekent dit dat er onder meer eisen moeten worden gesteld aan de kwaliteit van de logische toegangsbeveiliging en de systeemontwikkeling.

Over 1998 stelde de Rekenkamer ondermeer vast dat in het begrotings-administratiesysteem MFA weinig geprogrammeerde controles zijn opgenomen en de risico's voor logische toegangsbeveiliging onvoldoende werden beheerst. De samenhang van deelprojecten GMIS was onvoldoende duidelijk. Over 1999 stelde de Rekenkamer vast dat voor het MFA de situatie ongewijzigd is zoals blijkt uit het volgend overzicht.

1998	1999
Weinig geprogrammeerde controles in MFA. Integriteit is in hoge mate afhankelijk van gebruikerscontroles	Ongewijzigd. MFA wordt niet meer aangepast wegens de voorgenomen vervanging door GMIS
Onvoldoende beheersing van risico's voor logische toegangsbeveiliging in besturings-systeem van MFA.	Nog onvoldoende, al zouden er volgens FEZ wel organisatorische verbeteringen zijn aangebracht.
Samenhang deelprojecten GMIS onvoldoende duidelijk.	Verbeterd met behulp van een geaccordeerd Samenhangend Plan GMIS

Het ontbreken van geprogrammeerde controles in bepaalde procedures van het MFA geeft de mogelijkheid van interpretatiefouten waardoor invoer- en verwerkingsfouten kunnen optreden.

Het ministerie is tot nu toe in staat geweest om deze tekortkomingen in het MFA met maatregelen in de organisatie op te vangen c.q. naar aanleiding van bevindingen van de AD correcties aan te brengen. De AD concludeert over 1999 dat de maatregelen en procedures die binnen de directie ICT ten behoeve van de logische toegangsbeveiliging zijn getroffen nog onvoldoende waren om de exclusiviteit, integriteit en controleerbaarheid van de informatievoorziening van MFA te waarborgen.

Dit beeld wijkt niet af van de bevindingen over 1998. FEZ heeft in reactie op de bevindingen van de AD wel een beperkt aantal maatregelen aangekondigd en getroffen, maar essentiële verbeteringen in de organisatie zoals het houden van toezicht op systeembeheer e.d. zijn niet aangebracht.

Uit de accountantscontrole komt niet naar voren dat de gesignaleerde tekortkomingen in de logische toegangsbeveiliging materieel gezien hebben geleid tot verlies van integriteit van de gegevens. De in de AD/EDP-rapportages beschreven risico's en gevolgen van de tekortkomingen in de logische toegangsbeveiliging betreffen overigens de betrouwbaarheid van het toegangsbeheer (het middel) en niet de betrouwbaarheid van de gegevens (doel). De effecten van de tekortkomingen in de logische toegangsbeveiliging op de integriteit van de gegevens en de blijvende betrouwbare werking van het systeem zijn door de AD niet onderzocht, zodat geen uitspraak gedaan kan worden over de omvang van het probleem.

Vanwege de vervanging door het GMIS is besloten geen aanpassingen van MFA aan te brengen tenzij dit door wettelijke voorschriften wordt afgedwongen. Wel werd het MFA millenniumbestendig gemaakt. Daarmee zijn onderdelen van de documentatie van het MFA geactualiseerd en zijn de test- en evaluatieprocedures verbeterd. Het ministerie heeft voorts een aanvang gemaakt om het MFA Eurobestendig te maken. De activiteiten ten behoeve van het MFA worden gestaakt zodra zeker is dat GMIS beschikbaar is.

In april 1999 is een Samenhangend Plan GMIS vastgesteld waarmee tegemoet wordt gekomen aan de kritiek dat er te weinig samenhang bestond tussen de deelprojecten van GMIS. Uit de AD bevindingen blijkt dat de operationalisering hiervan in 1999 echter nog niet goed van de grond is gekomen waardoor het beheer van de onderlinge relaties tussen de deelplannen wordt bemoeilijkt.

2.5.2.4 Personeelssystemen

Voor de basisuitvoeringssystemen (primaire processen) en administratieve systemen gelden de algemene eisen van doelmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Meer concreet betekent dit dat er onder meer eisen moeten worden gesteld aan invoercontroles, controletechnische functiescheiding, procedures voor verwerking en het waarborgen van de privacy.

Het ministerie en met name de hoofddirectie Personeel en organisatie (HDPO) maakt gebruik van het interdepartementale IPA-salarissysteem. Begin 1999 is bij het ministerie het systeem New Front end IPA (NFI) in gebruik genomen. Voorts is het ontwikkelde Personeelsinformatiesysteem (PINS) eind 1999 operationeel geworden. Dit systeem heeft nog geen automatische koppeling met het NFI en derhalve geen invloed op de mutaties in het NFI/IPA. DE koppeling is wel voorzien in in het project PINS II, dat nog in 2000 van start gaat.

De verschillende afdelingen van HDPO initiëren en verwerken op basis van standaard formulieren de mutaties voor het IPA. De controllereenheid van HDPO voert onder meer verbandscontroles uit tussen de salarisbetalingen, de mutaties uit het IPA-systeem en de registratie in de begrotingsadministratie. De Rekenkamer stelde vast dat er bij HDPO voldoende aandacht is voor de opzet en werking van (de wijzingen in) de

Administratie Organisatie. Gesignaleerde tekortkomingen hierin leiden tot actie. Zo hebben zwakke punten in het interne controlestelsel van het NFI geleid tot (tijdelijke) compenserende organisatorische maatregelen.

2.5.3 Conclusies, risico en aanbevelingen

- **Uitvoering VIR**
De Rekenkamer stelt vast dat er in 1999 weinig voortgang is geweest bij de invoering van het VIR bij het ministerie en is van oordeel dat het ministerie eind 1999 in formele zin niet aan het VIR voldoet. Omdat in 1999 weinig voortgang is geboekt en nog niet voor alle vitale systemen A&K analyses zijn gemaakt, is er sprake van een tekortkoming. De omstandigheid dat het ministerie bezig is met de vervanging van de belangrijkste informatiesystemen waarbij rekening wordt gehouden met de eisen van het VIR, biedt naar haar mening echter onder andere door een daadwerkelijke vaststelling van de baseline in februari 2000 en bij ingebruikneming van het GMIS medio 2001 voldoende uitzicht op een goede verbetering van deze situatie.
- **Organisatie van de automatisering**
De Rekenkamer beoordeelt de stappen in 1999 in de ontwikkeling van een zorgwekkende naar een professionele automatiseringsorganisatie positief. Dat deze ontwikkeling een geplande doorlooptijd kent tot 2003 houdt echter onvermijdelijk in dat ultimo 1999 de automatiseringsorganisatie nog wel zwakke punten vertoonde wat betreft de verdeling van verantwoordelijkheden en taken, het ontbreken van gekwantificeerde kwaliteitseisen en van een gestructureerd systeem van kwaliteitshandhaving bij ICT. Naar het oordeel van de Rekenkamer is hier ondanks de positieve ontwikkeling nog steeds sprake van tekortkomingen. Deze tekortkomingen houden risico in voor het betrouwbaar en continu functioneren van geautomatiseerde financiële en personele systemen. De Rekenkamer verwacht van het ministerie dat er tijdig een Service Level Agreement met een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling en gekwantificeerde kwaliteitseisen, wordt ontwikkeld voor het GMIS, zodat deze van stond af aan – verwachte ingebruikneming medio 2001 – kan worden gehanteerd door beide partijen. Het verdient daarom aanbeveling de ontwikkeling van een SLA in de planning van ICT prioriteit te geven en daar nu een start mee te maken. Ook acht de Rekenkamer het noodzakelijk zo snel mogelijk een kwaliteitssysteem voor alle ICT-activiteiten te ontwikkelen en implementeren. Zij dringt aan hiervoor een actieplan te ontwikkelen waarin harde deadlines voor het opleveren van de (deel)producten zijn opgenomen.
- **Begrotingsadministratiesysteem**
Het ministerie heeft met betrekking tot het begrotingsadministratiesysteem MFA geen verbetering aangebracht in geprogrammeerde controles, logische toegangsbeveiliging. Deze situatie houdt het risico in dat niet bij voortdurend op de uitkomsten van de systemen kan worden vertrouwd. De Rekenkamer heeft evenwel begrip voor de afwegingen die het ministerie maakt met het oog op de ontwikkeling van GMIS. Investerings in MFA lijken niet efficiënt en nauwelijks nog voor enige duur effectief te maken. Bovendien is het ministerie tot nu toe in staat geweest om de tekortkomingen in het MFA met maatregelen in de organisatie op te vangen en zijn de bevindingen van de AD niet aan de

tekortkomingen in de logische toegangsbeveiliging van het MFA ca. te relateren.

