
Vergaderjaar 2004–2005

30 100 VII

**Jaarverslag en slotwet ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE
VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES (VII)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 2005

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2005 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

Samenvatting		5
Audit Actielijst 2005		8
1	Inleiding	11
1.1	Rapport bij het jaarverslag	11
1.2	Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	12
1.3	Opzet van het onderzoek	13
1.4	Leeswijzer	15
2	Jaarverslag	17
2.1	Financiële informatie en saldibalans	17
2.2	Informatie over de bedrijfsvoering	19
2.3	Informatie over beleid	20
3	Beheer ministerie	23
3.1	(Ernstige) onvolkomenheden	23
3.1.1	Beheer overdrachtsuitgaven: beheer IBDUR en Bommenregeling onvoldoende	23
3.1.2	Contractbeheer: inspanningen blijven nodig	25
3.1.3	Informatiebeveiliging: nog te weinig voortgang	27
3.1.4	Administratieve systemen en uitvoeringssystemen: vereisen goed samenspel	28
3.1.5	ITO: de vlag is al gestreken	28
3.2	Overige aandachtspunten beheer ministerie	32
3.2.1	Management Control Systeem	32
3.2.2	P-Direkt: vertraging met gevolgen	32
3.3	Conclusies	35
4	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	37
4.1	Reactie ministers	37
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	40
Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden 2004	41
Bijlage 2	Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2004	44
Bijlage 3	Overzicht bedrijfsvoering 2004	46
Bijlage 4	Gebruikte afkortingen	47
Bijlage 5	Verklarende woordenlijst	48

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk VII, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport zijn het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen. De beoordeelde onderwerpen (financiële informatie, bedrijfsvoering en beleidsinformatie) hangen onderling nauw samen, en kunnen gezien worden als een drieluik. De volgende passages vatten de resultaten kort samen.

Financiële informatie

De uitgaven van het ministerie in 2004 bedragen: € 5 108 miljoen. De verplichtingen bedragen € 5 597 miljoen en de ontvangsten € 301 miljoen.

Het onderzoek naar de rechtmatigheid van het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk VII, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft de volgende resultaten opgeleverd. Het jaarverslag over 2004 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voldoet aan de gestelde eisen, met uitzondering van een bedrag van € 44,6 miljoen aan uitgaven. Dit betreft een bedrag van € 25 miljoen aan onzekerheden inzake het Interim besluit brede doeluitkering rampen en zware ongevallen (IBDUR), een bedrag van € 13,3 miljoen aan onrechtmatige betaalde voorschotten door de Directie Strategie en een bedrag van € 6,3 miljoen aan overige fouten en onzekerheden. Daarnaast zijn fouten en onzekerheden aangetroffen in de jaarrekening van de baten-lastendienst KLPD. Het betreft een bedrag van € 11,1 miljoen aan fouten en onzekerheden.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd. Er was in 2004 sprake van onvolkomenheden bij de volgende onderdelen:

- beheer overdrachtsuitgaven;
- contractbeheer;
- informatiebeveiliging;
- administratieve systemen en uitvoeringssystemen;
- baten-lastendienst ITO.

Het aantal onvolkomenheden in het beheer is ten opzichte van 2003 niet afgenomen. Op onderdelen van het beheer heeft het ministerie echter wel vooruitgang geboekt. Flink vooruitgang is gemaakt in het contractbeheer: het gaat daar nu nog om de laatste stappen. Aandachtpunten zijn de voortgang van P-Direkt en het inregelen van de organisatie na de reorganisatie (project Leeuwensprong). Het beheer bij de baten-lastendienst Organisatie Informatie- en Communicatietechnologie OOV (ITO) is sedert 2001 onvolkomen. De Algemene Rekenkamer beoordeelde deze onvolkomenheid in 2004 in totaliteit, evenals in 2003, als ernstig. Er wordt aan gewerkt om dit op orde te krijgen. De Algemene Rekenkamer merkt daarbij wel op dat als de verbeteringen in 2005 stagneren, zij in 2005 conform artikel 88, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2001 bezwaar zal maken.

De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor de informatie die in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag is opgenomen, waaronder de mededeling bedrijfsvoering.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om het IBDUR aan te passen en daarbij een goede controle- en toezichtsstructuur te ontwikkelen. Voor de Bommenregeling beveelt zij aan om extra aandacht te geven aan een goede dossiervorming.

Ten aanzien van contractbeheer beveelt de Algemene Rekenkamer aan om het Verbeterplan inkoop in 2005 af te ronden door de totale inkoopbehoefte op een gestructureerde wijze in kaart te brengen en het contractenregister volledig te vullen. Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer aan om te bevorderen dat er minder buiten de raamovereenkomsten om wordt ingekocht.

De Algemene Rekenkamer beveelt ook aan in 2005 voldoende aandacht te geven aan informatiebeveiliging.

Ten aanzien van de administratieve systemen en uitvoeringssystemen beveelt de Algemene Rekenkamer aan om te zorgen voor een goede samenwerking tussen diverse onderdelen van het ministerie. Daarnaast dient voldoende aandacht te worden gegeven aan de afwikkeling van voorschotten, een goede vastlegging van verplichtingen en aan (vooruit-) betalingen aan het einde van het jaar.

Ten aanzien van ITO/ISC beveelt de Algemene Rekenkamer aan te komen tot een goede bezetting van de functies in de financiële kolom. Daarnaast dient ITO/ISC met name ook voldoende aandacht te geven aan de projecten die onder de vlag van ITO worden uitgevoerd. Daarnaast beveelt zij aan om, als de uitkomsten van de audits op de afgesloten projecten daartoe aanleiding geven, later in het jaar een vervolgaudit te laten uitvoeren.

Met betrekking tot het Management Control Systeem vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor de goede werking ervan.

Ten aanzien van P-Direkt beveelt de Algemene Rekenkamer aan de voortgang nauwlettend te volgen en bij dreigende verdere uitloop tijdig passende maatregelen te treffen.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2004 onderzocht. Voor het beoordelen van het totstandkomen van de niet-financiële beleidsinformatie zijn binnen het Ministerie van BZK afspraken gemaakt tussen de concerncontroller (FEZC), de DG-controllers en de auditdienst. Door de discussies rondom de VBTB-evaluatie en de reorganisatie van de stafdiensten van het ministerie werkten die afspraken niet zoals bedoeld. Naar de mening van de auditdienst had dit tot gevolg dat de niet-financiële beleidsinformatie op een niet (geheel) ordelijke en controleerbare wijze tot stand is gekomen.

Bij de beoordeling van de vraag in welke mate in het jaarverslag de drie H-vragen (beoogde doelen, prestatie en middelen) concreet zijn beantwoord, valt op dat de score voor uitwerking van maatschappelijke doelen in effectindicatoren aan de lage kant blijft. Vergeleken met het Jaarverslag 2003 is in de informatie over de maatschappelijke doelen in het Jaarverslag 2004 een achteruitgang waar te nemen. De informatie over prestatie en middelen in het jaarverslag scoort (veel) beter. Verder blijkt dat de informatie over de doelen en prestaties die in de begroting werden gepresenteerd in een aantal gevallen niet terugkomt in het jaarverslag. Door het ontbreken van aansluiting, kan voor de desbetreffende opera-

tionele doelstellingen niet nagegaan worden in hoeverre bereikt is wat beoogd werd.

Om de informatiewaarde van het jaarverslag te verbeteren beveelt de Algemene Rekenkamer daarom aan vooral extra aandacht te geven aan verdere concretisering van de doelen en prestaties door goede effectindicatoren en prestatiegegevens te kiezen. Tevens vraagt de Algemene Rekenkamer extra aandacht voor de aansluiting tussen de informatie in de begroting en het jaarverslag.

Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

Reactie ministers

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties geven in hun reactie aan maatregelen te zullen treffen op alle knelpunten die de Algemene Rekenkamer gesignaleerd heeft, of geven aan dat ze reeds maatregelen hebben getroffen. Zo zal het ministerie voor IBDUR een nieuwe aanpak toepassen. Hiertoe zal het ministerie ook de regeling aanpassen. Ook aan de dossiervorming voor de bommenregeling wordt gewerkt.

Voor contractbeheer zal de inkoopbehoefte op een gestructureerde wijze in beeld worden gebracht en zal het ministerie minder inkopen buiten de raamovereenkomsten om.

Het ministerie zal de informatiebeveiliging via een nieuw project in 2005 versterken en een bewustwordingscampagne starten. Bij DGMOS en DGV zal het ministerie de voorschotten, verplichtingen en vooruitbetalingen aanpakken.

Bij het MCS zal in 2005 de goede werking van processen bijzondere aandacht krijgen en worden functies op elkaar afgestemd. Voor de niet-financiële beleidsinformatie zal BZK maatschappelijke effecten in beeld brengen, waarbij streefwaarden en effectindicatoren zullen worden gebruikt.

Voor ITO/ISC zullen verbeteracties ertoe moeten leiden dat de bedrijfsvoering in 2005 op orde komt. Hierbij zal het ministerie vooraf inzicht verschaffen in de uit te voeren activiteiten. Voor P-Direkt zijn volgens de ministers al voldoende maatregelen getroffen om de risico's van de voortgang af te dekken.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Op alle onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer gesignaleerd heeft, hebben de ministers (voldoende) toezeggingen gedaan. De Algemene Rekenkamer verwacht dat deze positieve reactie zal bijdragen aan een betere bedrijfsvoering van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

▶ = eerste jaar van constatering

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer					
2001	Diverse	<i>Overdrachtsuitgaven</i> Het toezicht- en controlebeleid op het Interim besluit brede doeluitkering rampen en zware ongevallen (IBDUR) is onvoldoende en de dossiers van de Bommenregeling zijn niet op orde.	Er zijn nog steeds onvolkomenheden in het beheer van de directie B&G. Hierdoor is er geen sprake van een tijdige, juiste en rechtmatige afwikkeling van subsidies.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan: <ul style="list-style-type: none"> • om de IBDUR aan te passen en hierbij een goede controle- en toezichtsstructuur te ontwikkelen; • extra aandacht te geven aan de dossiervorming van de Bommenregeling. 	Voor IBDUR: <ul style="list-style-type: none"> • de minister zal een circulaire laten uitgaan met een nieuwe aanpak voor 2004; • er zal een (wijzigings-) AMVB worden opgesteld; • met de Algemene Rekenkamer zal overleg worden gevoerd over de voorstelde aanpak. Voor Bommenregeling: <ul style="list-style-type: none"> • aan dit probleem wordt in 2005 gewerkt, mede met het oog op de afwikkeling van voorschotten.
2001	Diverse	<i>Contractbeheer</i> In opzet is er veel in gang gezet. Bij de uitvoering zijn echter nog onvolkomenheden gesignaleerd. Zo wordt de inkoopbehoefte nog niet systematisch in kaart gebracht en wordt nog beperkt gewerkt met raamcontracten.	Er is flinke vooruitgang gemaakt: het gaat daar nu nog om de laatste stappen.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan: <ul style="list-style-type: none"> • om de totale inkoopbehoefte op een gestructureerde wijze in beeld te brengen; • het contractenregister volledig te vullen; • Te bevorderen dat minder buiten raamovereenkomsten om wordt ingekocht. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medio 2005 zullen voorstellen worden gedaan voor het gestructureerd in kaart brengen van de inkoopbehoefte. • In juni 2005 is het contractregister volledig gevuld. • Maken van werkafspraken naleving inkoopprocedures en gebruik raamovereenkomsten. • Medio 2005 komt er een eerste aanzet voor concentratie en bundeling van inkooptaken. Dit zal eind 2006 gerealiseerd zijn.
2001	Diverse	<i>Administratieve systemen en uitvoeringssystemen</i> Mede door onduidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden zijn er fouten gemaakt in het beheer van voorschotten, het tijdig	Er zijn nog steeds onvolkomenheden inzake voorschotten en verplichtingen, met name bij DGMOS, waardoor er risico's bestaan voor de tijdige afwikkeling van voorschotten,	De Algemene Rekenkamer beveelt aan in 2005 extra aandacht te geven aan: <ul style="list-style-type: none"> • een goede samenwerking tussen diverse onderdelen van het ministerie; • de afwikkeling van 	<ul style="list-style-type: none"> • In 2005 hoge prioriteit geven aan de afwikkeling van voorschotten, vastleggen verplichtingen en vooruitbetalingen. • Voortgangsbewaking verbeteracties in MT

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	vastleggen van verplichtingen bij DGMOS en bij betalingen aan het einde van het jaar.	de juiste stand van de verplichtingen en onverschuldigde vooruitbetalingen.	voorschotten; • een goede vastlegging van verplichtingen; • (vooruit-) betalingen aan het einde van het jaar.	DGMOS. • In 2005 plan van aanpak DGV. • Actualisering processen voorschotten en verplichtingen.
2001	<i>Baten-lastendienst ITO</i> Na vertraging in de eerste helft van 2004 zijn in de tweede helft van 2004 diverse verbeteringen in gang gezet. Het (nieuwe) verbeterprogramma voor ITO/ISC is echter nog niet afgerond en moet met voortvarendheid worden voortgezet.	Het beheer bij de batenlastendienst Organisatie Informatie- en Communicatietechnologie OOV (ITO) is sedert 2001 onvolkomen. De Algemene Rekenkamer beoordeelt deze onvolkomenheid in 2004 in totaliteit, evenals in 2003, als ernstig. Er wordt aan gewerkt om dit op orde te krijgen. De Algemene Rekenkamer merkt daarbij wel op dat als de verbeteringen in 2005 stagneren, zij in 2005 conform artikel 88, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2001 bezwaar zal maken. De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van ITO/ISC in 2005 daarom met speciale aandacht volgen.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan: • De functies in de financiële kolom goed te bezetten; • Aandacht te geven aan de projecten van ITO; • Vervolgaudits uit te voeren.	• De auditdienst van het ministerie en de accountant van ISC zullen inzicht verschaffen in noodzakelijke activiteiten om de bedrijfsvoering in 2005 op orde te krijgen. Zo zal deze in elk geval voldoen aan de baseline financieel en materieel beheer. • Met directeur ITO/ISC worden nadere afspraken gemaakt over de implementatie van verbeteracties. • Verbeteracties zullen gedegen worden gemonitord.
Onvolkomenheden in de overige bedrijfsvoering				
2001	<i>Informatiebeveiliging</i> Er is onvoldoende aandacht voor informatiebeveiliging.	Er zijn nog steeds onvolkomenheden in de informatiebeveiliging. De inbedding van het aspect informatiebeveiliging is nog onvoldoende.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan in 2005 voldoende aandacht te geven aan informatiebeveiliging.	• Het uitvoeren van een bewustwordingscampagne. • Eind 2005 worden de resultaten zichtbaar van het project ter versterking van de veiligheidsfunctie.
Aandachtspunten				
2004	<i>Management Control Systeem (MCS)</i> De opzet van de herinrichting van de primaire en ondersteunende processen is in 2004 afgerond. De werking was in 2004 nog niet optimaal.	Het MCS systeem is een punt van aandacht.	De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de goede werking van het MCS.	• In 2005 zal de goede werking van het MCS bijzondere aandacht krijgen. • FEZC zal de noodzakelijke rolverdeling in 2005 verder vormgeven, waarbij expliciet aandacht aan het complementair werken.

2004

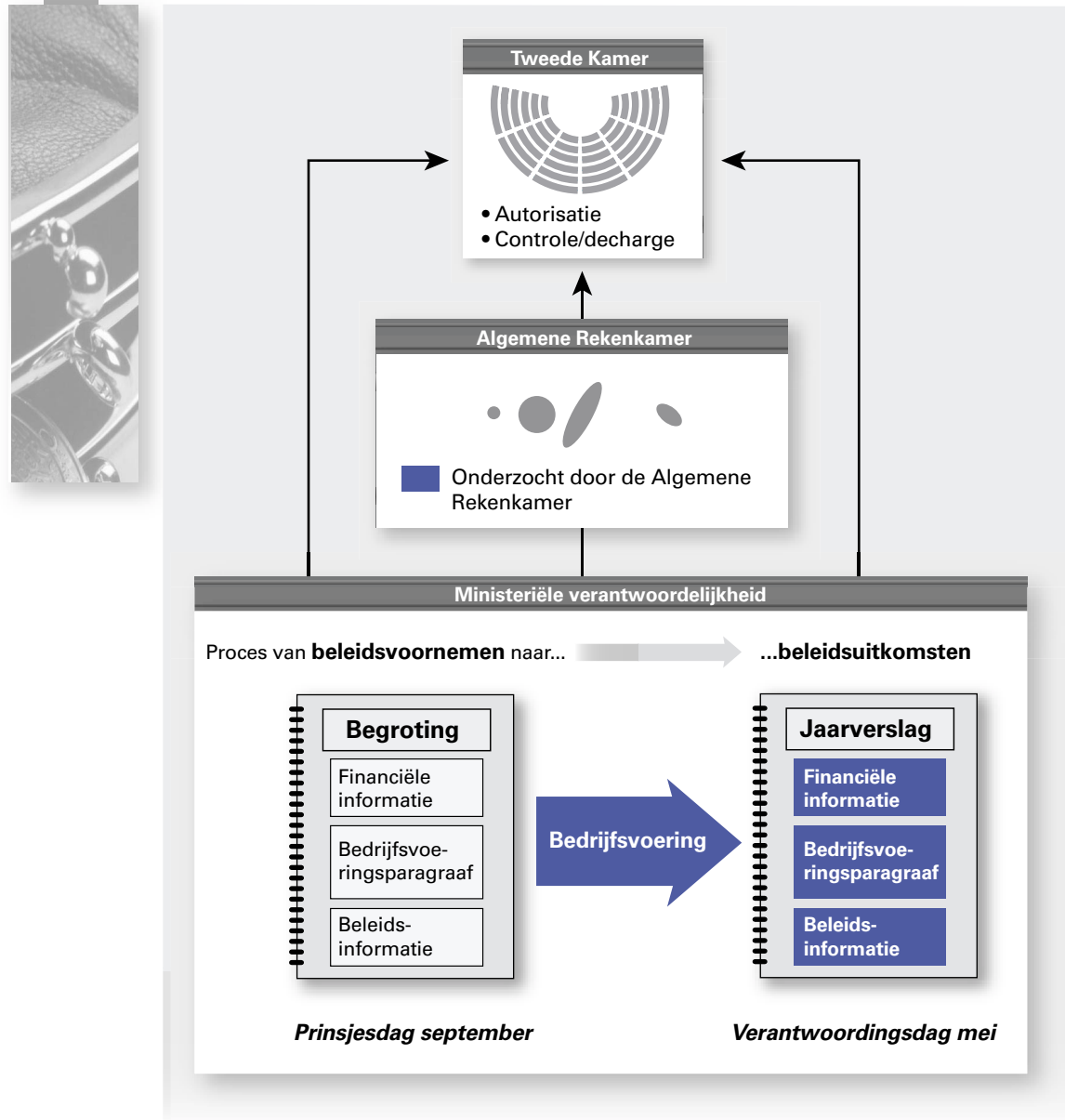
Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	<i>P-Direkt</i> Er zijn vertragingen bij de invoering van P-Direkt, waardoor beoogde besparingen niet gerealiseerd worden.	De totstandkoming van P-Direkt is een risicovol traject en vraagt derhalve aandacht.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan de voortgang nauwlettend te volgen en bij verdere uitloop passende maatregelen te nemen.	Geen

1 INLEIDING

1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het *Jaarverslag 2004* van hoofdstuk VII, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek. In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie zij dat doet.

Figuur 1



1.2 Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het Ministerie van BZK draagt de verantwoordelijkheid voor veiligheid, bestuurlijke vernieuwing en modernisering van de overheid en het brede terrein van overheidswerkgeverschap. Daarnaast voert de minister van

BZK, samen met de minister van Financiën, het beheer over het Gemeentefonds en het Provinciefonds. De administratie en de controle van beide fondsen worden eveneens uitgevoerd door het Ministerie van BZK

De uitgaven van het ministerie in 2004 bedragen: € 5 108 miljoen. De verplichtingen bedragen € 5 597 miljoen, en de ontvangsten € 301 miljoen. Het ministerie is te typeren als een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven. Het grootste deel van deze uitgaven betreft de bijdragen aan de politieregio's.

De structuur van het ministerie is in 2003 en 2004 aangepast om de interne samenhang van beleidsonderwerpen en de samenwerking te verbeteren. Het ministerie bestaat vanaf 1 september 2004 uit de volgende directoraten-generaal:

- Koninkrijksrelaties en Bestuur (DGKB);
- Management Openbare Sector (DGMOS);
- Veiligheid (DGV);
- Project Andere Overheid (DGPAO).

Verder omvat het ministerie de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, het Bureau Algemene Bestuursdienst, de Gemeenschappelijke Diensten en de Concernstaven. De aanpassing van de structuur van het ministerie was onderdeel van het project Leeuwensprong. Dit project ging erom de hoofdstructuur van het Ministerie van BZK te wijzigen en de stafdiensten opnieuw in te richten. Deze structuurwijziging heeft ook aanpassingen tot gevolg gehad voor de bedrijfsvoering, waaronder het financieel beheer. Taken en verantwoordelijkheden zijn herverdeeld en na een ingrijpend plaatsingsproces hebben veel functionarissen andere taken gekregen. Met de structuurwijzigingen van de ambtelijke organisatie was de reorganisatie van het departement nog niet afgerond. Er wordt ook in 2005 nog aan gewerkt de benodigde beheersprocessen verder te structureren (zie ook paragraaf 3.2.1).

Het ministerie kent vijf baten-lastendiensten:

- Organisatie Informatie- en Communicatietechnologie OOV (ITO);
- Korps Landelijke Politiediensten (KLPD);
- Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR);
- Centrale Archief Selectiedienst (CAS);
- Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP).

Er waren in 2004 drie (clusters van) begrotingsgefinancierde rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's): de (25) politieregio's, de Politieacademie (LSOP) en het Nederland Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding. Daarnaast waren er drie RWT's die niet uit de begroting, maar uit tarieven of premies gefinancierd worden, namelijk het Nederlands Bureau Brandweereexamens, de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen en de Stichting VUT-fonds Overheidspersoneel. Onder het beleidsterrein van het ministerie valt vanaf 2005 ook de in februari 2005 ingestelde RWT Onderzoeksraad voor Veiligheid.

1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse 2004 en de Audit Actielijst 2004 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van BZK. De Algemene Rekenkamer heeft aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

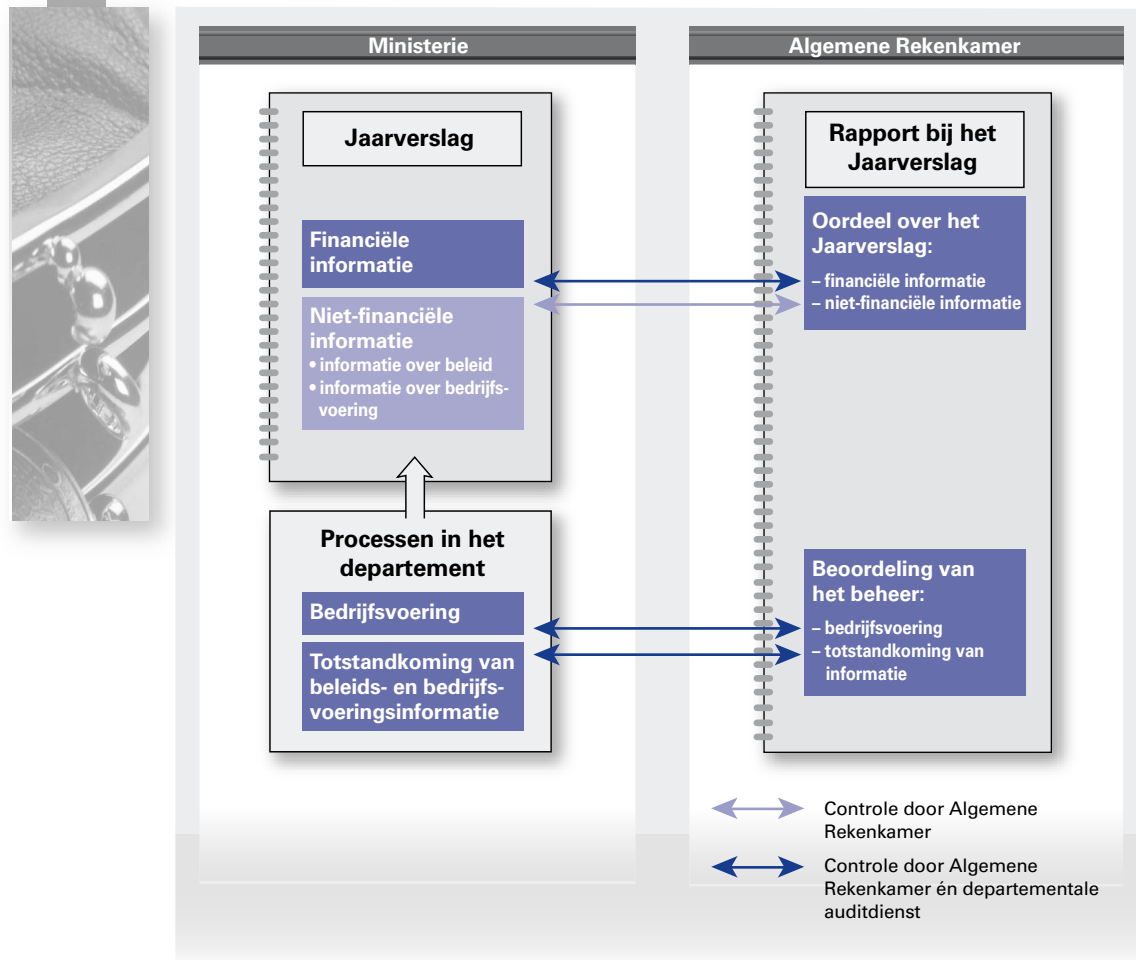
- beheer overdrachtsuitgaven;
- het contractbeheer;

- de informatiebeveiliging;
- administratieve systemen en uitvoeringssystemen;
- de baten-lastendienst ITO;
- het Management Control Systeem;
- de oprichting van het Shared Service Center Human Resource Management (P-Direkt);
- Personele uitgaven aan hogere ambtenaren bij het Rijk. Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van het kabinet. De resultaten van dit onderzoek staan in het rapport *Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk*, dat gepubliceerd is op 26 april 2005.

De Algemene Rekenkamer heeft zoals ieder jaar reviews uitgevoerd op de controles van de departementale auditdienst. Dit doet zij om vast te kunnen stellen of zij bij haar oordeelsvorming gebruik kan maken van de werkzaamheden van de auditdienst.

Figuur 2 geeft weer wat de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer en de departementale auditdienst zijn, en welke verschillen daartussen bestaan.

Figuur 2



1.4 Leeswijzer

Dit *Rapport bij het Jaarverslag 2004* van hoofdstuk VII, het Ministerie van BZK, omvat behalve een samenvatting en een inleiding twee hoofdstukken, te weten: Jaarverslag (hoofdstuk 2) en Beheer ministerie (hoofdstuk 3).

Direct na de samenvatting is de Audit Actielijst 2005 (AAL 2005) opgenomen. Deze bouwt voort op de AAL 2004. De AAL laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Het overzicht meldt ook de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet.

Hoofdstuk 2 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldbalans van het Ministerie van BZK.

Tot slot bevat hoofdstuk 3, dat gewijd is aan de bedrijfsvoering van het ministerie, het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en materieelbeheer van het ministerie. Ook de ontwikkelingen in het beheer worden beschreven.