Rekening houdend met het jarenlang lopen van risico is naar haar oordeel nog steeds sprake van tekortkomingen. Vergaande maatregelen om deze thans nog op te heffen acht zij echter niet meer noodzakelijk.

- **Personeelssystemen**
De Rekenkamer constateerde gebreken in de administratieve organisatie rond het vernieuwde salarissysteem. Zij stelt voorts vast dat in voldoende mate aanvullende maatregelen zijn genomen. Op grond hiervan is zij van oordeel dat er in de organisatie van de aanvoer en verwerking van personeelsmutaties over 1999 evenals over 1998 geen noemenswaardige tekortkomingen voorkomen.

2.5.4 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

2.5.4.1 Reactie ministers

- **VIR**
De ministers onderschrijven de weergegeven stand van zaken dat het departement eind 1999 ten dele aan het VIR voldoet. Het baseline beveiligingsniveau dat in februari 2000 is vastgesteld vormt het samenhangend informatiebeveiligingsplan voor het departement en de vertegenwoordigingen in het buitenland. De minister geeft voorts een opsomming van zaken die nog op de planning staan dan wel al in 2000 zijn gerealiseerd.
- **Organisatie van de Automatisering**
De ministers zijn van mening dat de opmerkingen van de Rekenkamer over tekortkomingen in de automatiseringsorganisatie niet lijken te stemmen op de praktijk. Het protocol van overdracht voor MFA bevatte weliswaar geen harde afbakening van taken en verantwoordelijkheden maar in de praktijk heeft de overdracht niet geleid tot problemen.

2.5.4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Rekenkamer zal de ontwikkeling rondom het VIR met belangstelling volgen.

Dat zich in het afgelopen jaar in de automatiseringsorganisatie geen problemen zouden hebben voorgedaan biedt voor de Rekenkamer onvoldoende zekerheid voor de toekomst. Om onnodige risico's te vermijden heeft zij op de eerdergenoemde overigens algemeen gebruikelijke maatregelen aangedrongen.

2.6 Overige departementale onderzoeken

2.6.1 Subsidies

2.6.1.1 Bevindingen

De Algemene Wet Bestuursrecht vereist met ingang van 1-1-1998 een wettelijke grondslag voor het verstrekken van subsidies. Het departement heeft in 1998 gebruik gemaakt van de overgangsbepaling. Vanaf 1-1-1999 geldt een Kaderwet en een Ministeriële Regeling als wettelijke grondslag voor de reeds bestaande subsidieregelingen, waarbij in de standaardbeschikkingen bepalingen zijn opgenomen om M&O tegen te gaan. Voorts is gedefinieerd wat onder subsidie wordt verstaan. Hieronder vallen een

groot deel van de uitgaven van Ontwikkelingssamenwerking. Uitgaven, die door posten buiten de Europese Unie (EU) verstrekt zijn aan organisaties buiten de EU, vallen hier niet onder.

De Rekenkamer constateerde in het RFV 1998 dat er nog geen zekerheid bestond dat alle subsidieregelingen in deze regelgeving betrokken zijn omdat er geen centrale registratie hiervan aanwezig is en dat er een geformaliseerd beleid voor Misbruik- en Oneigenlijk gebruik (M&O) voor subsidies ontbrak. Zij beval aan om te bezien in hoeverre de uitgangspunten uit de Nota Beheer en Toezicht nog moeten worden aangevuld om tot een dekkend M&O-beleid te komen.

De Rekenkamer stelde vast dat eind 1999 een centrale registratie van subsidieregelingen nog ontbrak mede omdat gewacht werd op de nieuwe automatiseringssystemen. Ook een M&O beleid voor subsidies ontbreekt nog steeds. Het ministerie is van oordeel dat het M&O-beleid impliciet begrepen zit in de bestaande regelgeving, waarbij in de standaardbeschikkingen bepalingen zijn opgenomen om M&O tegen te gaan. Naar verwachting wordt in 2000, in samenwerking met de Directie Accountancy Rijksoverheid van Financiën een pilot ontwikkeld ten behoeve van de doorlichting van regelingen op M&O-aspecten (Doreac). Uit de AD-bevindingen bleek dat het ministerie zijn interne processen nog onvoldoende aan de subsidiewetgeving heeft aangepast, zo ontbrak er bij verschillende budgethouders toereikende registratiesystemen voor subsidieaanvragen en bewaking van de subsidieplafonds. Ook werden de subsidieplafonds pas later in het jaar bekend gemaakt, hetgeen voor een ordelijk financieel beheer niet gewenst is. De vele aanvragen konden overigens worden behandeld zonder dat deze plafonds werden bereikt waardoor de gevolgen van deze onvolkomenheden zeer beperkt bleven. Uit de AD controle kwamen geen onrechtmatigheden naar voren.

2.6.1.2 Conclusie, risico en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie wel oog heeft voor de risico's van de subsidiewetgeving, zoals claims en het M&O aspect, maar daar in 1999 in de interne processen nog niet voortvarend op heeft ingespeeld. Deze tekortkoming bleef in 1999 evenwel zonder financiële consequenties.

De Rekenkamer herhaalt echter wel haar aanbeveling dat uit oogpunt van goed management en ter vermijding van onnodige risico's het subsidiebeleid inclusief M&O beleid en de bijbehorende beheersmaatregelen de nodige aandacht vereist.

2.6.2 *Reactie ministers*

De ministers geven aan dat het ontbreken van een centrale registratie voor subsidie niet tot problemen heeft geleid maar dat zij wel voornemens zijn als anticipatie het bestaande MIDAS systeem in 2000 aan te passen. De bewindslieden zijn van mening dat het M&O beleidsmatig en beheersmatig voldoende verankerd is in de bestaande Nota Beheer en Toezicht alsmede in het Handboek bedrijfsvoering. Wel willen zij bezien of naast het bestaande Doreac-traject aanvullende acties moeten worden ingezet ten aanzien van M&O aspecten bij de beoordeling, monitoring en evaluatie.

2.6.3 Agentschap Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden

2.6.3.1 Bevindingen

De Rekenkamer ging over 1999 na of bij het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI) sprake is van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

Het CBI, onderdeel van het ministerie, heeft vanaf 1 januari 1998 de status van agentschap. Met de overgang naar de status van agentschap werd onder meer beoogd dat producten van het CBI door het departement afgenomen worden tegen een reële kostprijs. Om dit mogelijk te maken kent het CBI een baten- en lastenstelsel.

De Rekenkamer stelde vast dat over 1999 het financieel beheer niet op orde was. Uit een onderzoek van de AD komen als belangrijkste knelpunten naar voren dat de administratieve vastlegging niet geschikt is om te komen tot volledige en juiste managementinformatie, de AO/IC niet actueel is en een beoogde integrale kostprijsberekening per activiteit niet mogelijk is. Beleid en beheer zijn nog niet volledig op elkaar afgestemd, waardoor het beoogde integraal management niet goed uit de verf komt. Ook was er binnen het CBI onvoldoende deskundigheid op het gebied van het baten- en lastenstelsel en de daarmee samenhangende planning en control. Bij de totstandkoming van de financiële verantwoording van het CBI heeft de AD een aanzienlijke inspanning moeten verrichten.