Dit rapport telt verder vijf bijlagen. In bijlage 1, 2 en 3 staan overzichten die de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek schematisch weergeven. In bijlage 1 staan voor zover van toepassing alle fouten en onzekerheden op een rij, in bijlage 2 de begrote en verantwoorde bedragen en in bijlage 3 de (ernstige) onvolkomenheden. Bijlage 4 bevat de gebruikte afkortingen en bijlage 5 is een verklarende woordenlijst.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk VII, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, beoordeeld. Zij heeft onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en in het jaarverslag daarover goed verantwoording aflegt. Waar dit niet het geval is, spreekt de Algemene Rekenkamer van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

In dit hoofdstuk staat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag als geheel. Dit oordeel is opgebouwd uit de oordelen over de volgende onderdelen van het jaarverslag:

- financiële informatie en saldibalans;
- informatie over bedrijfsvoering;
- informatie over beleid.

Deze deeloordelen komen aan de orde in de volgende paragrafen. De Algemene Rekenkamer komt tot deze oordelen op basis van bevindingen uit haar onderzoek.

Oordeel jaarverslag

Het jaarverslag over 2004 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt, met uitzondering van een bedrag van € 44,6 miljoen aan fouten en onzekerheden.

2.1 Financiële informatie en saldibalans

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan financiële informatie:

- rechtmatig totstandgekomen;
- op deugdelijke wijze weergegeven;
- overeenkomstig de verslaggevingseisen opgesteld.

Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag over 2004 van hoofdstuk VII, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 44,6 miljoen aan uitgaven. Dit betreft een bedrag van € 25 miljoen aan onzekerheden inzake het Interim besluit brede doeluitkering rampen en zware ongevallen (IBDUR) op begrotingsartikel 3, een bedrag van € 13,3 miljoen aan onrechtmatige betaalde voorschotten door de Directie Strategie op begrotingsartikel 4 en een bedrag van € 6,3 miljoen aan overige fouten en onzekerheden op de begrotingsartikelen 3 en 4. Daarnaast zijn fouten en onzekerheden aangetroffen in de jaarrekening van de baten-lastendienst KLPD. Het betreft een bedrag van € 11,1 miljoen aan fouten en onzekerheden.

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat over het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten, balansposten in de verantwoordingsstaat over de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij. Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaat het in 2004 om de volgende baten-lastendiensten: ITO, KLPD, BPR, CAS en IVOP.

Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2004 is opgebouwd en de fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 1

Bedragen van de verantwoordingsstaat 2004, Ministerie van BZK (x € miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	5 597,4	5 108,4	300,9
Belangrijke fouten en onzekerheden ¹	–	44,6	–
Overige fouten en onzekerheden ²	4,7	3,1	–
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	4,7	47,7	–

¹ Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden.

² Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau niet overschrijden.

Het bedrag van € 44,6 miljoen aan belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven betreft een bedrag van € 25 miljoen aan onzekerheden inzake het Interim besluit brede doeluitkering rampen en zware ongevallen (IBDUR), een bedrag van € 13,3 miljoen aan onrechtmatig betaalde voorschotten door de Directie Strategie en een bedrag van € 6,3 miljoen aan overige fouten en onzekerheden.

In bijlage 1 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader – gerubriceerd per begrotingsartikel – toegelicht. Het totaal aan fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor goedkeuring van de verantwoording als geheel. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van de totale verantwoordingsstaat.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 369,0 miljoen respectievelijk € 41,2 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 2). Als de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende Slotwet-mutaties, zal de Algemene Rekenkamer haar positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting

Hieronder staan de belangrijke fouten en/of onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd in de verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten van het ministerie.

Fouten in verantwoording KLPD

Bij de jaarrekening van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) over 2004 is een accountantsverklaring met beperking afgegeven. Deze beperking wordt met name veroorzaakt door twee fouten:

- Doordat de operationele bedrijfsvoering voor de politie in gevaar kwam, is door het KLPD voor een bedrag van € 3,8 miljoen een overbruggingscontract afgesloten voor de aanschaf van munitie. Hierbij zijn de regels voor (Europese) aanbesteding niet nageleefd. De Algemene Rekenkamer beoordeelt de uitgaven voor de munitie als onrechtmatig.
- Er is mogelijk een bedrag van € 6,5 miljoen onrechtmatig aanbesteed. Het gaat om goederen en diensten die individueel zijn aanbesteed. Deze goederen en diensten hadden mogelijk een homogeen karakter en hadden om die reden samen (Europees) moeten worden aanbe-

steed. De Algemene Rekenkamer beoordeelt het betreffende bedrag als onzeker.

Daarnaast was er een bedrag van € 0,8 miljoen aan overige fouten en onzekerheden. Het betreft dus in totaal een bedrag van € 11,1 miljoen aan fouten en onzekerheden in de verantwoording van het KLPD.

Oordeel saldibalans en toelichting

De saldibalans 2004 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2004 is opgebouwd en de fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 2

Saldibalans per 31 december 2004, Ministerie van BZK (x € miljoen)

Totaalsaldo (debet + credit)	28 835
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit ¹	14 122
<hr/>	
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen per saldibalans-post overschrijden	-
Overige fouten en onzekerheden (zie bijlage 1)	19,9
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	19,9

¹ Uitgaven en ontvangsten ten laste van de begroting en tegenrekeningen tellen niet mee voor het beoordeelde totaal.

Het totaal aan fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor goedkeuring van de saldibalans. De tolerantiegrenzen voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van het beoordeelde totaal van de saldibalans in zijn geheel. Voor de Rekening Courant Rijkshoofdboekhouding en de liquide middelen geldt een tolerantiegrens van 0%.

Het totaal aan openstaande voorschotten dat in 2004 is afgerekend, bedraagt € 3 868,1 miljoen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldoen.

2.2 Informatie over de bedrijfsvoering

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Bij het Ministerie van BZK bevat deze paragraaf een mededeling bedrijfsvoering waarmee de minister expliciet aangeeft dat er sprake is van beheerste bedrijfsprocessen inzake het financieel en materieel beheer. Naast deze mededeling bevat de bedrijfsvoeringsparagraaf de volgende onderwerpen:

- wijzigingen in de organisatie;
- management control;
- aandachtspunten voor de bedrijfsvoering.

De aandachtspunten voor de bedrijfsvoering die aan de orde komen, betreffen toezicht, informatiebeveiliging, inkoopfunctie, contractbeheer en de baten-lastendiensten KLPD en ITO. Daarnaast is een samenvattende verantwoordingsstaat van ZBO's en RWT's opgenomen.

De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor de informatie die in de bedrijfsvoeringsparagraaf is opgenomen, waaronder de mededeling

bedrijfsvoering. De relevante ontwikkelingen en manco's in de bedrijfsvoering van het departement worden namelijk op een inzichtelijke manier weergegeven. Dit geeft vertrouwen dat de knelpunten die de Algemene Rekenkamer ook signaleert weggewerkt zullen worden. Wel merkt de Algemene Rekenkamer op dat de bedrijfsvoeringsverklaring nog niet structureel totstandkomt in de organisatie.

Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het *Jaarverslag 2004* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op deugdelijke wijze totstandgekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

2.3 Informatie over beleid

Bij het beoordelen van de kwaliteit van beleidsinformatie kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid totstandkomt en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen. Ook onderzoekt zij of de jaarverslagen «VBTB-conform» zijn. Dat is het geval wanneer de beleidsinformatie in de jaarverslagen een goed antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen:

- Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?
- Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
- Heeft het gekost wat het zou kosten?

Deze drie H-vragen zijn gespiegeld aan de drie W-vragen waarvan de antwoorden in de begrotingen van de ministeries zijn terug te vinden:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

Oordeel informatie over beleid

Voor het beoordelen van het totstandkomen van de niet-financiële beleidsinformatie zijn binnen het Ministerie van BZK afspraken gemaakt tussen de concerncontroller (FEZC), de DG-controllers en de auditdienst. Door de discussies rondom de VBTB-evaluatie en de reorganisatie van de stafdiensten van het ministerie werkten die afspraken niet zoals bedoeld. Naar de mening van de auditdienst had dit tot gevolg dat de niet-financiële beleidsinformatie op een niet (geheel) ordelijke en controleerbare wijze totstand is gekomen.

VBTB-conformiteit

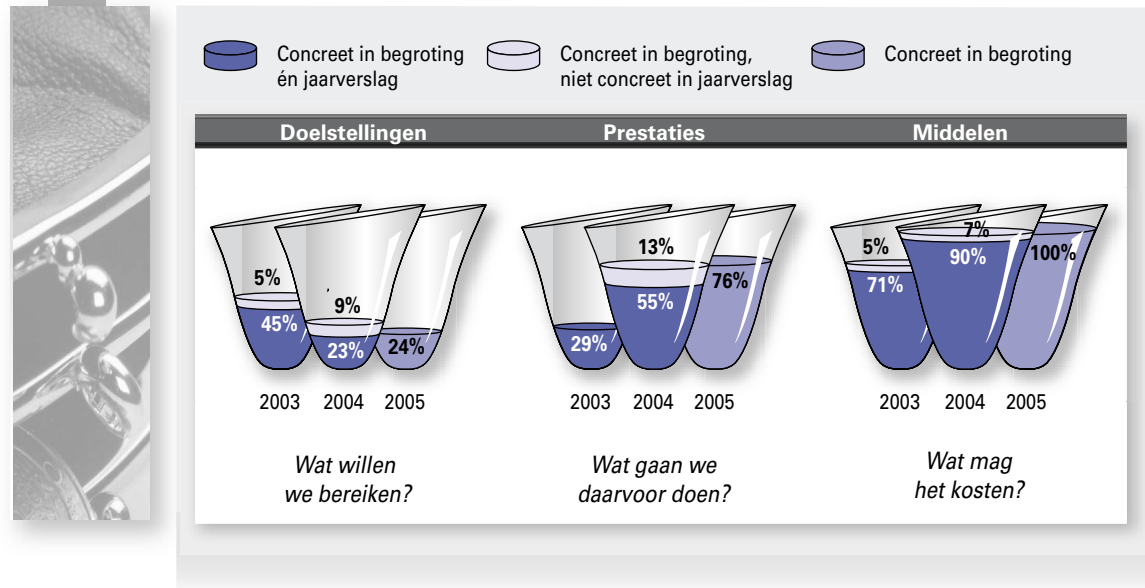
De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het ministerie in zijn jaarverslag concreet antwoord geeft op de drie H-vragen. Deze vraag is, per operationele doelstelling, onderzocht in samenhang met de beantwoording van de drie W-vragen in de Begroting 2004. Met concreet wordt bedoeld dat de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd en/of uitgewerkt moeten zijn en dat de middelen te koppelen zijn aan de operationele doelstellingen.

Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien zijn de scores vergeleken met de scores voor de Begroting 2003 en het Jaarverslag 2003 en de Begroting 2005. De resultaten van dit onderzoek worden in de onderstaande figuur weergegeven.

Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Figuur 3



Informatie over (maatschappelijke) doelen

Het ministerie heeft de vraag «hebben we bereikt wat we hebben beoogd» voor 23% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord. Dit is een lage score. Bij 77% van de operationele doelen ontbreekt het daarmee aan de uitwerking van (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren. Dit wil zeggen dat het ministerie het wel of niet behalen van deze doelstellingen niet inzichtelijk heeft kunnen maken in het verslag.

Vergeleken met het Jaarverslag 2003 is de informatie over de maatschappelijke doelen in het Jaarverslag 2004 niet concreter geworden, maar is juist een achteruitgang waar te nemen. Vergeleken met het Jaarverslag 2003 is de mate waarin het Jaarverslag 2004 concrete informatie verschaft over de maatschappelijke doelen met 22% gedaald.

Opvallend is dat voor 9% van de operationele doelstellingen het ministerie in de Begroting 2004 wél concrete informatie geeft over de (maatschappelijke) doelen en in het Jaarverslag 2004 niet meer. De informatie in Begroting en Jaarverslag 2004 sluit dus niet in alle gevallen goed op elkaar aan. Ook op het punt van aansluiting met de begroting scoort het Jaarverslag 2004 iets minder goed dan het Jaarverslag 2003.

In de begroting 2005 ligt het niveau van de beantwoording van de w1-vraag op een iets lager niveau dan in de begroting 2004. Dit houdt het risico in dat ook het Jaarverslag 2005 een lagere informatiewaarde zal hebben.

Informatie over prestaties

De vraag «Hebben we gedaan wat we van plan waren te doen?» is voor 55% van de operationele doelen concreet beantwoord in het jaarverslag. Ten opzichte van 2003 is dit een grote verbetering. Opvallend is dat het ministerie voor 13% van de operationele doelen in de Begroting 2004 wél concrete informatie geeft over de prestaties en in het Jaarverslag 2004 niet meer. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de aansluiting tussen Begroting en Jaarverslag 2004 wat betreft concrete informatie over prestaties niet voor alle operationele doelen voldoende is.

In de Begroting 2005 stijgt het niveau van de beantwoording van de w2-vraag licht ten opzichte van het niveau in de Begroting 2004. Als de aansluiting van het Jaarverslag 2005 met deze begroting goed zal zijn, biedt dat goede mogelijkheden om de informatiewaarde van het Jaarverslag verder te vergroten.

Informatie over middelen

De vraag «Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?» is in het jaarverslag grotendeels concreet beantwoord (90%). Hier is sprake van een aanzienlijke verbetering ten opzichte van 2003.

In de begroting 2005 is een verdere stijging tot de volledige 100% gerealiseerd in de concrete beantwoording van de w3-vraag. Voor de informatiewaarde van het Jaarverslag 2005 biedt dit goede perspectieven.

Aanbevelingen

Ter verbetering van de informatiewaarde van het verslag zou de aandacht vooral nog uit moeten gaan naar verdere concretisering van de doelen en prestaties door het kiezen van goede effectindicatoren en prestatiegegevens. Tevens vraagt de Algemene Rekenkamer extra aandacht voor de aansluiting tussen de informatie in de begroting en het jaarverslag.

3 BEHEER MINISTERIE

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het ministerie. Bedrijfsvoering is de (interne) sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen en is gericht op het realiseren van taken en doelen van de organisatie. Onder de bedrijfsvoering vallen:

- het financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties;
- de controle door de departementale auditdienst;
- de totstandkoming van de financiële informatie, bedrijfsvoeringsinformatie en beleidsinformatie in het jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer baseert haar oordelen op eisen die de CW 2001 stelt aan de onderdelen van de bedrijfsvoering.

Dit hoofdstuk geeft eerst (§ 3.1) een beschrijving van de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft aangetroffen in de bedrijfsvoering. In § 3.2 wordt ingegaan op overige aandachtspunten van het beheer van het ministerie. In de conclusie (§ 3.3) is tot slot het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daar wordt ook de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar weergegeven met een figuur.

3.1 (Ernstige) onvolkomenheden

In deze paragraaf worden de onvolkomenheden toegelicht die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd bij het Ministerie van BZK. Het gaat om onvolkomenheden bij het beheer van overdrachtsuitgaven, contractbeheer, informatiebeveiliging, administratieve systemen en uitvoeringssystemen en de baten-lastendienst ITO.

3.1.1 Beheer overdrachtsuitgaven: beheer IBDUR en Bommenregeling onvoldoende

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er bij de directie Brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (B&G) als gevolg van een ontoereikende toezicht- en controlestructuur sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer bij het Interim besluit brede doeluitkering rampen en zware ongevallen (IBDUR). Om die reden merkt de Algemene Rekenkamer een deel van de uitgaven in 2004 als onzeker aan. Het gaat om een bedrag van € 25 miljoen. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om het IBDUR aan te passen en daarbij een goede controle- en toezichtsstructuur te ontwikkelen.

Ook voor de zogenoemde Bommenregeling, die dezelfde directie uitvoert, is sprake van een onvolkomenheid in het financieel beheer. Voor de Bommenregeling beveelt zij aan om extra aandacht te geven aan een goede dossiervorming.

3.1.1.1 Algemeen

In het RJV 2003 werden onvolkomenheden gerapporteerd ten aanzien van het Besluit brede doeluitkering rampen en zware ongevallen (BDUR) en de subsidies in het kader van het grotestedenbeleid (GSB). De Algemene Rekenkamer constateerde dat in 2004 het beheer van het GSB beter werd georganiseerd. Als resultaat daarvan is een groot aantal GSB-I-projecten afgewikkeld. Ook zijn diverse maatregelen genomen om GSB-II-projecten

in 2005 op de juiste manier te kunnen afwikkelen. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de bedrijfsvoering in 2004 inzake het IBDUR en de Bommenregeling.

3.1.1.2 IBDUR

Toezegging van minister in RJV 2003

De minister van BZK zegde toe het toezichtbeleid op de opvolger van het BDUR, het IBDUR, te verbeteren, onder meer door criteria op te stellen om de verantwoordingsinformatie van de regio's te beoordelen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de directie (B&G) de verantwoordingsinformatie van de regio's aan de hand van een werkinstructie op een gestructureerde wijze beoordeelt. De werkinstructie bevat verwijzingen naar de desbetreffende bepalingen in het IBDUR. In vergelijking met de voorgaande jaren is het toezicht door de directie B&G verbeterd. De minister van BZK is hiermee zijn toezegging nagekomen.

Afwikkeling van de bijdragen niet conform het IBDUR

De rijksbijdrage is bestemd voor de brandweerregio's om de bestrijding van rampen en zware ongevallen in buitengewone omstandigheden voor te bereiden. In het IBDUR zijn regels aan de verantwoordingsinformatie van de regio's gesteld, onder meer een rechtmatigheidsverklaring voor de verschillende bijdragen en een accountantsverslag. De algemene en bijzondere bijdragen 2001 en 2002 van de regio's zijn echter niet volgens deze regels afgewikkeld. Bij driekwart van de regio's ontbrak een rechtmatigheidsverklaring en bij vrijwel alle regio's ontbrak een accountantsverslag.

Naar de mening van de directie B&G is het voor de regio's ook moeilijk om de uitgaven voor rampenbestrijding te specificeren. Rampenbestrijding is volgens de directie nauw verweven met de reguliere brandweertzorgtaak. Bij het opstellen van het IBDUR is hiermee onvoldoende rekening gehouden. Achteraf gezien geeft dit problemen bij het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring.

Omdat de rechtmatigheidsverklaring veelal ontbrak heeft de directie B&G beleidsinformatie gebruikt om vast te stellen of de bijdrage rechtmatig is besteed. De Algemene Rekenkamer acht deze handelwijze in strijd met het IBDUR. In de *Nota van toelichting* van het IBDUR staat dat beleidsinformatie niet dient voor de rechtmatigheidstoets (de rechtmatigheidsverklaring) van de besteding van de bijdragen.

Ontoereikend toezicht- en controlebeleid

De IBDUR-bijdragen zijn specifieke uitkeringen. De minister is ervoor verantwoordelijk dat deze uitkeringen recht- en doelmatig worden besteed. Het controlebeleid moet dusdanig zijn vormgegeven dat de minister redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van de decentrale besteding krijgt. Zo is bij het IBDUR de expliciete bepaling in het besluit opgenomen dat er een rechtmatigheidsverklaring moet zijn. Als een verklaring ontbreekt, is er onvoldoende zekerheid dat de gelden rechtmatig zijn aangewend. De directie B&G voldoet daarmee niet aan de bovengenoemde rechtmatigheidseis.

Daarnaast is de Algemene Rekenkamer van mening dat de directie B&G schriftelijke en duidelijke eisen voor de controle had moeten formuleren, bijvoorbeeld in de vorm van een controleprotocol. Als een controleprotocol niet toegepast wordt, ontstaan immers risico's voor de kwaliteit van de financiële verantwoording, voor de mogelijkheid om een accountantsverklaring af te geven en – indien nodig – sancties op te leggen.

Als gevolg van een, naar de mening van de Algemene Rekenkamer, onvoldoende controlebeleid, is er een onzekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitgaven. Deze wordt toegerekend aan een deel van de uitgaven die in 2004 zijn gedaan en bedraagt € 25 miljoen.

Ontwikkelingen

De directie B&G heeft in een conceptcirculaire voorstellen gedaan om de verantwoordingssystematiek van het IBDUR aan te passen. Zo zal, vanwege de verwevenheid van de uitgaven voor rampenbestrijding met die voor de brandweezorg, een rechtmatigheidsverklaring bij de totale uitgaven van de regio worden gevraagd. Hierdoor kan volgens de directie de accountant de rechtmatigheid vaststellen door de controle op het totaal van de uitgaven van de regio.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het niet is toegestaan om met een circulaire af te wijken van bepalingen in een Algemene Maatregel van Bestuur. Verder constateert de Algemene Rekenkamer dat de voorgestelde verantwoordingssystematiek niet aansluit bij een van haar algemene uitgangspunten voor specifieke uitkeringen, namelijk dat de minister te allen tijde redelijke zekerheid dient te verkrijgen over de naleving van de voorwaarden. De bijdrage moet dus in de verantwoording afzonderlijk zichtbaar zijn.

3.1.1.3 Bommenregeling

De «Bommenregeling» betreft het *Bijdragebesluit kosten ruiming explosieven WO II 1999* en de daarbijhorende vastgestelde beleidsregels. In 2003 heeft de directie B&G maatregelen genomen om deze regeling beter uit te voeren. Zo zijn er medio 2004 nieuwe beleidsregels opgesteld. Ondanks deze impuls waren er in 2004 tekortkomingen in de uitvoering van de regeling. Zo werd geconstateerd dat de dossiers niet compleet waren, geen duidelijk beeld gaven van de manier waarop de besluiten over de uitkeringen gevormd werden en geen helder inzicht gaven in de stand van openstaande voorschotten. In een aantal dossiers ontbraken bovendien onder andere voorgeschreven checklists en andere voorgeschreven (controle)informatie. In een enkel geval was de relevante accountantsverklaring ook niet aanwezig.

De Algemene Rekenkamer concludeert daarom dat er bij de directie B&G sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer van de Bommenregeling.

3.1.2 Contractbeheer: inspanningen blijven nodig

De Algemene Rekenkamer verwachtte dat de inkoopregels beter zouden worden nageleefd, toen het verbeterplan voor 2004 uitgevoerd was. Het verbeterplan beperkt zich in eerste instantie tot het kerndepartement. De Algemene Rekenkamer constateert echter dat het ondanks de grote inspanningen niet gelukt is om het *Verbeterplan inkoop* in 2004 te realiseren. Het contractenregister en het opstellen van de inkoopbehoefte voor het kerndepartement blijven daarmee punten van aandacht.

Over de naleving van het verbeterplan merkt de Algemene Rekenkamer op, dat in 2004 nog bij veel aanschaffingen en inhuur geen gebruik wordt gemaakt van de aanwezige raamcontracten. De Algemene Rekenkamer verwacht dat het contractbeheer, door de aandacht van de ambtelijke leiding, in 2005 sterk zal verbeteren. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer was er over 2004 nog sprake van onvolkomenheden bij het contractbeheer.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om het Verbeterplan inkoop in 2005 af te ronden door de totale inkoopbehoefte op een gestructureerde wijze in kaart te brengen en het contractenregister volledig te vullen. Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer aan om te bevorderen dat er minder buiten de raamovereenkomsten om wordt ingekocht.

3.1.2.1 *Inkoopmodel achterhaald*

Het Ministerie van BZK werkt volgens het zogenoemde plusmodel: decentrale inkoop met centrale ondersteuning. De budgethouders beslissen over aanschaffingen. Wel zijn er centrale regels met daarbij de mogelijkheid van centrale ondersteuning.

De centrale ondersteuning wordt verzorgd door het op 1 september 2004 opgerichte Inkoop Diensten Centrum (IDC). Dit heeft een toetsend, faciliterend en adviserend karakter op het gebied van (EU-)aanbestedingen en heeft als doel dat het Ministerie van BZK professioneler gaat inkopen. Dit laatste betekent dat er bundeling plaatsvindt van gelijksoortige opdrachten en dat er meer gebruik wordt gemaakt van raamovereenkomsten. Hiermee krijgt het inkoopproces een meer centraal karakter. De Algemene Rekenkamer stelde vast dat het, met het Ministerie van BZK gehanteerde inkoopmodel, lastig is om de inkoopfunctie te professionaliseren en de beoogde kostenbesparingen te realiseren. Door de decentrale diensten worden niet altijd de meest voordelige contracten gesloten.

3.1.2.2 *Opzet en invoering contractenregister*

Bij het Ministerie van BZK werden op diverse plaatsen contractenregisters bijgehouden. Daarom was er behoefte aan een centraal bijgehouden contractenregister. In juli 2004 is daarvoor een ontwerp gemaakt. Vanaf 1 september 2004 beheert één afdeling het contractenregister. Uit het onderzoek bleek dat het eind 2004 nog niet gelukt was om het contractenregister volledig te vullen. Naar verwachting van het departement zullen medio 2005 de contracten van alle dienstonderdelen in het contractenregister opgenomen zijn.

3.1.2.3 *Inkoopjaarplannen*

Het lukte het ministerie niet om uit de werkplannen per directie voor 2004 een volledig inkoopjaarplan op te stellen voor het gehele ministerie. Daardoor ontbreekt inzicht in de totale inkoopbehoefte van het departement. Hierdoor bestaat het risico dat goederen en diensten die samen Europees aanbesteed zouden moeten worden individueel worden ingekocht. Ook voor 2005 is er nog geen volledig inkoopjaarplan; het ministerie werkt hieraan, maar krijgt hiervoor de benodigde informatie niet structureel aangeleverd.

3.1.2.4 *Gebruik raamovereenkomsten*

Om de inkopen beter te faciliteren heeft het ministerie raamcontracten afgesloten. In een mandaatbesluit van april 2004 is vastgelegd dat het ministerie bij opdrachten voor inhuur van externen boven een bepaald bedrag gebruik moet maken van de desbetreffende raamovereenkomst. Aanleiding voor dit besluit waren de voorlopige cijfers uit inkoopdiagnoses over de afgelopen jaren. Deze gaven aan dat het beïnvloedbare inkoopvolume «inhuur externen» ondanks de opgelegde taakstelling uit het kabinet-Balkenende I en II een «opwaartse tendens» vertoonde.

Uit een voortgangsrapportage van oktober 2004 aan de secretaris-generaal blijkt dat voor de uitgaven voor inhuur (circa € 32 miljoen) in het algemeen slecht gebruik wordt gemaakt van raamovereenkomsten. In 2004 gebruikte het Ministerie van BZK deze raamcontracten in gemiddeld 14% van de gevallen. Dit betekent dat weinig gebruik wordt gemaakt van eerder geselecteerde leveranciers. Hierdoor worden veelal hogere tarieven betaald dan is vastgelegd in de raamovereenkomsten. Daarnaast worden bonussen, die worden bepaald naar rato van de totale omzet, en tariefkortingen van 20–40% misgelopen.

Ten aanzien van de inhuur van externen is per 15 februari 2005 de procedure gewijzigd. Alle externe inhuur moet nu ongeacht de hoogte van de opdracht uit de raamovereenkomsten worden afgenomen. Voor overige aanschaf en inhuur geldt deze verplichting echter niet. Wel zijn er inmiddels werkafspraken gemaakt tussen de SG en de DG's ten aanzien van het naleven van de inkoopprocedures en het gebruik van raamovereenkomsten.

3.1.3 Informatiebeveiliging: nog te weinig voortgang

Mede als gevolg van de reorganisatie (project Leeuwensprong) zijn er in 2004 weinig concrete vorderingen gemaakt op het terrein van de informatiebeveiliging binnen het kerndepartement. Uit onderzoek dat de auditdienst van het Ministerie van BZK heeft uitgevoerd, blijkt dat verbeteringen noodzakelijk zijn. Hoewel het ministerie het belang van informatiebeveiliging onderkent, wordt deze op het niveau van de individuele projecten onvoldoende toegepast. Behalve om de organisatie van de informatiebeveiliging op zich en om de toepassing van de richtlijnen gaat het ook hierbij ook om het opstellen en onderhouden van de informatiebeveiligingsplannen. Hiervoor is aandacht vanuit het management en ondersteuning bij de uitvoering noodzakelijk. Inmiddels is besloten de beveiligingsfunctie te herstructureren; er wordt een plan van aanpak opgesteld.