Sinds het verschijnen van de AD-rapportage in oktober 1999, hebben inmiddels diverse acties plaats gevonden om dit disfunctioneren van het financieel beheer te verhelpen. Het CBI heeft een groot deel van de aanbevelingen van de AD geïmplementeerd. Een deel van de geconstateerde knelpunten vindt echter zijn oorzaak in het feit dat het departement, als nagenoeg enige klant van het CBI, het CBI nog onvoldoende als agentschap aanstuurt. Inmiddels is voor de verdere verbetering van het financieel beheer een knelpuntenanalyse opgesteld en werd een Task Force opgericht waarin functionarissen van FEZ, CBI, de Directie Ontwikkelingssamenwerking en Nederlands Bedrijfsleven (DOB) en het ministerie van Financiën zijn vertegenwoordigd. Afspraken voor deze Task Force in de vorm van Terms of Reference zijn begin 2000 opgesteld en moeten in de loop van 2000 tot verbeteringen leiden.

2.6.3.2 Conclusie, risico en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat over 1999 er ten aanzien van het gevoerde financieel beheer sprake is van ernstige tekortkomingen. Tevens concludeert zij dat zowel door FEZ als concerncontroller als door het CBI zelf, maatregelen zijn genomen waardoor het financieel beheer in 2000 in belangrijke mate zal kunnen worden verbeterd.

De Rekenkamer vraagt wel naast de verbetering van de administratieve systemen, tevens aandacht te besteden aan de benodigde kennis die binnen het CBI aanwezig moet zijn teneinde het baten en lastenstelsel goed te hanteren.

2.6.4 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

- Reactie ministers

De ministers achten de onderbouwing van de zware kwalificatie «ernstige tekortkoming» voor het CBI niet terecht. Zij staan wel op hetzelfde standpunt als de Rekenkamer dat er ten aanzien van het CBI veel moest en moet verbeteren.

- Nawoord Rekenkamer
In haar onderzoek naar het financieel beheer stelde de Rekenkamer vast dat het financieel beheer over 1999 bij het CBI disfunctioneerde. Zij kwam tot haar conclusie op grond van de bevindingen van zowel de accountantsdienst als een Task Force die was belast met het in kaart brengen van de problematiek met het oog op verbeteracties. Deze kwalificatie leidt volgens het beoordelingskader dat de Rekenkamer over 1999 voor het financieel beheer hanteert tot het oordeel «ernstige tekortkoming».

2.6.5 Loonheffing lokaal personeel

2.6.5.1 Bevindingen

Het ministerie van Buza heeft op de diplomatieke vertegenwoordigingen (posten) in de diverse landen lokaal personeel in dienst. Tevens betalen de posten pensioen aan vroegere werknemers. Het bestand actief en niet actief lokaal personeel telde in 1999 circa 1 800 personen (inclusief 140 werknemers van andere departementen waarvoor Buza de loonadministratie verzorgt). De rechtspositie van lokaal in dienst genomen werknemers is uitgewerkt in de Rechtspositieregeling Lokale Werknemers die per 1 januari 1998 in werking is getreden. Binnen Buza zijn de posten verantwoordelijk voor de juiste invoer van basisgegevens. De Hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO) is op centraal niveau verantwoordelijk voor de juiste berekening van de bruto lonen en de afdracht van loonheffing. De beloning van het lokaal personeel is gebaseerd op een berekening waardoor, onafhankelijk van het lokale belastingstelsel of het Nederlandse stelsel van belastingheffing en sociale verzekering, het netto loon conform de lokale maatstaven is.

Van de 1800 werknemers waren in 1999 in totaal 843 personen onderworpen aan de inhouding van Nederlandse loonheffing en 157 personen aan de inhouding van Nederlandse sociale verzekeringspremies. Vanaf 1 januari 1998 dient het ministerie de loonheffing op het individuele salaris te berekenen en aan de Nederlandse fiscus af te dragen, daarvoor gold met de Belastingdienst de afspraak dat het ministerie een vast bedrag aan loonheffing afdroeg.

De door Buza afgedragen loonheffing is sinds de berekening van de af te dragen loonheffing op individuele basis snel gestegen van f 12 miljoen over 1998 naar f 18 miljoen over 1999. Het verschil valt volgens HDPO onder meer te verklaren uit koersstijgingen van de US-dollar, groei van de omvang van het personeelsbestand en het met terugwerkende kracht vanaf 1-1-1998 betrekken van niet-actieve werknemers in de loonheffing. Na de invoering van de Rechtspositieregeling Lokale Werknemers en de nieuwe berekeningswijze van de loonheffing per 1 januari 1998 kwam een groot aantal knelpunten naar voren.

Buza paste onder andere de tabel bijzonder tarief loonheffing niet goed toe waardoor teveel werd afgedragen. Dit werd veroorzaakt door een te late of onjuiste aanlevering van loongegevens vanuit de posten en onvolkomenheden in het gebruikte salarisverwerkingsstelsel met vervolgens de aanlevering van onjuiste of onvolledige gegevens aan de door Buza hiertoe aangewezen salarisverwerkingsbureau. Bij een te hoge

afdracht kunnen individuele werknemers de door Buza teveel afgedragen belasting terugvragen en daarmee onbedoeld hun netto salaris aanvullen. Buza beschikt niet over informatie omtrent de omvang van de teveel afgedragen belastingheffing. Uit een namens Buza door een extern bureau verricht onderzoek blijkt dat aan terugvordering praktische bezwaren verbonden zijn. Hiertoe zou informatie uit individuele aangiften inkomstenbelasting verzameld moeten worden.

In 1999 is de salarismodule dusdanig gewijzigd dat minder fouten kunnen worden gemaakt. Niettemin blijft het risico van fouten aanwezig omdat de regelgeving gecompliceerd is en het aantal lokale werknemers per post veelal gering is, zodat de juiste invoer van gegevens geen routine wordt. Tijdens de accountantscontrole 1999 constateerde de AD enige onvolkomenheden in de correcte vastlegging van de basisgegevens voor de loonberekening in de database.

Zowel werkgevers- als werknemersaandelen sociale premies dienen tot het belastbaar loon te worden gerekend voor zover niet kan worden aangetoond dat de rechten die uit de betaalde premies voortvloeien gelijkwaardig zijn aan rechten die ontleend worden aan aftrekbare Nederlandse premies. HDPO hield pas begin 1999, bij het definitief vaststellen van de af te dragen loonheffing 1998 rekening met deze regel. In 1999 heeft HDPO onderzocht hoe de gelijkwaardigheid het beste aangetoond kan worden. Een systeem waarin per land periodiek de sociale verzekeringen worden vergeleken met het Nederlandse stelsel bleek al snel erg bewerkelijk en kostbaar te zijn. Om die reden is Buza eind 1999 in overleg met de fiscus getreden om tot een praktische oplossing te komen. Voor de aanvang van dit overleg had Buza evenwel nog geen onderbouwde kosten-batenanalyse gemaakt van de consequenties van een eventuele regeling. Omdat het niet lukte voor de uitreiking van de jaaropgaven 1999 tot afspraken te komen met de fiscus is het werkgevers- en werknemersdeel sociale verzekeringen in 1999 volledig belast. Mocht geen overeenstemming worden bereikt dan zal Buza voor een aantal landen inventariseren voor welke sociale verzekeringen er sprake is van gelijkwaardigheid met Nederlandse sociale verzekeringen en tot een oplossing per land komen. Buza heeft een inventarisatie gemaakt van de afgedragen werkgevers- en werknemerspremies voor 326 medewerkers in 17 landen. Deze bedroegen resp. f 2,3 en f 1,3 miljoen. Bij een geschat gemiddeld marginaal belastingtarief van 50% is het financieel belang bij benadering f 1,8 miljoen voor deze 326 personen. Over de groep als geheel was nog geen informatie beschikbaar. Begin april 2000 waren de onderhandelingen met de fiscus nog niet afgerond.