Ook bij twee baten-lastendiensten, KLPD en ITO, is de informatiebeveiliging een punt van aandacht. Bij het KLPD gaat het erom het beveiligingsaspect te bewaken en te besturen bij nieuwe ontwikkelingen, bij ITO gaat het erom de risico's in kaart te brengen van het feit dat ITO in 2005 nog geen aangepast calamiteitenplan heeft.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de landelijke informatie- en communicatievoorzieningen en het beheer daarvan voor de politie. In 2004 blijkt dat de zeggenschap over het beheer van een aantal voorzieningen op het terrein van informatie en communicatie is overgegaan naar de Coöperatie Informatiehuishouding Politie (CIP). Er zijn echter nog geen eisen gesteld waaraan dat beheer dient te voldoen. Daardoor is niet duidelijk waarvoor de minister nu verantwoordelijk is.

Oordeel en aanbeveling

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de onvolkomenheden ten aanzien van informatiebeveiliging voor het kerndepartement nog niet zijn opgelost. Er zijn wel plannen gemaakt, maar deze zijn nog niet uitgevoerd. Ten opzichte van 2003 is er niet veel voortgang gemaakt. De Algemene Rekenkamer beveelt aan in 2005 voldoende aandacht te geven aan informatiebeveiliging.

3.1.4 Administratieve systemen en uitvoeringssystemen: vereisen goed samenspel

Voorschotten

Voorschotten moeten zodanig worden beheerd, dat ze volledig in de administratie zijn opgenomen en dat ze tijdig worden afgewikkeld en vervolgens worden afgeboekt. Er is weliswaar vooruitgang gemaakt in het afwikkelen van voorschotten, maar er is nog aandacht nodig om oude voorschotten af te wikkelen. Uit de rapportages van de departementale auditdienst blijkt dat bij enkele diensten op dit onderdeel sprake is van onvolkomenheden. Het aantal en de omvang van de openstaande «oudere» voorschotten zijn ondanks inhaalslagen nog steeds hoog (bij DGV en DGMOS). De afwikkeling van voorschotten wordt bij DGMOS en de directie B&G (onderdeel van DGV) onvoldoende structureel bewaakt in de bedrijfsvoering. Zo worden voorschotten niet tijdig afgewikkeld en worden afgewikkelde voorschotten niet altijd uit de administratie geboekt. Op aangeven van de AD werd voor € 37 miljoen gecorrigeerd. Ook is de dossiervorming niet altijd op orde. De oorzaak is vaak dat beleidsdirecties, DG-controllers en FEZC niet goed samenwerken. Deze partijen weten niet voldoende wat ze voor het voorschottenbeheer van elkaar kunnen verwachten. Deze onduidelijkheid is mede het gevolg van de reorganisatie (project Leeuwensprong) en de daarmee gepaard gaande functiewisselingen.

Verplichtingen

Het verplichtingenbeheer moet waarborgen dat aangegane verplichtingen tijdig, juist en volledig in de verplichtingenadministratie worden vastgelegd. Met uitzondering van DGMOS voldeed het verplichtingenbeheer in het algemeen aan de eisen die daaraan gesteld worden.

Onverschuldigde vooruitbetalingen

In een aantal gevallen worden begrotingsgelden «geparkeerd». De directie Strategie (onderdeel van DGV) heeft in de laatste maanden van 2004 diverse voorschotten verstrekt zonder daarbij voldoende rekening te houden met de geldende voorwaarden. Het gaat om een bedrag van € 13,3 miljoen. Het betreft begrotingsartikel 4 Partners in veiligheid. Door overige onderdelen van het departement zijn in beperkte mate (voor circa € 4,0 miljoen) onrechtmatige voorschotten verstrekt.

Oordeel en aanbeveling

De Algemene Rekenkamer constateerde onvolkomenheden in het beheer van voorschotten en de verplichtingen. Hierbij is een bedrag van € 17,3 miljoen aan onverschuldigde vooruitbetalingen als onrechtmatig aangemerkt.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om te zorgen voor een goede samenwerking tussen diverse onderdelen van het ministerie. Daarnaast dient voldoende aandacht te worden gegeven aan de afwikkeling van voorschotten, een goede vastlegging van verplichtingen en aan (vooruit-) betalingen aan het einde van het jaar.

3.1.5 ITO: de vlag is al gestreken

3.1.5.1 Samenvatting en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in het eerste halfjaar van 2004 te weinig voortgang is gemaakt met de uitvoering van het verbeterprogramma van de baten-lastendienst Organisatie Informatie- en

Communicatietechnologie OOV (ITO). De operationele integratie met Ict-Service Coöperatie (ISC) werd in die periode met voorrang gerealiseerd, waardoor het verbeterprogramma ernstige vertraging heeft opgelopen. In het tweede deel van 2004 heeft ITO/ISC het verbeterprogramma echter weer opgepakt. De Algemene Rekenkamer constateerde daarbij dat er niet alleen maatregelen werden vastgesteld, maar dat deze ook werden geïmplementeerd. Daarnaast is er veel aandacht geweest voor naleving van regelgeving. Dit laatste is essentieel om de organisatie op orde te krijgen.

Positief is ook de monitoring door het Audit Committee van ITO/ISC en de borging van de projectresultaten door de uit te voeren audits. Bij de uitvoering van het verbeterprogramma is het Ministerie van BZK i.c. Bureau Korpsbeheer en Relatiebeheer agentschappen (KOBRA) nauw betrokken geweest. Hierdoor werd de ministeriële verantwoordelijkheid goed ingevuld.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in 2004 de bedrijfsvoering van ITO/ISC op diverse belangrijke onderdelen nog onvolkomenheden vertoonde. In zijn totaliteit beoordeelt de Algemene Rekenkamer die als ernstig.

De Algemene Rekenkamer vraagt daarom specifieke aandacht voor de verbeteringen die nog gerealiseerd moeten worden. Hiertoe beveelt de Algemene Rekenkamer aan, te komen tot een goede bezetting van de functies in de financiële kolom. Daarnaast dient ITO/ISC met name ook voldoende aandacht te geven aan de projecten die onder de vlag van ITO worden uitgevoerd. Daarnaast beveelt zij aan om, als de uitkomsten van de audits op de afgesloten projecten daartoe aanleiding geven, later in het jaar een vervolgaudit te laten uitvoeren.

3.1.5.2 *Operationele integratie ITO en ISC*

De baten-lastendienst ITO verzorgt in samenwerking met de Ict-Service Coöperatie (ISC) een eenduidig, betrouwbaar en professioneel aanbod van ict-producten en ict-dienstverlening voor de politie. Op 1 januari 2004 zijn ITO en ISC operationeel geïntegreerd. Voorwaarde hierbij was dat de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor ITO geborgd zou worden. Door de operationele integratie is er één bedrijfsorganisatie ontstaan met aan het hoofd één directeur ISC en ITO ad interim. Omdat ITO en ISC nog wel zelfstandige juridische entiteiten zijn, levert de financiële administratie drie afzonderlijke verantwoordingen op: één voor ITO, één voor ISC en één voor C2000, het nieuwe communicatiesysteem voor de veiligheidssector. De juridische integratie van ITO en ISC is voorzien per 1 januari 2006. Hierbij wordt naar verwachting een publiekrechtelijke rechtspersoon opgericht. De baten-lastendienst ITO zal daarbij formeel worden ingebracht in de nieuwe rechtspersoon. De te verrichten werkzaamheden zullen niet meer onder de directe verantwoordelijkheid (en toezicht) van de minister van BZK vallen.

3.1.5.3 *Verbeterprogramma's*

Afronding verbeterprogramma 2002–2003 ITO

In het Rapport bij de financiële verantwoording 2001 heeft de Algemene Rekenkamer aanbevolen om voor de oplossing van de problemen in de bedrijfsvoering bij het agentschap ITO een integraal verbeterplan op te stellen. Dit plan is in november 2002 vastgesteld. In het rechtmatigheidsonderzoek 2003 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat het hieruit voortvloeiende verbeterprogramma 2002–2003 nog onvoldoende bijdroeg

aan de oplossing van de knelpunten in de bedrijfsvoering. Er was weliswaar veel werk verzet, maar de producten van het verbeterplan waren nog niet volledig afgerond en geïmplementeerd in de organisatie. Een groot deel van de verbeterproducten zou derhalve pas in 2004 geïmplementeerd worden.

Bij het rechtmatigheidsonderzoek 2004 heeft de Algemene Rekenkamer opnieuw in haar controle betrokken hoe het verbeterprogramma vordert en wordt uitgewerkt, en hoe de bedrijfsvoering op orde wordt gebracht. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de afronding van het verbeterprogramma 2002–2003 in de eerste helft van 2004 weinig prioriteit heeft gekregen. Die prioriteit lag bij de operationele integratie met ISC en bij de wijzigingen in het beheer en de financiële inrichting die hiermee verband houden. Daarnaast had ook een wisseling in het (financiële) management van ITO/ISC negatieve gevolgen voor de afronding van het verbeterprogramma.

Pas in de tweede helft van 2004 is het verbeterprogramma weer opgepakt en is er een nieuw plan van aanpak opgesteld. Toen de resterende punten werden opgenomen in het nieuwe verbeterplan, kon het oude verbeterplan formeel worden afgesloten. De afsluitende rapportage is op 6 januari 2005 aangeboden aan de directeur-generaal Veiligheid van het Ministerie van BZK.

Uitvoering verbeterprogramma 2004–2005 ITO/ISC

Het verbeterprogramma 2004–2005 (tien deelprojecten) is, gelet op de geïntegreerde bedrijfsvoering met ISC, opgesteld voor ITO en ISC samen. Per deelproject is geformuleerd hoe de uit te voeren activiteiten moeten worden opgezet en is een indicatie gegeven van de einddatum. Een knelpunt bij de uitvoering is de beschikbare capaciteit. De projecten zijn namelijk grotendeels «in de lijn» belegd, zonder dat hiervoor extra capaciteit beschikbaar is gesteld. Slechts voor twee onderdelen, het algemene programmamanagement en de leiding van het deelproject Facturering, worden externen ingezet.

Bij de uitvoering van het verbeterprogramma 2004–2005 heeft ITO/ISC, gelet op de beperkte capaciteit, in oktober 2004 op aanraden van het Ministerie van BZK besloten om prioriteit te geven aan de jaarafsluiting. Alleen die onderdelen van het verbeterplan die rechtstreekse relatie hadden met de jaarafsluiting, werden met voorrang opgepakt.

Monitoring en afronding verbeterprogramma 2004–2005 ITO/ISC

De voortgang van het verbeterprogramma wordt gemonitord door het Audit Committee dat inmiddels bij ITO/ISC is ingesteld: maandelijks wordt de voortgang besproken. Voordat een deelproject formeel wordt afgerond, doet een extern bureau een audit op de werking. De rapportages over deze audits beoordeelt het Audit Committee. Het Audit Committee besluit vervolgens over de afsluiting van het deelproject. Eventuele nog uit te voeren actiepunten worden concreet benoemd, in de lijn belegd en gemonitord door het Audit Committee.

Het bureau KOBRA is vanaf de tweede helft van 2004 intensief betrokken geweest bij de bedrijfsvoering van ITO/ISC; er werd intensief toezicht uitgevoerd en KOBRA was ook betrokken bij de besluitvorming over het verbeterprogramma.

De verwachting is dat het verbeterprogramma op 30 juni 2005 afgerond is, in die zin dat alle deelprojecten zijn geaudit en beoordeeld door het Audit Committee. De acties die daaruit resulteren, zullen in de tweede helft van 2005 worden uitgevoerd en afgerond.

Risico's voor afronding verbeterprogramma 2004–2005 ITO/ISC

De Algemene Rekenkamer constateert dat het verbeterprogramma in 2004 is vertraagd, doordat andere prioriteiten werden gesteld en door capaciteitsproblemen. Pas in de laatste helft van 2004 is het programma weer opgepakt. De Algemene Rekenkamer constateert dat er sindsdien wel een goede voortgang is. ITO/ISC zal echter nog veel werk moeten verzetten om het verbeterprogramma in de zomer van 2005 af te ronden. De volgende factoren vormen voor deze afronding risico's:

- de per 1 januari 2006 beoogde juridische integratie tussen ITO en ISC die de nodige aandacht zal vergen, vooral ook van betrokkenen bij het verbeterprogramma;
- het zich uitbreidende werkgebied van ITO/ISC;
- de beperkt beschikbare deskundigheid in de financiële kolom.

3.1.5.4 Bedrijfsvoering

Naleving regelgeving

In het tweede halfjaar van 2004 heeft ITO/ISC (in het kader van het verbeterprogramma) diverse onderdelen van de bedrijfsvoering beoordeeld. Het betreft bijvoorbeeld de beoordeling van onderhanden werk, de aansluiting van de activa-administratie met de financiële administratie, en de beoordeling van de volledigheid van facturatie Servicedesk. Uit deze beoordelingen bleek dat diverse onderdelen van de bedrijfsvoering nog moeten verbeteren. Een van de constatering betrof de naleving van richtlijnen en procedures. Regels werden nog onvoldoende gevolgd. Bij haar onderzoek stelde de Algemene Rekenkamer vast dat er inmiddels wel het nodige wordt gedaan om de discipline in de bedrijfsvoering te bevorderen. Voorbeelden hiervan zijn de maatregelen om te komen tot een goede urenverantwoording.

Toetsing aan baselines financieel beheer en materieel beheer

Naar de mening van de Algemene Rekenkamer moet de bedrijfsvoering van ITO/ISC op orde zijn. Dit betekent dat deze ten minste moet voldoen aan de criteria van de baselines financieel beheer en materieel beheer. De Algemene Rekenkamer is van mening dat er op een aantal belangrijke onderdelen van de bedrijfsvoering (financieel en materieel beheer) ook in 2004 nog sprake was van onvolkomenheden. Dit betreft onder andere het projectbeheer, de inkopen, de AO/IC, het afleggen van verantwoording en het beheer van de activa. Door het verbeterplan uit te voeren en door de activiteiten rond de jaarafsluiting zijn in de loop van 2004 wel veel verbeteringen gerealiseerd. De resterende punten uit het verbeterplan zijn echter doorgeschoven naar 2005.

3.1.5.5 Oordeel en punten van aandacht

De Algemene Rekenkamer is van mening dat er ook in 2004 nog sprake was van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van ITO/ISC. Omdat dit onvolkomenheden waren op diverse belangrijke onderdelen van de bedrijfsvoering, beoordeelt de Algemene Rekenkamer deze onvolkomenheden in haar totaliteit als ernstig.

Daarnaast constateerde de Algemene Rekenkamer dat er inmiddels ook al veel in gang is gezet om de bedrijfsvoering van ITO/ISC te verbeteren. De Algemene Rekenkamer beoordeelt deze ontwikkelingen als positief.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat deze positieve ontwikkelingen met volle kracht voortgezet moeten worden. Er is nog een lange weg te gaan om de bedrijfsvoering op orde te krijgen. Het is wenselijk om

dit nog in 2005 te realiseren, gelet op de overgang naar een nieuwe publiekrechtelijke organisatie per 1 januari 2006.

Al in 2001 constateerde de Algemene Rekenkamer onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van ITO. De uitvoering van het opgestelde verbeterprogramma's kregen de bedrijfsvoering ook in 2004 nog niet op orde. Aangezien er al vele jaren sprake is van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering zal de Algemene Rekenkamer in 2005 conform artikel 88, lid 1 van de CW 2001 bezwaar maken, indien de verbetering van de bedrijfsvoering in 2005 stagneert. De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van ITO/ISC in 2005 daarom met speciale aandacht volgen.

3.2 Overige aandachtspunten beheer ministerie

In onderstaande paragrafen komen het Management Control Systeem en P-Direkt aan de orde. Het betreft onderwerpen waar de Algemene Rekenkamer weliswaar geen onvolkomenheden heeft gesignaleerd, maar waarvoor de Algemene Rekenkamer wel aandacht wil vragen.

3.2.1 Management Control Systeem

Voor het beheer was het jaar 2004 een jaar van vernieuwing. De reorganisatie van het departement (project Leeuwensprong) werd afgesloten. De hernieuwde staforganisatie ging begin september van start. De control-functie werd heringericht: controle op centraal niveau bij de directie Financieel Economische Zaken (FEZC) en op decentraal niveau bij de directoraten-generaal (DG-control). Daarnaast werd de planning- en controlcyclus fundamenteel gewijzigd. In de bedrijfsvoeringparagraaf in het departementale jaarverslag zijn die wijzigingen breed uiteengezet. De opzet van het Management Control Systeem (MCS) is nu klaar, in 2005 moet er sprake zijn van een goede werking. Daarbij gaat het er niet alleen om de primaire en ondersteunende processen opnieuw in te richten en te beschrijven, maar moeten ook duidelijke en werkbare afspraken worden gemaakt tussen beleidsdirectie, DG-controllers en FEZC. Uit het onderzoek bleek dat die in 2004, mede als gevolg van de impact van de reorganisatie, nog niet optimaal samenwerkten. Dit komt onder meer tot uiting bij het beheer van de verplichtingen en voorschotten (zie paragraaf 3.1.4) en bij het opleveren en beoordelen van de niet-financiële beleidsinformatie (zie paragraaf 2.3).

De Algemene Rekenkamer vindt de goede werking van het MCS dus nog een punt van aandacht.

3.2.2 P-Direkt: vertraging met gevolgen

3.2.2.1 Samenvatting en aanbeveling

Het Kabinet besloot in 2003 de salaris- en personeels administratie van de departementen onder te brengen in één organisatie. Dit Shared Service Centrum Human Resource Management (HRM) kreeg later de naam P-Direkt.

De oprichting van P-Direkt is een complexe operatie met een omvangrijke automatiseringscomponent en substantiële personele gevolgen. De ervaring met eerdere grote projecten met een sterke «automatiseringscomponent» en een complexe «ambtelijke organisatorische context» heeft geleerd dat tijdig ingrijpen en bijsturen noodzakelijk is om te voorkomen

dat achteraf een product wordt opgeleverd dat niet voldoet aan de beoogde doelstelling.

Het operationeel worden van P-Direkt is inmiddels één jaar uitgesteld. Dit heeft gevolgen op financieel en organisatorisch gebied en op personeelsgebied, waardoor de verwachte besparingen niet gerealiseerd zullen worden. Er zijn inmiddels maatregelen genomen om de belangrijkste risico's van de vertraging te beheersen. De voorgenomen reorganisaties binnen de ministeries die gepaard gaan met de oprichting van P-Direkt, ondervinden eveneens vertraging.

Over de inmiddels opgelopen vertraging spreekt de Algemene Rekenkamer haar zorg uit. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) aan de voortgang nauwlettend te volgen en bij dreigende verdere uitloop tijdig passende maatregelen te treffen.

3.2.2.1 De start

Het kabinet vroeg de minister van BZK om eind 2002 te komen met concrete voorstellen voor samenwerkingsmogelijkheden om een Shared Services Personeelsregistratie en Salarisadministratie tot stand te brengen. In het kabinetsstandpunt is afgesproken dat de vernieuwing van het HRM-stelsel Rijk betrekking zou hebben op alle ministeries, batenlastendiensten en Hoge Colleges van Staat.

In 2003 is het Ministerie van BZK begonnen het Shared Service Center HRM (SSC HRM) op te richten. De planning was om dit met ingang van 2006 operationeel te hebben. Daartoe moet onder ander het huidige salarissysteem IPA per 1 januari 2006 vervangen zijn. Dit systeem is technisch verouderd, waardoor het in onvoldoende mate tegemoet kan komen aan de huidige eisen en wensen van de «klant». Zo zijn er te weinig mogelijkheden voor moderne dienstverlening zoals een koppeling tussen het salarissysteem en andere HRM-systemen.

3.2.2.2 Een goede voorbereiding

Op 31 januari 2003 stemde het toenmalige kabinet-Balkenende I in met het voorstel van de minister van BZK om het HRM-stelsel te vernieuwen. Vervolgens besloot het kabinet op 4 juli 2003 een SSC HRM op te richten. Inmiddels wordt dit centrum aangeduid met P-Direkt. De realisatie is in november 2004 binnen het Programma Andere Overheid aangemerkt als groot project.

Uit een kosten-batenanalyse die het Ministerie van Financiën heeft gevalideerd, bleek dat het inrichten van het SSC HRM in de periode 2004 tot en met 2015 een besparing zou opleveren van zo'n € 250 tot € 300 miljoen. Dit komt vooral door een forse reductie van personeelskosten en doordat de ministeries niet meer afzonderlijk hoeven te investeren voor hun automatisering van de personeels- en salarisadministratie. Die personeelsreductie is mogelijk, doordat de medewerkers op de deelnemende departementen een aantal administratieve en registratieve werkzaamheden op eenvoudige wijze zelf geautomatiseerd afhandelen: het zogenoemde zelfbedieningsconcept.

Bij het uitwerken van de plannen ging het ministerie niet over één nacht ijs. Zo analyseerde de Commissie Second Opinion Vernieuwing HRM-stelsel Rijk de risico's. Daarnaast kreeg een extern onderzoeksbureau de

opdracht om de aannames te onderzoeken die in de kosten-batenanalyse zijn gemaakt voor de kosten van hard- en software en organisatieadvies.

3.2.2.3 *De organisatie*

De totale formatie van P-Direkt zal uiteindelijk 440 fte omvatten (€ 20,4 miljoen salariskosten per jaar). De arbeidsplaatsen zullen primair worden bezet vanuit de groep medewerkers die binnen de deelnemende ministeries werkzaam zijn bij personeelsregistratie en salarisadministratie. Het voornemen is om P-Direkt per 1/1/2006 de status te geven van «tijdelijke baten-lastendienst».

De baten-lastendienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) fungeert sinds 2003 als «administratiekantoor» voor de projectorganisatie P-Direkt. P-Direkt wordt gevestigd op twee locaties: Den Haag en Amersfoort, in huurpanden van de Rijksgebouwendienst. Er is een bijdrage van het Ministerie van BZK van € 38 miljoen voor de periode 2004–2007 voor de aanloopkosten in 2004, waaronder salarissen en huur. In 2004 betreft het een bedrag van € 10 miljoen.

3.2.2.4 *Niet alle ministeries doen direct mee*

Door de oprichting van P-Direkt worden de administratieve en registratieve taken op het gebied van HRM van alle ministeries (met uitzondering van het Ministerie van Defensie), inclusief bijna alle baten-lastendiensten en Hoge Colleges van Staat (met uitzondering van de Staten-Generaal) overgeheveld naar P-Direkt.

Een aantal ministeries werkt op dit moment al met een nieuw salarissysteem. Dit zijn de ministeries van Financiën, EZ, OCW en VenW. Die systemen kunnen worden ingebracht in P-Direkt. Dit zal waarschijnlijk gefaseerd plaatsvinden om «big bang» risico's te voorkomen. Daarnaast heeft het Ministerie van Defensie inmiddels een eigen nieuw salarissysteem.

3.2.2.5 *Aanbesteding van het geautomatiseerde systeem*

De bouw van het nieuwe systeem werd aanbesteed in een openbare aanbestedingsprocedure, met onderhandeling en gunning met bekendmaking. Na toetsing bleven er twee consortia over voor de onderhandelingsfase. Ten slotte heeft er één, op 1 april 2004, een initiële aanbieding gedaan. Op 1 juni 2004 is de finale aanbieding ontvangen. Op 1 september 2004 is het prestatiecontract met de leverancier getekend. Blijkens de gemaakte afspraken levert de leverancier de ict-infrastructuur (inclusief procesinrichting). De leverancier is resultaatverantwoordelijk voor de ontwikkeling, de bouw, de financiering, het beheer en de exploitatie van deze infrastructuur. Pas na de oplevering en de acceptatie van de infrastructuur wordt er betaald voor de afgenomen diensten.

3.2.2.6 *Aansturing P-Direkt-project*

De overall verantwoordelijkheid van het totale proces van totstandkoming van P-Direkt ligt bij het Ministerie van BZK. Dat betreft zowel de «nieuwbouw» (zolang er sprake is van de ontwerpfase) als de «transitie» vanuit de oude situatie naar de nieuwe. De verantwoordelijkheid voor de «nieuwbouw» belegt DGMOS als opdrachtgever bij P-Direkt. De procesverantwoordelijkheid voor de transitie ligt ook bij DGMOS. De transities van en de consequenties voor de deelnemende departementen vallen onder de verantwoordelijkheid van die departementen zelf.

3.2.2.7 Stagnatie bij de uitvoering

Eind 2004 is gebleken dat de startdatum van 1 januari 2006 voor P-Direkt geen haalbare kaart meer is. De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties besloot derhalve om P-Direkt een jaar later operationeel te laten worden, ondanks de contractuele afspraken daarover met de leverancier. Zolang het functioneel systeemontwerp (ict-infrastructuur) nog niet is goedgekeurd, kan de verdere voortgang van P-Direkt nadelig worden beïnvloed. Een definitieve beslissing hierover volgt op 1 augustus 2005.

Het belangrijkste continuïteitsrisico voor de betrokken ministeries, dat van de salarisverwerking, is afgedekt via twee trajecten. Een aantal ministeries maakt gebruik van de salarisverwerking via het Facilitair Salaris Centrum van het Ministerie van Financiën, de overige hebben gezamenlijk een contract gesloten met de huidige leverancier om het IPA-systeem tijdelijk te blijven onderhouden en exploiteren.

In de voortgangsrapportage van 30 juni 2004 (Tweede Kamer 28 610, nr. 5) is gemeld dat de oprichting van P-Direkt een complexe operatie is met een omvangrijke automatiseringscomponent en substantiële personele gevolgen. In zijn brief aan de Tweede Kamer van december 2004 (Tweede Kamer, 28 610, nr. 6) meldt de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties dat de beoogde startdatum van 1 januari 2006 van P-Direkt niet verantwoord is. Hij gaat er vanuit dat P-Direkt op basis van het nieuwe systeem per 1 januari 2007 operationeel zal zijn. De door de hem voorgestelde voortgangsrapportage van januari 2005 is medio april 2005 (Tweede Kamer, 28 610, nr. 7) verzonden naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het wachten was op de overeenstemming met de leverancier over de consequenties van het uitstel van de startdatum van P-Direkt.

3.3 Conclusies

Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties

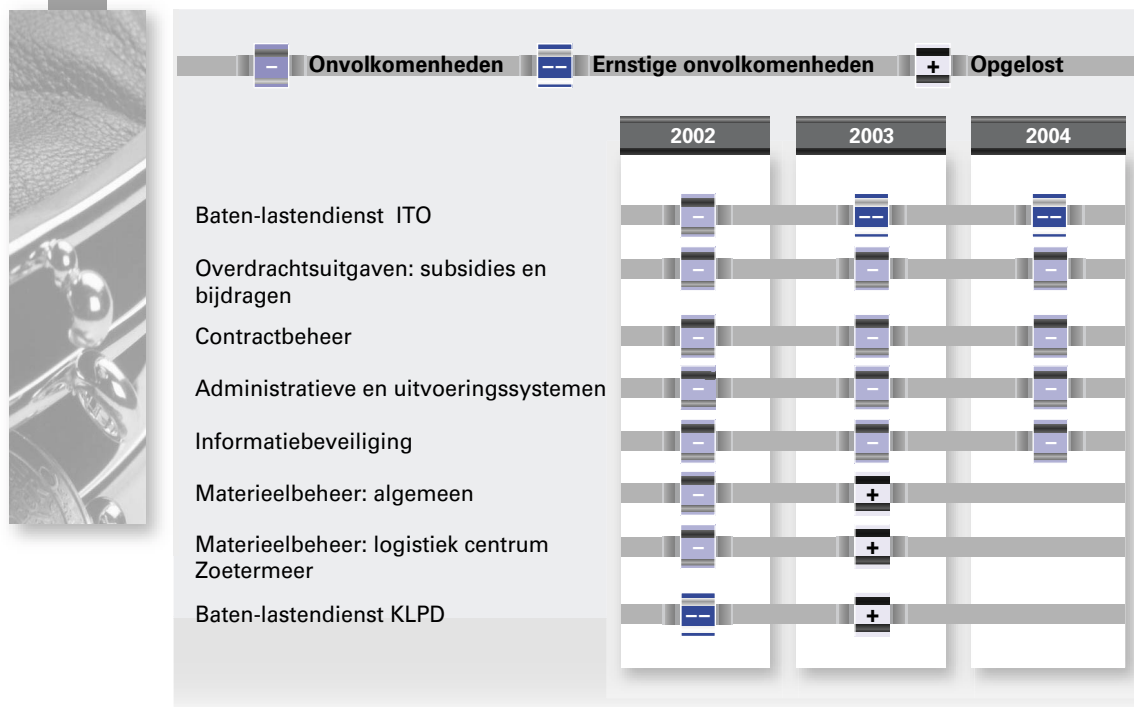
De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2004 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van:

- beheer overdrachtsuitgaven;
- contractbeheer;
- informatiebeveiliging;
- administratieve systemen en uitvoeringssystemen;
- baten-lastendienst ITO.