Buza heeft tot en met 1999 geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekering biedt. Hierdoor is in 1999 bij benadering f 800 000 meer loonheffing afgedragen dan noodzakelijk was. Hoewel terugvordering nog wel mogelijk is heeft het ministerie dit tot nog toe achterwege gelaten. Dit nalaten leidt naar de mening van de Rekenkamer tot een onjuist beeld in de verantwoording van Buza over de begrotingsuitgaven dan wel ontvangsten.

2.6.5.2 Conclusie, risico's en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat het departement veel werkzaamheden heeft verricht om tot een een betere regeling van de rechtspositie en een juiste afdracht van loonheffing van het lokaal personeel te komen. Hoewel

belangrijke verbeteringen zijn gerealiseerd, constateert de Rekenkamer nog een aantal belangrijke knelpunten.

Omdat de regelgeving rond de beloning van lokaal personeel gecompliceerd is en het aantal lokale werknemers met belastingplicht in Nederland per post veelal gering is verdient het volgens de Rekenkamer aanbeveling bijzondere aandacht aan de juiste verwerking van deze salarisgegevens te schenken of op regionaal of centraal niveau aanvullende voorzieningen te treffen.

Voorafgaande aan de onderhandelingen met de Belastingdienst over de fiscale behandeling van buitenlandse sociale verzekeringspremies is geen kostenberekening gemaakt voor verschillende mogelijke opties. Dit kan er toe leiden dat het ministerie een te zwakke positie inneemt tijdens de onderhandelingen en het uiteindelijk resultaat van de onderhandelingen onbevredigend is of onvoldoende onderbouwd kan worden. De Rekenkamer beveelt aan, voor zover dit nog opportuun is, alsnog tot een kosten-batenanalyse te komen.

Over 1999 is meer belasting afgedragen dan strikt noodzakelijk. Voor tenminste een aantal landen behoorde het tot de mogelijkheid gelijkwaardigheid van een aantal sociale verzekeringspremies aan te tonen op basis van de aanwezige kennis bij ingehuurde adviseurs en de Belastingdienst.

In 1999 is ten onrechte geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot afdrachtvermindering lage lonen. HDPO dient meer alert te zijn op de toepassing van dit soort regelingen.

2.6.6 Reactie ministers

De ministers onderschrijven de aanbeveling om bijzondere aandacht aan de juiste verwerking van salarisgegevens te schenken. Naast de in 1999 getroffen maatregelen zal extra aandacht worden besteed aan de interne controle op de invoer van basisgegevens in de database bij HDPO. De minister wijzen er op dat de fiscale problematiek onderdeel uitmaakt van een groter geheel. De rechtspositie van het lokaal personeel en hiermee samenhangend de wijze van inhouding van loonheffing is per 1 januari 1998 ingrijpend gewijzigd. De doelbewuste keuze voor een ambitieuze ingangsdatum hield risico's in voor tijdige fine tuning. De nu geconstateerde knelpunten dienen in dit perspectief te worden gezien. Over de toepassing van de Wet afdrachtvermindering lage lonen zegt de minister dat toepassing van deze wet vrijblijvend is. De ministers zullen, in overleg met de Belastingdienst en de externe organisatie die de lonen verwerkt de mogelijkheid tot toepassing van deze wet onderzoeken.

2.6.7 Verdragsmiddelen Suriname

Over 1999 werd een bedrag van ruim f 45 miljoen aan verdragsmiddelen aan Suriname verstrekt. Op grond van een in 1999 verschenen externe evaluatie concludeert de Rekenkamer dat over het algemeen een goede verantwoording plaatsvond van de besteding van verdragsmiddelen over de jaren 1987–1999. Uit de rapportage accountantscontrole verdragsmiddelen 1999 komen geen belangrijke onrechtmatigheden naar voren. Wel wordt in het accountantsrapport geconstateerd dat er geen vooraf overeengekomen procedure bestaat over de administratieve afsluiting van projecten waardoor het risico ontstaat dat er geen eenduidigheid bestaat tussen de Nederlandse ambassade en het Surinaams Ministerie van Planning en Ontwikkelingssamenwerking over het geëncommitteerde deel

van de verdragsmiddelen. De Rekenkamer is van mening dat een dergelijke procedure bijdraagt aan duidelijkheid in de stand van de nog lopende verplichtingen.

2.6.8 Reactie ministers

De ministers antwoorden dat na hervatting van het beleidsoverleg met Suriname een procedure tot administratieve afsluiting van projecten overeengekomen zal worden.

2.7 Conclusies over het financieel beheer

Recapitulerend kan het volgende overzicht van geconstateerde tekortkomingen van de voor het departement relevante ijkpunten voor 1999 én 1998 worden gegeven.

Ijkpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd		Tekortkomingen geconstateerd		Ernstige tekortkomingen geconstateerd	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Accountantscontrole	X	X				
Financiële functie			X	X		
Beschrijving en AO onderhoudsorganisatie			X	X		
Automatisering			X	X		
Subsidies			X	X		
Agentschap CBI					X	Nvt
Lokaal personeel			X	Nvt		
Verdragsmiddelen Suriname	X	Nvt				

Nvt houdt in dat in 1998 geen onderzoek is verricht.

Hoewel er in 1999 positieve ontwikkelingen hebben plaatsvonden constateerde de Rekenkamer nog steeds tekortkomingen. Op grond van de door haar gehanteerde methodiek is er naar de stand van de opzet en de werking, over 1999 geen sprake van een vooruitgang of achteruitgang in het financieel beheer ten opzichte van het vorig jaar.

3 OVERIGE BEHEERSONDERZOEKEN

3.1 Aanbestedingen

3.1.1 Rijksbreed beeld

De Rekenkamer heeft in de periode januari 1999 tot januari 2000 onderzocht of het aanbestedingsbeleid bij het Rijk voldoet aan de wet- en regelgeving en of er suggesties voor verbetering mogelijk zijn. Hiertoe zijn rijksbreed in totaal 110 aanbestedingsprocedures onderzocht. Bij de 13 kernministeries zijn aselekt 98 leveringen en diensten getrokken uit de gedane betalingen in 1998 boven f 100 000,-. Tevens zijn bij een drietal diensten van ministeries in totaal 12 werken in de steekproef opgenomen.

Uit het rijksbrede onderzoek blijkt dat de onderzochte aanbestedingsprocedures in groten getale niet voldoen aan de wetten regelgeving. Slechts 12 van de 110 onderzochte procedures voldoen aan alle gestelde eisen. De Rekenkamer wijst erop dat in de regelgeving waarborgen zijn verwerkt voor zowel rechtmatigheid, doelmatigheid als integriteit. Niet-naleven van de regels levert dus risico's op deze gebieden op. Volgens de Rekenkamer is het noodzakelijk dat er verbeteringen worden aangebracht in de opzet en uitvoering van het aanbestedingsbeleid van de Rijksoverheid. Het kabinet heeft eind 1999 voor alle ministeries precies met dit doel een actieplan opgesteld, het «Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden». Uitgangspunt van het actieplan is dat ieder ministerie verantwoordelijk blijft voor het eigen aanbestedingsbeleid, maar dat er meer aandacht moet komen voor samenwerking, standaardisatie en coördinatie binnen en tussen de ministeries.

3.1.2 Ministerie van Buitenlandse Zaken

De Rekenkamer vraagt bij alle ministeries met name aandacht voor de volgende punten uit het voorgenoemde actieplan:

- Het aanwijzen van de functionaris die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het actieplan.
- Het meewerken aan coördinatie tussen de ministeries.
- Het met andere ministeries vormen van netwerken van inkopers en aanbesteders per productgroepen voor de uitwisseling van kennis, standaardisatie, benchmarking en de bundeling van volumes.
- Het tot stand brengen van een jaarlijkse verantwoordingsrapportage aan de Tweede Kamer over de voortgang van het actieplan; in de financiële verantwoording 1999 heeft het ministerie hiertoe een eerste aanzet gedaan.