Het aantal onvolkomenheden in het beheer is ten opzichte van 2003 niet afgenomen. Op onderdelen van het beheer heeft het ministerie echter wel vooruitgang geboekt. Flinke vooruitgang is gemaakt in het contractbeheer: het gaat daar nu nog om de laatste stappen. Aandachtpunten zijn de voortgang van P-Direkt en het inregelen van de organisatie na de reorganisatie (project Leeuwensprong). Het beheer bij de baten-lastendienst Organisatie Informatie- en Communicatietechnologie OOV (ITO) is sedert 2001 onvolkomen. De Algemene Rekenkamer beoordeelde deze onvolkomenheid in 2004 in totaliteit, evenals in 2003, als ernstig. Er wordt aan gewerkt om dit op orde te krijgen. De Algemene Rekenkamer merkt daarbij wel op dat als de verbeteringen in 2005 stagneren, zij in 2005

Ontwikkeling in (ernstige) onvolkomenheden 2004 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Figuur 4



4.1 Reactie ministers

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties laten in hun reactie weten met belangstelling kennis te hebben genomen van het concept-rapport bij het Jaarverslag 2004, hoofdstuk VII van de Rijksbegroting. Het stemt ze positief dat de inspanningen die het ministerie in 2004 gepleegd heeft, op diverse onderdelen van het beheer zichtbaar zijn. Ook het algemeen positief oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2004 stemt ze positief. Daarnaast gaan de ministers in hun reactie in op punten waarop de Algemene Rekenkamer een specifieke reactie heeft gevraagd. Hieronder volgen de belangrijkste punten van de reactie van de ministers. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

Beheer overdrachtsuitgaven

BDUR

De problematiek die de Algemene Rekenkamer heeft geschetst met betrekking tot de rechtmatigheidscontrole wordt volgens de ministers grotendeels veroorzaakt door het onderscheid in de regelgeving tussen uitgaven (en reserves) voor brandweertaken enerzijds en rampenbestrijdingstaken anderzijds. Dat onderscheid is in de dagelijkse praktijk echter niet te maken, omdat deze taken in elkaar overlopen. Hierdoor kunnen de regio's de rechtmatigheid van de uitgaven voor rampenbestrijding niet op deze wijze aantonen. Om toch redelijke zekerheid over de naleving van de voorwaarden te hebben, wordt gebruikgemaakt van de beleidsinformatie in de toelichting bij de jaarrekening van de regio's of in een separaat verstrekt beleids- of bestuursverslag. Deze informatie geeft volgens de ministers over het algemeen een goed beeld van de effectieve inzet van de BDUR-bijdragen door de regio's.

Bij de afweging of de regio's de BDUR-bijdragen effectief besteden aan de goede doelen, hebben de ministers het beeld meegewogen dat voor de gehele sector geldt.

Dit jaar zal de minister van BZK een circulaire laten uitgaan om te voorkomen dat het ministerie voor 2004 nog op de oude wijze moet werken. Deze circulaire sluit voor het BDUR als brede doeluitkering aan op het recente kabinetsstandpunt over het rapport-Brinkman en brengt nieuw beleid (prestatiebekostiging) in ontwikkeling.

Op de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat het ministerie met een circulaire niet mag afwijken van een AMvB, merken de ministers op dat de keuze van wijziging per circulaire, vooruitlopend op formalisering per (wijzigings-)AMvB, met terugwerkende kracht juridisch en beleidsmatig verdedigbaar is. Binnenkort zal het ministerie met de Algemene Rekenkamer overleg voeren over de vraag op welke wijze het met de voorgestelde aanpak tegemoet kan komen aan de bezwaren van de Algemene Rekenkamer.

Bommenregeling

De ministers delen het beeld dat voor de dossiers verbeteringen mogelijk zijn. Het probleem is volgens hen dat de dossiers zijn ingedeeld per gemeente, terwijl het *Bijdragebesluit kosten ruiming explosieven WOII 1999* bedragen toekent per project. De dossiers worden zeer intensief gebruikt, wat ook de overzichtelijkheid niet ten goede komt. Dit probleem heeft de aandacht van de ministers. Aan dit probleem wordt in 2005 dan

ook gewerkt, onder andere om concreet inzicht in de afwikkeling van de openstaande voorschotten te verkrijgen.

Contractbeheer

De ministers willen de positieve ontwikkeling in de inkoop en met name ook in het contractbeheer in 2005 doorzetten. De risico's op dit vlak die binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de nodige aandacht behoeven, zal het ministerie dan ook in 2005 verder aanpakken door het inkoopproces te veranderen en de inkoopfunctie verder te professionaliseren. De uitwerking van het Verbeterplan Inkoop heeft daarbij nog de volle aandacht, vooral het op gestructureerde wijze in kaart brengen van de totale inkoopbehoefte van het departement. Medio 2005 zal het ministerie voorstellen doen voor de wijze waarop deze plannen ingebed kunnen worden in het nieuwe Management Control Systeem. Vanaf juni 2005 zal het kerndepartement beschikken over een volledig contractregister. Verder heeft het hogere management van het ministerie werkafspraken gemaakt over de naleving van de inkoopprocedures en het gebruik van raamovereenkomsten. Monitoring vindt periodiek plaats door middel van managementrapportages.

Tot slot reageren de ministers op de opmerking van de Algemene Rekenkamer over het gehanteerde plusmodel voor de inkoopfunctie. Het huidige inkoopmodel is een aandachtspunt voor het departement en is als zodanig ook genoemd in het plan van de nieuwe staforganisatie van de Gemeenschappelijke Dienst. In dit plan wordt het streven vermeld om de concentratie en bundeling van inkooptaken eind 2006 gerealiseerd te hebben. Daartoe zal medio 2005 binnen het bedrijfsvoeringsoverleg een eerste aanzet worden gegeven om de discussie over de verdere bundeling aan de orde te stellen. Vervolgens zal het ministerie bezien hoe het de bundeling van de inkooptaken kan realiseren.

Informatiebeveiliging

Nadat dit onderwerp voor 2004 als posterioriteit was benoemd in het kader van de reorganisatie Leeuwensprong, werd de informatiebeveiliging volgens de ministers begin 2005 voortvarend opgepakt. Inmiddels is het ministerie een project gestart om de beveiligingsfunctie te versterken, waarbij het gedetailleerder vormgeven van de organisatorische component centraal staat evenals het opstellen/actualiseren van het integraal beveiligingsbeleid en daarbinnen het informatiebeveiligingsbeleid. Ook het integreren van het aspect informatiebeveiliging (controlpunten) in de reguliere P&C-cyclus vormt onderdeel van dit project. Daarnaast is het uitvoeren van een bewustwordingscampagne binnen het ministerie een belangrijke actie voor de komende periode. Voor het einde van 2005 zullen de eerste resultaten van dit project zichtbaar moeten worden.

Administratieve systemen en uitvoeringssystemen

In 2005 geven de ministers hoge prioriteit aan de afwikkeling van voorschotten, het goed vastleggen van verplichtingen en eventuele onrechtmatige (vooruit)betaling aan het einde van het jaar. Het management van DGMOS onderkent de ernst van de situatie en heeft de voortgangsbewaking van de ingezette verbeteracties in zijn MT belegd. Ook DGV stelt voor 2005 een plan van aanpak op, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze de gesignaleerde aandachtspunten worden aangepakt. Beide DG's doen dit in nauwe samenspraak met de Gemeenschappelijke Dienst. De processen voorschotten en verplichtingen zullen worden geactualiseerd.

Management Control Systeem en de niet-financiële beleidsinformatie

In 2004 hebben de ontwikkeling en invoering van het nieuwe Management Control Systeem hoog op de agenda gestaan. In 2005 zal het ministerie die verder ter hand nemen, waarbij een goede werking van de processen extra aandacht zal krijgen. Door de reorganisatie hebben de beleidsdirecties, DG-controllers en de concerncontroller FEZC elkaar weer opnieuw moeten «leren» kennen en weten te vinden. Nu het ministerie alweer een aantal maanden op weg is, is merkbaar dat dat steeds beter lukt en dat de diverse rollen zich steeds meer uitkristalliseren. FEZC zal in 2005 de noodzakelijke rolverdeling binnen de controlfunctie verder vormgeven, waarbij expliciet aandacht zal worden besteed aan het complementair werken (namelijk: gericht op een efficiënte en effectieve rolverdeling binnen de controlkolom).

De verbetering van de informatiewaarde van het jaarverslag is een continu proces dat blijvend aandacht vraagt. Zoals de Algemene Rekenkamer volgens de ministers echter terecht opmerkt, is bij de eerste h-vraag («Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?») nog winst te boeken. Nu de contouren van de VBTB-evaluatie staan en het debat met de Kamer is gevoerd, richt het ministerie zich dan ook in 2005 op het in kaart brengen van de maatschappelijke effecten van beleid, streefwaarden, effectindicatoren, etc. Binnen het ministerie is hiervoor een werkgroep opgericht die dit geheel verder vorm moet geven. De ministers verwachten de eerste resultaten in de Begroting 2006 zichtbaar te kunnen maken. Tegelijkertijd maken zij hierbij de kanttekening dat het scherp neerzetten en meetbaar maken van effecten voor het ministerie bijzonder lastig zal zijn, gezien de rol en taak van een coördinerend ministerie als het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Baten-lastendienst ITO

Met betrekking tot de baten-lastendienst ITO delen de ministers de constatering van de Algemene Rekenkamer, dat het ministerie in de tweede helft van 2004 een goede voortgang heeft geboekt door onder meer maatregelen binnen de organisatie vast te stellen en te implementeren. Veel aandacht is en wordt besteed aan de naleving van de regelgeving, die essentieel is voor een goede bedrijfsvoering. Een van de knelpunten binnen de bedrijfsvoering is de beschikbare capaciteit. Vooral in de financiële kolom zijn inmiddels de nodige wervingsactiviteiten verricht; de eerste indiensttredingen zijn al gerealiseerd.

Naar aanleiding van de constatering van de Algemene Rekenkamer dat er nog steeds onvolkomenheden binnen de bedrijfsvoering zijn, is de Auditdienst van het ministerie en de accountant van de ISC-organisatie gevraagd om gezamenlijk via concrete aanbevelingen (inclusief prioritering) inzicht te verschaffen in de vraag welke activiteiten noodzakelijk zijn om de bedrijfsvoering van beide organisaties in 2005 op orde te krijgen. Daarbij is het uitgangspunt om in elk geval te voldoen aan de Baseline financieel en materieel beheer. De noodzaak om de bedrijfsvoering van ITO/ISC in 2005 op orde te hebben, onderschrijft de voorzitter van de Regieraad ook.

Op basis van de aanbevelingen zullen met de directeur ITO/ISC nadere afspraken worden gemaakt over de implementatie van de te treffen verbeteracties. Deze implementatie zal bovendien gedegen gemonitord worden.

Voortgang P-Direkt

In hun reactie op de voortgang van P-Direkt geven de ministers nogmaals een schets van de procesinrichting, de voorbereiding van de transitie, de projectstructuur en de besturing. Daarnaast geven zij aan van mening te zijn dat in het totaal van de voorziene besparingen, genoemd in paragraaf 3.2.2.1, geen wijziging optreedt door het uitstel van de startdatum van P-Direkt. Door dit uitstel zullen besparingen volgens hen slechts een jaar later aanvangen.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Op alle onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer gesignaleerd heeft, hebben de ministers (voldoende) toezeggingen gedaan. De Algemene Rekenkamer verwacht dan ook dat deze positieve reactie zal bijdragen aan een betere bedrijfsvoering van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

A: Verplichtingen

Art	Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantiegrenschreden?	onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
3	Rampenbeheersing en brandweer	165,0	1,1	0	1,1	0,66%	Nee		
7	Informatiebeleid Openbare Sector	115,9	0,6	1,2	1,9	1,62%	Nee		
10	Arbeidszaken overheid	82,1	1,1	0	1,1	1,37%	Nee		
11	Kwaliteit Rijksdienst	74,0	0,6	0	0,6	0,80%	Nee		
Totaal			3,4	1,2	4,7			0	

B: Uitgaven

Art	Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantiegrenschreden?	onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
3	Rampenbeheersing en brandweer	156,6	2,4	25,9	28,3	2,12%	Ja		Betreft voor € 25 miljoen onzekerheid inzake IBDUR (Paragraaf 3.1.1). Daarnaast € 3,3 miljoen aan vooruitbetalingen, ten onrechte niet Europees aanbesteden en het ontbreken van een accountantsverklaring
4	Partners in veiligheid	298,9	16,0	0,3	16,3	5,46%	Ja		Betreft € 15,0 miljoen aan vooruitbetalingen en € 1,3 miljoen aan ten onrechte niet Europees aanbesteden
5	Nationale Veiligheid	88,1	0,8	0	0,8	0,95%	Nee		
7	Informatiebeleid Openbare Sector	97,0	0	0,8	0,8	0,80%	Nee		
11	Kwaliteit Rijksdienst	69,6	0,6	0,2	0,8	1,18%	Nee		
12	Algemeen	86,1	0,6	0	0,6	0,72%	Nee		
Totaal			20,5	27,2	47,7			0	

C: Ontvangsten

Art	Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantiegrenzen overschreden?	onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Totaal			0	0	0			0	

D: Saldbalans

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantiegrenzen overschreden?	onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
D	Extracomptabele vorderingen	16,1	0,2	0	0,2	0,99%	Nee		
D	Voorschotten	4 965,7	19,0	0,7	19,7	0,32%	Nee		
Gecorrigeerd totaal		9 326,7	19,2	0,7	19,9		Nee		

E: Afgerekende voorschotten (deze wel in excell meesturen, ter controle, maar hoeft niet perse in bijlage)

Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantiegrenzen overschreden?	Toelichting
(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Totaal							

F: Agentschappen

A: Verplichtingen

Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	onzekerheid over volle- digheid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)	(ja/nee)	
Agentschap ITO								
Lasten	114,4							
Kapitaaluitgaven	47,4							
Baten	114,0	0,6	1,0	1,5	1,35%	Nee		
Kapitaalontvangsten	43,3							
Agentschap KLPD								
Lasten	437,5							
Kapitaaluitgaven	36,8							
Baten	430,3	4,5	6,6	11,1	2,54%	Ja		In totaal € 11,1 miljoen aan fouten en onzekerheden. Hiervan betreft € 3,8 miljoen voor de aanschaf munitie en € 6,5 miljoen aan vermoedelijk ten onrechte individueel aanbestede goederen en diensten (zie paragraaf 2.1)
Kapitaalontvangsten	24,5							
Totaal		5,1	7,6	12,6				

Bovenstaande tabellen geven een overzicht van de fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd. Het betreffen fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en in de deugdelijke weergave in het jaarverslag.