Daarnaast vraagt de Rekenkamer bij het ministerie van Buitenlandse Zaken aandacht voor het volgende:

- Het standaard opstellen van een procesverbaal van opening bij concurrentiestelling.
- Meer inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures door het structureel bijhouden van de kosten van de procedures, en het achteraf evalueren van de procedures.

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken is een Expertise Centrum Inkoop (ECI) aanwezig. Het ECI adviseert en ondersteunt de voor het inkoopproces verantwoordelijke budgethouders. In voorkomende gevallen wordt door een budgethouder een beroep gedaan op een uitzondering van de Europese regelgeving, en wordt deze aanvraag vervolgens voorgelegd

aan het «selectiepanel». In het Accountantsrapport 1999 wordt opgemerkt dat niet alle budgethouders zich aan het bindend advies van het selectiepanel houden. De Rekenkamer is desondanks van mening dat de aanwezigheid van het ECI een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het departementale aanbestedingsbeleid. Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken viel verder in positieve zin op dat bij de onderzochte procedures in vrijwel alle gevallen de gekozen aanbestedingsvorm was gemotiveerd.

3.1.3 Reactie ministers en nawoord Rekenkamer

De ministers merken in hun reactie op dat het 'Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden' is verwerkt in het jaarplan van ECI voor 2000. Er zal ook een zwaarder accent komen te liggen op de coördinerende en monitoringtaken van FEZ, wat een positieve bijdrage moet leveren aan het voorkomen van de door de AD over 1999 gesignaleerde incidentele gevallen van niet nakoming van (Europese) regels. Het standaard opstellen van een proces-verbaal van opening bij concurrentiestelling is in de herziene regelgeving reeds aangescherpt. Het structureel in kaart brengen van kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures wordt vooralsnog niet doelmatig geacht; aangezien het hier gaat om wettelijk verplichte procedures, zijn de kosten onvermijdelijk, aldus de minister.

De Rekenkamer benadrukt het belang van een structurele registratie van kosten en opbrengsten. Het inzicht dat een dergelijke registratie geeft is van waarde voor het inschatten van kosten en opbrengsten bij toekomstige aanbestedingen

3.2 Materieelbeheer

3.2.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht in de tweede helft van 1999 het materieelbeheer bij 13 ministeries en instellingen. Daaronder bevond zich het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Onderzocht werd of in opzet sprake is van een rechtmatig en doelmatig beheer van materiële activa. De werking van het materieelbeheer werd onderzocht aan de hand van diverse waarnemingen ter plaatse bij de Facilitaire Dienst Interne Zaken (FDI), de directie Informatie en Communicatie Technologie (ICT), de Dienst Gebouwen Buitenland, unit Kunstzaken (DGB/KZ) en de ambassade in Brussel. Bij het ministerie (kerndepartement en posten) is het beheer van de materiële activa op basis van integraal management de verantwoordelijkheid van budgethouders, de hoofden van dienst.

Het onderzoek richtte zich op goederen van belang voor de primaire processen (automatiserings- en communicatieapparatuur) en op goederen met een verhoogd risico op verlies (in welke vorm dan ook), zoals draagbare personal computers (lap tops), mobiele telefoontoestellen (gsm's), videoapparaten en kunst. Ook kantoormeubilair werd in het onderzoek betrokken.

Omdat het Besluit Materieelbeheer 1996 en de toelichting daarop veel vrijheid laat, heeft de Rekenkamer het besluit vertaald in een aantal meetbare normen, aangevuld met eisen voor een ordelijk en controlebaar beheer en met enkele doelmatigheidseisen. Zij richtte zich niet op het risicobeheer als bedoeld in artikel 8 en 10 van het besluit. Voorts werd andere regelgeving in het onderzoek betrokken, zoals het Besluit Taak FEZ en het Besluit Taak DAD. De normen zijn gerangschikt onder de aspecten:

organisatie, registratie, toezicht en controle, en informatievoorziening. In de Geleidebrief worden algemene conclusies weergegeven en wordt nader ingegaan op het Besluit Materieelbeheer.

3.2.2 Organisatie

De Rekenkamer is van mening dat de organisatie van het materieelbeheer gebaseerd dient te zijn op een vastgelegde risicoanalyse, op daarvan afgeleide doelstellingen en uitgangspunten en op beschreven regels en procedures.

Bij het ministerie heeft geen integrale risicoanalyse van het materieelbeheer plaatsgevonden. Bij directie ICT is voor de automatiseringsapparatuur een risicoanalyse uitgevoerd binnen het project ter vervanging van de hard- en software bij het departement en de posten in het buitenland (Pygmalion). Ook werd een risicoanalyse gemaakt voor een gedeelte van de communicatieapparatuur. Bij FDI – verantwoordelijk voor het beheer van de kunst bij het departement en voor het conferentiemateriaal (inclusief video's) – beperkte de analyse zich tot de fysieke beveiligingsrisico's. Bij DGB/KZ verantwoordelijk voor het beheer van de kunst op de posten heeft geen risicoanalyse voor de gehele collectie plaatsgevonden. Wel is circa 10% van de posten bezocht en zijn in bezoekverslagen de te ondernemen acties op gesignaleerde risico's vastgelegd. Bij de ambassade Brussel werd geen schriftelijk vastgelegde risicoanalyse voor het materieelbeheer aangetroffen. Bij de onderzochte diensten bleek wel kennis aanwezig over risico's bij het beheer van materiële activa.

Doelstellingen en uitgangspunten voor het beheer van materiële activa zijn begin 1999 vastgelegd in het voorschrift materieelbeheer roerende zaken. Een grenswaarde voor het al dan niet moeten registreren van goederen is nog niet vastgesteld. Toegezegd werd dat te doen. In het voorschrift zijn geen procedures voorgeschreven; wel is een aantal verantwoordelijkheden van de budgethouders vastgelegd en laat deze grotendeels vrij het eigen materieelbeheer in te richten. Bij de onderzochte diensten waren deels wel nadere regels en procedures voor het materieelbeheer beschreven. De directie ICT is voor de automatiseringsapparatuur daarin vrij ver gevorderd door de opstelling van een concept handboek configuratiemanagement. Van een volledige en actuele schriftelijke vastlegging van toegepaste procedures was echter bij geen van de onderzochte diensten sprake. Tekortkomingen betroffen het ontbreken van beschrijvingen van de procedures voor de registratie, het in gebruik geven en het onderhouden en afstoten van goederen. Ook de vastlegging van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het systeem van interne controle van het materieelbeheer schoten tekort.

Vanwege de invoering van integraal management en doorgevoerde reorganisaties heeft het ministerie de afgelopen jaren een lagere prioriteit toegekend aan het materieelbeheer. Alle onderzochte onderdelen zijn bezig hun materieelbeheer te verbeteren. Bij directie ICT is gekozen voor een gefaseerde opbouw, waarbij gestreefd wordt een ordelijk en controleerbaar (materieel)beheer in 2001 te realiseren. Bij DGB/KZ is een plan van aanpak opgesteld voor inventarisatie en waardering van de kunst op de posten. Dit plan zal op korte termijn uitgevoerd worden. Bij de andere diensten is geen planning voor de verbetering opgesteld. De

lopende acties richten zich vooral op vastlegging van bepaalde regels en procedures en op verbetering van de registratie.

3.2.3 Goederenregistratie

De Rekenkamer heeft onderzocht of inventarisadministraties en uitgifregistraties aanwezig waren, of bepaalde gegevens werden vastgelegd en of de volledigheid en betrouwbaarheid van deze gegevens was gewaarborgd.