De tolerantie op artikelniveau bedraagt voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld:

- voor artikelen < € 50 miljoen: 10% van het artikelbedrag (voor de saldi-balans: per individuele post);
- voor artikelen ≥ € 50 miljoen en < € 0,5 miljard: € 5 miljoen (voor de saldi-balans: per individuele post);
- voor artikelen ≥ € 0,5 miljard: 1% van het artikelbedrag (voor de saldi-balans: per individuele post).

De goedkeuringstolerantie in de totalen bedraagt 1% voor alle fouten en 3% voor alle onzekerheden (exclusief onzekerheid over volledigheid).

Tegen fouten en onzekerheden kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken op grond van artikel 88 CW 2001.

BIJLAGE 2

**TOTAALOVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN IN JAARVERSLAG 2004 VAN
HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

	Uitgaven				Verplichtingen			
	Begroting 2004 (€ x 1000) (stand bij 2 ^e supp)	Verantwoording 2004 (€ x 1000)		Begroting 2004 (€) (stand bij 2 ^e supp)		Verantwoording 2004 (€)		verschil
		abs (€)	%	abs (€)	%	abs (€)	%	
<i>Beleidsartikelen:</i>								
Art 1 Grondwet en democratie	7 094	6 567	- 527	- 7	7 094	7 577	483	7
Art 2 Politie	4 031 402	4 057 504	26 102	1	4 060 737	4 362 145	301 408	7
Art 3 Rampenbeheersing en brandweer	160 147	156 629	- 3 518	- 2	158 468	165 042	6 574	4
Art 4 Partners in veiligheid	304 221	298 876	- 5 345	- 2	307 658	318 157	10 499	3
Art 5 Nationale Veiligheid	87 517	88 123	606	1	87 517	88 569	1 052	1
Art 6 Functioneren Openbaar Bestuur	32 970	32 169	- 801	- 2	32 370	32 549	179	1
Art 7 Informatiebeleid Openbare Sector	82 444	96 965	14 521	18	70 743	115 941	45 198	64
Art 8 Integratie Minderheden	0	0	0	0	0	0	0	0
Art 9 Grotestedenbeleid	133 142	131 789	- 1 353	- 1	262 497	254 746	- 7 751	- 3
Art 10 Arbeidszaken overheid	83 163	78 518	- 4 645	- 6	83 163	82 129	- 1 034	- 1
Art 11 Kwaliteit Rijksdienst	101 418	69 617	- 31 801	- 31	101 418	74 030	- 27 388	- 27
Art 14 Toezicht en onderzoek openbare orde en veiligheid	6 023	5 488	- 535	- 9	6 023	6 308	285	5
<i>Niet-beleidsartikelen:</i>								
Art 12 Algemeen	86 853	86 114	- 739	- 8	86 853	90 195	3 342	4
Art 13 Nominaal en onvoorzien	2	0	- 2	- 2	2	0	- 2	- 2
Totaal	5 116 396	5 108 359	- 8 037		5 264 543	5 597 388	332 845	
Totaal overschrijdingen			41 229				369 020	

Bijlage 2a: Beoordeeld totaal Saldibalans ministerie (X € 1000)

Debet		Credit	
<i>RC hoofdboekhouding</i>	0	<i>RC Hoofdboekhouding</i>	4 794 932
		Ontvangsten buiten	
<i>Liquide middelen</i>	100	begroting	17 365
Uitgaven buiten begroting	4 728	Extracomptabele schulden	0
Openstaande rechten	0	Garantieverplichtingen	2 235
Extracomptabele vorderingen	16 117	Openstaande verplichtingen	4 320 555
Voorschotten	4 965 656		
Deelnemingen	0		
Totaal beoordeeld Debet-zijde	4 986 601	Totaal beoordeeld Credit-zijde	9 135 087

ONVOLKOMENHEDEN IN HET FINANCIËEL BEHEER, HET MATERIEELBEHEER EN DE DAARTOE BIJGEHOUDEN ADMINISTRATIES BIJ HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Omvang (x € 1000)	Toelichting in paragraaf
		nr	omschrijving		
Contractbeheer	2001	Nvt			3.1.2
Informatiebeveiliging	2001	Nvt			3.1.3
Administratieve en uitvoeringssystemen (onderdeel voorschotten)	2001	Diverse		17 300	3.1.4
Baten-lastendienst ITO	2001	Nvt			3.1.5
Beheer Overdrachtsuitgaven	2002	3	Rampenbeheersing en brandweer	25 000	3.1.1

Bovenstaande tabel geeft alle (ernstige) onvolkomenheden weer die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd én die haar (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden. Deze onvolkomenheden merkt de Algemene Rekenkamer aan als «potentiële bezwaargevallen». De Algemene Rekenkamer kan eventueel bezwaar maken tegen deze onvolkomenheden op grond van Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89.

AAL	Audit Actielijst
AD	Audit Dienst
AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
AO	Administratieve Organisatie
B&G	(Directie) Brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BVK	Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAS	Centrale Archief Selectiedienst
CIP	Coöperatie Informatiehuishouding Politie
CW	Comptabiliteitswet
DG	Directeur-Generaal
DGKB	Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur
DGMOS	Directoraat-Generaal Management Openbare Sector
DGV	Directoraat-Generaal Veiligheid
DGPAO	Directoraat-Generaal Project Andere Overheid
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
FEZC	Financieel-economische Zaken en Control
GSB	Grotestedenbeleid
HHH-vragen	Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen; hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen; heeft het gekost wat het zou kosten
HRM	Human Resource Management
IBDUR	Interim besluit Brede Doeluitkering Rampen en Zware Ongevallen
IC	Interne Controle
ICT	Informatiecommunicatietechnologie
IDC	Inkoop Diensten Centrum
ISC	Ict-Service Coöperatie
ITO	Informatie- en Communicatietechnologie Organisatie
IVOP	Informatievoorziening Overheidspersoneel
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KOBRA	Bureau Korpsbeheer en Relatiebeheer agentschappen
LSOP	Landelijk Selectie- en Opleidingscentrum Politie
MCS	Management Control Systeem
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
RJV	Rapport bij het Jaarverslag
RWT	Rechtspersoon met Wettelijke Taak
SG	Secretaris-Generaal
SSC HRM	Shared Service Center Human Resource Management
VenW	Verkeer en Waterstaat
WWW-vragen	Wat willen we bereiken;wat gaan we daarvoor doen; wat mag het kosten
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende belangrijke woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd.

Accountantsrapport

Schriftelijk verslag van een accountant over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar het jaarverslag van een departement dan wel het jaarverslag van het Rijk.

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het departementale jaarverslag. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften, en bevat daarnaast ook een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid.

Administratieve systemen

Systemen waarin de uitkomsten van de uitvoeringssystemen aan de hand van boekingsdocumenten worden vastgelegd en worden verwerkt tot deugdelijke informatie over het beheer.

Agentschap

Zie baten-lastendienst.

Artikelgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Om het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de afzonderlijke begrotingsartikelen tot zijn recht te laten komen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen.

Baseline financieel beheer en materieelbeheer

De algemene normen en de daaruit afgeleide criteria voor het financieel beheer en het materieelbeheer van departementen. De baseline is door het Ministerie van Financiën op 13 juni 2001 aan alle directeuren van de departementale accountantsdiensten en van de directies Financieel-Economische Zaken toegezonden met het verzoek deze vanaf 1 juli 2001 als handleiding toe te passen en in deze toepassing ook het management te betrekken.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale (buiten)diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de Tweede Kamer worden niet ingeperkt door de instelling van baten-lastendiensten. Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording en voert een administratie los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

Bedrijfsvoering

De bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

Begrijpelijkheid

Norm voor vorm en presentatie van het jaarverslag van departementen. Informatie moet helder en eenvoudig gepresenteerd worden. Dit wordt bevorderd als er een duidelijke structuur is, als de informatie eenduidig is, als de informatie niet teveel vaktermen bevat, als het zelfstandig leesbaar is en zonodig duidelijke verwijzingen bevat. Ook is het belangrijk dat er een helder onderscheid is tussen middelen, activiteiten, prestaties en effecten.

Beleidsintensiveringen

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt.

Beleidsprioriteiten

Speerpunten in het beleid van de minister. Deze kunnen gebaseerd zijn op het regeerakkoord en/of afspraken met de Tweede Kamer. Over de beleidsprioriteiten wordt apart verslag gedaan in het beleidsverslag.

Bestuurskosten

Uitgaven waarmee de top van het ministerie zich persoonlijk bemoeit of die rechtstreeks aan de top ten goede komen.

Betrouwbaarheid

Norm voor zowel de informatie in het jaarverslag van een ministerie zelf, als voor het proces van informatieverzameling en informatieverwerking. De informatie moet een getrouwe weergave vormen van hetgeen zij beoogt weer te geven. Dat wil zeggen: de informatie mag geen materiële onjuistheden of onvolledigheden bevatten en dient evenwichtig te zijn. Om betrouwbare informatie te kunnen krijgen, moet er goed gemeten worden en moet herhaalde meting tot hetzelfde resultaat leiden. Ook validiteit speelt een rol: er moet gemeten worden wat men beoogt te meten. Verder kan de betrouwbaarheid en continuïteit van geautomatiseerde systemen een rol spelen.

Bezwaaronderzoek

Onderzoek ten behoeve van de besluitvorming door de Algemene Rekenkamer over het al dan niet maken van bezwaar. De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken op grond van artikelen 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer hanteert een selectief bezwaarbeleid.

Budgetrecht Tweede Kamer

Recht van het parlement om van tevoren toestemming te verlenen aan de regering voor het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen).

Conformiteit aan wettelijke regels (voor de inhoud)

De vereiste dat de beleidsinformatie van een ministerie voldoet aan bepaalde regels en richtlijnen. Een van de belangrijkste richtlijnen is de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE). Hierin is vastgelegd dat (a) de kwaliteit van de systemen van reguliere

prestatiegegevens en (b) de aanwezigheid van (en de onafhankelijkheid van) evaluatieonderzoek vast te stellen moeten zijn aan de hand van beschrijvingen van het systeem, de administratieve organisatie en/of de onderzoeksdossiers.

Conformiteit aan wettelijke regels (voor vormvereisten)

De presentatie van de informatie in het jaarverslag van een ministerie moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat belast is met de controle van het financieel beheer van het departement en de verantwoording daarover. De DAD voert een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD principieel als een interne accountant, zij het een relatief onafhankelijke. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten.

Deugdelijke weergave

De financiële verantwoording dient het gevoerde beheer deugdelijk weer te geven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Staten-Generaal als gebruiker van de informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten gebaseerd op de beginselen: non-discriminatie, transparant proces en objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de Comptabiliteitswet (CW 2001).

Financieel Jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Deze vormen samen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het jaarverslag bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De saldibalans van het Rijk sluit op deze rekening aan. Beide worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria rechtmatigheid en deugdelijke weergave. Rechtmatigheidsfouten en deugdelijke weergave fouten worden beide onderscheiden in onjuistheden en onvolledigheden.

Jaarverslag (departementaal)

Het departementale jaarverslag bestaat uit het beleidsverslag en de jaarrekening. Hiermee legt de minister verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering van het ministerie.

M&O-beleid

Het geheel van maatregelen genomen door ministers om misbruik en oneigenlijk gebruik van (subsidie)regelingen zoveel mogelijk te beperken.

Materieelbeheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting. Deze definitie is gebaseerd op het besluit Materieelbeheer 1996.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer.

Onzeker (onzekerheden)

Oordeel dat de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geeft over het financieel beheer van een ministerie. Het oordeel onzeker wordt gegeven wanneer de Algemene Rekenkamer door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

Overdrachtsuitgaven

Subsidies en specifieke uitkeringen.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het financieel beheer of in de financiële verantwoording van een ministerie die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Prestatiegegevens

Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Rechtmatigheid

Norm waaraan de financiële verantwoordingen van de ministeries en van het Rijk moeten voldoen, inhoudende dat: (a) de verantwoordingen zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven, en (b) de in de verantwoordingen opgenomen bedragen bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)

Instelling die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

Review

De beoordeling van de controle die is uitgevoerd door de departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de resultaten ervan.