Het ministerie voert geen centrale vaste activaregistratie of inventarisadministratie. Voor de automatiseringapparatuur is een aparte inventarisadministraties opgezet. De kunst – voor een deel in bruikleen van het Instituut Collectie Nederland) – en (in 2000) het conferentiemateriaal is/wordt opgenomen in de eigen inventarisadministratie van FDI of van DGB. Voor de communicatieapparatuur is deels wel (bijvoorbeeld cryptoapparatuur) en deels geen inventarisadministratie opgezet. Naast de ontbrekende administratie heeft de Rekenkamer de volgende tekortkomingen geconstateerd: de vastlegging van de aanschafprijs, leverancier en activabeheerder ontbreekt grotendeels, de vergelijkbaarheid van administraties onderling en met de departementale financiële administratie is onvoldoende en waarborgen voor de volledigheid en de betrouwbaarheid van de administraties zijn onvoldoende aanwezig. De uitgifregistraties van gsm's en laptops voldoen geheel aan de gestelde normen.

3.2.4 Toezicht en controle

De Rekenkamer spreekt van adequaat toezicht en adequate controle op het materieelbeheer als het Ministerie conform het Besluit Taak FEZ toezicht uitoefent, evaluaties worden verricht, interne controlemaatregelen worden uitgevoerd en conform het Besluit Taak DAD accountantscontrole op het materieelbeheer plaats heeft.

Het toezicht door de directie FEZ op het materieelbeheer is niet ingevuld. Ook zijn geen evaluaties van het materieelbeheer uitgevoerd. Maatregelen van interne controle, waaronder goede functiescheiding en aanwezigheidscontroles, worden onvoldoende of niet uitgevoerd. Jaarlijks verricht de Accountantsdienst (AD) controle op de materiële activa met name gericht op de financiële kant van het materieelbeheer en de voorraden. In het samenvattend rapport 1999 schrijft de Accountantsdienst dat in het algemeen het voorschrift materieelbeheer in voldoende mate worden nageleefd. De AD wijst wel op het belang van een deugdelijke voorraden verblijfsadministratie in verband met het voornemen het beheer van (voorraden) inventarissen van DGB en ICT onder te brengen bij één dienst.

3.2.5 Informatievoorziening

De Rekenkamer is van mening dat over het materieelbeheer informatie beschikbaar moet zijn voor het management, dat op basis hiervan sturing geeft.

In het voorschrift materieelbeheer worden aanwijzingen gegeven voor het leveren van verantwoordingsinformatie. Bij geen van de onderzochte diensten wordt deze informatie echter verzameld.

Bij FDI geeft het management sturing binnen de planning en controlcyclus aan het materieelbeheer, maar dit is nog onvoldoende gebaseerd op verantwoordingsinformatie. Bij de overige onderzochte onderdelen werd in 1999 geen verantwoordingsinformatie samengesteld over de aanwezigheid, het gebruik en de staat (van onderhoud) van de goederen en was geen sprake van sturing van het materieelbeheer door het management. Bij directie ICT was hiervan voor de automatiseringsapparatuur wel sprake in het Pygmalion-project. Bij zowel de bestaande als bij de in ontwikkeling zijnde inventarisregistraties ontbreekt het aan centrale coördinatie, waardoor geen ministeriebrede eenduidige en vergelijkbare informatie over materiële activa is samen te stellen.

3.2.6 Conclusies en aanbevelingen

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet weliswaar aan de minimumeisen van het Besluit Materieelbeheer, maar het beheer is vanuit de optiek van ordelijkheid en controleerbaarheid en van doelmatigheid niet toereikend. Ter verbetering beveelt zij aan:

- per budgethouder de risico(analyse)s voor het materieelbeheer schriftelijk vast te leggen en als uitgangspunt te nemen voor te beschrijven regels en procedures;
- de registratie van goederen ministeriebreed op een meer uniforme wijze te laten plaatsvinden;
- het toezicht door de directie FEZ op het materieelbeheer van de budgethouders vorm te geven;
- het beheer van materiële activa een onderdeel te maken van de planning en controlcyclus, zodat budgethouders op basis van verantwoordingsinformatie dit beheer kunnen sturen.

3.2.7 Reactie ministers

De ministers laten weten dat het departement bezig is het materieelbeheer op een hoger niveau te brengen. Daarbij zullen de aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte worden genomen. Onderschreven wordt het belang van een adequate voorraad en verblijfsadministratie. Voor het materieel op het departement is begonnen met een brede inventarisatie met vastlegging in een geautomatiseerd registratiesysteem Planon, die naar verwachting eind 2000 zal zijn afgerond. Voor het materieel bij de posten moet nog nagegaan worden welk systeem het meest geschikt is.

4 BEZWAARONDERZOEK

De Rekenkamer heeft in 1999 geen bezwaaronderzoek of expliciet vervolgonderzoek op een bezwaaronderzoek uitgevoerd. Wel is in beperkte mate vervolgonderzoek op het eerdere bezwaaronderzoek uit 1997 uitgevoerd. De resultaten daarvan zitten begrepen in de bevindingen over de Financiële functie (Hoofdstuk 2).

5 FINANCIËLE VERANTWOORDING

5.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1999 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is samengesteld (exclusief agent-schappen). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1999, Ministerie van [naam] (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	9,790,1	10 721,2	279,5
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	9 774,7	10 596,8	279,5
Belangrijke fouten/ onzekerheden	12,2	122,2	0,0
Onvolledigheden	3,2	2,2	0,0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 537,6 miljoen respectievelijk f 203,2 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

Bij de verplichtingen was bij artikel U 12.01 «Milieubeleid in ontwikkelingslanden», groot f 264,9 miljoen, sprake van f 15,4 miljoen aan fouten en onzekerheden bestaande uit:

- onrechtmatigheid tot een bedrag van f 7 miljoen als gevolg van diverse onrechtmatigheden (3,8 miljoen) en van onvolledigheid tot een bedrag van f 3,2 miljoen. Hierbij is sprake van een ondeugdelijke weergave met name doordat een aangegane verplichting niet tot het juiste bedrag in de administratie is opgenomen.
- onzekerheid over de rechtmatigheid tot een bedrag van f 8,4 miljoen als gevolg van gebreken in de administratieve organisatie, met name door onduidelijkheid over de onderbouwing van aangegane verplichtingen inzake activiteiten in Peru.

Bij de uitgaven was bij tien artikelen sprake van fouten en onzekerheden die de tolerantie grenzen overschreden tot een totaalbedrag van f 124,4 miljoen.

Door verschillende oorzaken was er bij deze tien artikelen sprake van onrechtmatigheid tot een bedrag van f 78,9 miljoen. De fouten deden zich in belangrijke mate voor bij artikel U 07.01 «Personeel en Materieel buitenland», in totaal f 14,4 miljoen door diverse onrechtmatigheden in de personele sfeer f 5,6 miljoen en in de materiële sfeer f 8,8 miljoen, en bij artikel U 12.01 «Milieubeleid in ontwikkelingslanden», in totaal f 13,8 miljoen, met name door onrechtmatigheden bij de afrekening van voorschotten door de Posten.

De Rekenkamer had bij zeven artikelen tevens tot een totaalbedrag van f 45,5 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid. Deze onzekerheden komen in hoofdzaak voort uit gebreken in de administratieve organisatie en doen zich vooral voor bij de artikelen:

- U 07.01 «Personeel en materieel buitenland» (f 20,6 miljoen aan onzekerheden), en wel in hoofdzaak bij de personele uitgaven, hierbij is onder meer sprake van onvoldoende onderbouwing van uitgaven voor honorair consuls (f 7,2 miljoen);
- U 13.08 «Landenprogramma's m.b.t. sociale ontwikkeling» (f 8 miljoen) en U 18.01 «Landenprogramma's m.b.t. economische ontwikkeling» (f 8,6 miljoen) met als belangrijkste oorzaak dat gevraagde rapporten ter staving van al betaalde consultantdeclaraties nog niet zijn ontvangen.

5.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar de kengetallen in de financiële verantwoording onderzocht. De Rekenkamer definieert een kengetal als iedere combinatie van kwantitatieve informatie die bruikbaar is voor de besturing en/of beheersing van overheidshandelen, met als doel inzicht te geven in activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot de ingezette middelen.

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie vooral ramingskengetallen heeft ontwikkeld. Dergelijke kengetallen kennen nauwelijks een relatie met doelstellingen van beleid. In het algemeen deel van de toelichting op de financiële verantwoording 1999 geeft de minister aan dat naar zijn oordeel kengetallen in een beperkt aantal gevallen bruikbaar zijn voor het presenteren van de resultaten van buitenlands beleid. Het gebruik van doeltreffendheidskengetallen in de begroting is op geen enkel beleidsterrein van Buitenlandse Zaken zinvol omdat beleidseffecten op het niveau van de begroting niet direct gecorreleerd kunnen worden aan de besteding van Nederlandse middelen. De ontwikkeling van kengetallen wordt nader bezien in het kader van het rijksbrede actiepunten Van Beleidsvoorbereiding Tot Beleidsverantwoording.

De Rekenkamer stelde verder vast dat:

- in de verantwoording steeds dezelfde kengetallen gebruikt worden als in de begroting en in de verantwoordingen zowel ramings- als realisatiewaarden worden genoemd. Informatie over de ontwikkeling en de betekenis van kengetallen werd echter niet aangetroffen.
- in de artikelsgewijze toelichting steeds een toelichting gegeven is op de verschillen tussen raming en realisatie.
- de gepresenteerde kengetallen in voldoende mate voldeden aan eisen van betrouwbaarheid, volledigheid en tijdigheid. Zie par 2.2.1.

Conclusie:

De Rekenkamer constateert bij het onderdeel informatievoorziening en kengetallen geen noemenswaardige tekortkomingen. De toelichting bij de rekening 1999 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet aan de eisen.

5.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post op staan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1999. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2

Bedragen van de saldibalans per 31 december 1999, Ministerie van (naam) (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	39 337,3	39 337,3
Niet beoordeeld	34 117,4	5 660,5
Beoordeeld	5 219,9	33 676,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	5 217,0	33 676,8
Belangrijke fouten/onzekerheden	2,9	0
Onvolledigheden	0	0

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De Rekenkamer merkt een bedrag van f 1,5 miljoen op de post Liquide Middelen aan als niet deugdelijk weergegeven. Dit wordt veroorzaakt doordat dit bedrag ten onrechte als liquide middelen en als schuld in de saldibalans is verantwoord.

De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de deugdelijke weergave van een bedrag van f 1,4 miljoen op de post Liquide Middelen. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt door het openstaan van een saldo op een tussenrekening voor het dagelijks reguleren van overschotten en tekorten op de zgn. Poolrekeningen door het ministerie van Financiën.

De toelichting bij de saldibalans voldoet in het algemeen aan de eisen. Wel merkt de Rekenkamer hierbij het volgende op.

In de toelichting bij de voorschotten zijn niet alle in 1999 verleende en afgerekende voorschotten gespecificeerd en ontbreken er totalen van deze mutatiestromen. Ook ontbreekt de in de regelgeving voorgeschreven ouderdomsanalyse voor de voorschotten nog steeds. Hierin zal, zoals de minister toelicht, eerst na vervanging van het huidige financiële administratiesysteem kunnen worden voorzien. Wel verschaft de toelichting uitgebreid informatie over het verloop van de afwikkeling van voorschotten en over de oorzaken van door het ministerie gedefinieerde achterstanden. De Rekenkamer beveelt aan om deze achterstanden te koppelen aan overeengekomen dan wel wettelijke termijnen voor afrekenen waarmee dan ook meer inzicht in de ouderdom kan worden verstrekt.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is minimaal f 2912 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden met uitzondering van een bedrag van

f 44,1 miljoen dat onrechtmatig is afgerekend en een bedrag van f 6,8 miljoen waaromtrent zij geen zekerheid over de rechtmatigheid kon krijgen.

Zowel bij verschillende departementale directies als bij de Posten is er sprake van diverse onjuistheden dan wel tekortkomingen in de administratieve organisatie bij het afhandelen van verantwoordingen over voorschotten. Met name de fouten en onzekerheden bij verantwoordingen die verband houden met eerder gedane uitgaven op de begrotingsartikelen U 09.04 «Noodhulp» (ca. f 7 miljoen), U 12.01 «Milieubeleid in ontwikkelingslanden» (ca. f 13 miljoen) en U 13.08 «Landenprogramma's m.b.t. sociale ontwikkeling» (ca. f 12 miljoen) vormen een groot deel van het totaal van ca f 51 miljoen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een groot deel van deze fouten en onzekerheden in de afrekeningen ook begrepen zit in de in par. 5.1 vermelde fouten en onzekerheden m.b.t. de uitgaven. Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

5.4 Financiële verantwoording agentschap CBI

Het Centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden (CBI) is een in 1998 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1999 bedroeg zowel het totaal van de baten als van de lasten f 18,5 miljoen. Het resultaat over 1999 bedroeg derhalve f 0,0 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 0,38 miljoen en f 0 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1999 bedroegen f 10,0 miljoen.

De AR stelde vast dat ten onrechte geen balans van het CBI opgenomen is in de financiële verantwoording. Deze is overigens wel opgenomen in het met de financiële verantwoording toegestuurde accountantsrapport opver de jaarrekening 1999 van het CBI.

De toelichting bij de verantwoording 1999 voldeed aan de eisen met uitzondering van het aspect kengetallen. In de toelichting op de kengetallen wordt alleen op realisatiewaarden ingegaan mede omdat in de begroting geen raminggegevens waren opgenomen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De verantwoording en de toelichting voldeden niet geheel aan de eisen.

5.5 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarin opgenomen de financiële verantwoording van het agentschap CBI voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten: respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en «ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 2,9 miljoen in de saldibalans dat niet deugdelijk was weergegeven;
- de toelichting bij de saldibalans waarin nog niet geheel voldaan is aan de formele eis om inzicht te geven in de afgerekende voorschotten en in de ouderdom van de openstaande voorschotten.

Aan de tweede eis wordt voldaan, met uitzondering van:

- een bedrag van f 3,8 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen met name doordat aangegane verplichtingen niet tot het juiste bedrag in de administratie zijn opgenomen;
- een bedrag van f 76,7 miljoen aan onrechtmatige uitgaven door diverse oorzaken bij Centrale Directies en Posten;
- een bedrag van f 8,4 miljoen aan verplichtingen waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen door gebreken in de administratieve organisatie met name bij de Posten;
- een bedrag van f 45,5 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen door gebreken in de administratieve organisatie met name het ontbreken van voldoende onderbouwing van declaraties van derden;
- een bedrag van f 3,1 miljoen resp. f 2,2 miljoen aan verplichtingen resp. uitgaven dat onvolledig, onrechtmatig was;
- een bedrag van f 50,9 miljoen aan afgerekende voorschotten dat onrechtmatig was en/of waarover de Rekenkamer onzekerheid heeft over de rechtmatigheid, als gevolg van accuratessefouten en onvoldoende onderbouwing van de afboeking bij verschillende Centrale Directies en Posten. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze fouten en onzekerheden voor een deel begrepen zitten in de hierboven genoemde onrechtmatigheden en onzekerheden in de uitgaven.

De financiële verantwoording van het agentschap CBI voldoet niet aan de eerste eis omdat daarin geen balans is opgenomen. Voorts waren in de toelichting wel de realisatiegegevens maar geen ramingsgegevens vermeld.

Bijlage

**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1999 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
(bedragen x 1 miljoen*)**

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Uitgaven								
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	1998		14,4	20,6	07.01	Personeel en materieel Buitenland	738,3	5.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie								
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	1998		1,01	0,04	07.03	Staatsbezoeken en roulerend voorzitterschappen	6,7	5.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie								
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	1998		0,14		07.05	Adviesraad	0,6	5.1
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	1999		6,0		09.03	Mensenrechten, conflict-beheersing, democratisering en goed bestuur	60,9	5.1
Onvolledig, verkeerd artikel belast of ten onrechte niet verantwoord			0,07					
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	1999		10,8	2,3	09.04	Noodhulp	554,2	5.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie								
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	1999		13,8	0,4	12.01	Milieubeleid in ontwikkelingslanden	308,2	5.1
Onvolledig, verkeerd artikel belast of ten onrechte niet verantwoord			0,4					
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie								
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	1999		9,2	8,0	13.08	Landenprogramma's m.b.t. sociale ontwikkeling	321,3	5.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie								
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	1999		7,9	2,5	15.04	Midden- en Oost-Europa Matraprogramma	61,9	5.1
Onvolledig, verkeerd artikel belast of ten onrechte niet verantwoord			0,7					
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie								

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	1999		7,3	3,1	16.01	Deskundigenprogramma	119,9	5.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998		6,2	8,6	18.01	Landenprogramma's m.b.t. economische ontwikkeling	446,1	5.1
Onrechtmatigheden			0,9					
Onvolledig, verkeerd artikel belast of ten onrechte niet verantwoord								
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie								
<i>Totaal</i>			78,9	45,5				
Verplichtingen								
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden.	1999		3,8	8,4	12.01	Milieubeleid in ontwikkelingslanden	308,2	5.1
Onvolledig, ten onrechte niet verantwoord			3,2					
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie								
<i>Totaal</i>			7,0	8,4				
Saldebals								
Ondeugdelijke weergave, ten onrechte op liquide middelen verantwoord	1998		1,5	1,4		Liquide middelen	8,7	5.3
Onzekerheid over de deugdelijke weergave, tekortkomingen in de administratieve organisatie								
<i>Totaal</i>			1,5	1,4				

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Toelichting Saldbalans	1997							
– Centrale directies								
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden			14,8	5,2		Toelichting afgerekende voorschotten	2 912	5.3
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie			29,3					
– Posten								
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden				1,6				
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie								
Overige tekortkomingen	1998					Financiële Functie		2.3.3
Hoewel het ministerie bij de voorbereiding op de jaarplancycclus 2000 aan de gesignaleerde knelpunten in 1999 verder invulling heeft gegeven functioneert de jaarplancycclus nog niet zoals uiteindelijk beoogd wordt. Tekortkomingen zijn ondermeer nog het onvoldoende ontwikkeld zijn van het strategisch (meerjaren)beleid en het onvoldoende benutten van de jaarverslagen door de budgethouders als instrument van verantwoording over de realisatie van de voornemens. FEZ voert zijn toezichhoudende functie niet optimaal uit, zo heeft zij geen totaalbeeld over specifieke thema's van het financieel beheer. Een meer thematische analyse van bevindingen bij posten en directies en een vergelijking tussen posten en directies onderling kan meer inzicht in structurele tekortkomingen geven.		Besloten is tot majeure wijzigingen in de jaarplancycclus voor zowel de directies als voor de posten						
	1998					Financiële Functie		2.3.3
		Instelling van een risico-analyse op de budgethouders op basis van de bestaande informatie van de AD ISB en eigen missies						

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Over 1999 heeft het ministerie zijn werkwijze inzake het afwickelen van voorschotten niet gewijzigd. Per 1 april 2000 zijn inmiddels wel wijzigingen in het Handboek Bedrijfsvoering opgenomen.	voor 1997					Voorschottenbeheer		2.3.4
Er is bij FEZ geen tijdig inzicht in de kwaliteit van de uitvoering van het voorschottenbeheer bij de posten.	1998					Voorschottenbeheer		2.3.4
De kwaliteit van het voorschottenbeheer is ook in 1999 een zwakke schakel in het financieel beheer.	voor 1997	Het proces ter verbetering van de kwaliteit en organisatorische inbedding van de beheersfuncties krijgt met de beleidsnotitie Transparante Herinrichting Bedrijfsvoering een vervolg.				Voorschottenbeheer		2.3.4
FEZ heeft geen inzicht in de mate van realisatie noch in de kwaliteit van specifieke AO-beschrijvingen bij de budgethouders. FEZ dient als concerncontroller naar de mening van de Rekenkamer dit inzicht te hebben om tijdig risico's te onderkennen bij afwijkende inrichting van de werkprocessen teneinde eventueel een bijsturing te kunnen initiëren.	1998	Instelling van een risico-analyse op de budgethouders op basis van de bestaande informatie van de AD ISB en eigen missies.				Administratieve Organisatie		2.4
De onderhoudsorganisatie voor de handboeken voor de geautomatiseerde systemen functioneerde de laatste jaren onvoldoende. De risico's van deze ernstige tekortkoming worden echter beperkt Ook heeft de Rekenkamer begrip voor de gemaakte afweging om de bestaande systemen niet meer in deze handboeken te beschrijven.	1999					Administratieve Organisatie		2.4
Het ministerie voldeet eind 1999 in formele zin niet aan het VIR Wel is er voldoende uitzicht op een goede verbetering in deze situatie.	1997	Er is een aantal vervolgcyclies geïnitieerd nav de vaststelling begin 2000 van de baseline voor de informatiebeveiliging.				Automatisering		2.5.2

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
De automatiseringsorganisatie vertoont nog zwakke punten m.b.t. de verdeling van verantwoordelijkheden en taken, gekwantificeerde kwaliteitseisen en een gestructureerd systeem van kwaliteitshandhaving	1999					Automatisering		2.5.2
In het begrotingsadministratiesysteem MFA zijn geen verbetering aangebracht in geprogrammeerde controles, logische toegangsbeveiliging met het risico dat niet bij voortdurend op de uitkomsten van de systemen kan worden vertrouwd. De Rekenkamer heeft wel begrip voor de afwegingen van het ministerie i.v.m. de ontwikkeling van GMIS.	1998					Automatisering		2.5.2
Het ministerie heeft wel oog voor de risico's van de subsidie-wetgeving, zoals claims en het M&O aspect, maar heeft daar in 1999 in de interne processen nog niet voortvarend op ingespeeld.	1998	Het bestaande systeem MIDAS wordt aangepast Daarnaast wordt bezien of naast het zogenoemde Doreac-traject nog aanvullende acties moeten worden ingezet.				Subsidiebeleid		2.6.1
Bij het CBI is er sprake van ernstige tekortkomingen in het financieel beheer. Wel zijn er maatregelen genomen waardoor het financieel beheer in 2000 in belangrijke mate zal kunnen worden verbeterd.	1999					Agentschap CBI		2.6.2
Het ministerie heeft m.b.t. lokaal personeel over 1999 te veel loonbelasting betaald en ten onrechte f 800 000 vermindering loonheffing niet in de aangifte loonheffing opgevoerd.	1999	De minister zal extra aandacht besteden aan de IC op de invoer van de basis gegevens en in overleg treden met de Belastingdienst.				Lokaal Personeel		2.6.3
Het aanbestedingsproces werd door de budgethouders niet altijd tijdig in gang gezet. Niet alle budgethouders hielden zich aan het bindend advies van het selectiepanel.	1999	FEZ gaat meer coördineren en monitoren				Aanbestedingen		3.1.2

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Materieelbeheer is vanuit de optrek van ordelijkheid en controleerbaarheid en van doelmatigheid niet toereikend op het punt van risico-analyse, uniforme registratie van goederen, het toezicht door FEZ en het opleveren van verantwoordingsinformatie	1999	Gestart is met een brede inventarisatie met vastlegging in een geautomatiseerd van materieel op de posten.				Materieelbeheer		3.2.6
<i>Totaal</i>								

* Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.