

---

Vergaderjaar 2004–2005

---

**30 100 V**

**Jaarverslag en slotwet ministerie van  
Buitenlandse Zaken 2004**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE  
VAN BUITENLANDSE ZAKEN (V)**

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 Buitenlandse Zaken (V)»

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>		<b>5</b>
<b>Audit Actielijst 2005</b>		<b>11</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1	Rapport bij het Jaarverslag	15
1.2	Het Ministerie van Buitenlandse Zaken	17
1.3	Opzet van het onderzoek	18
1.4	Leeswijzer	19
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>21</b>
2.1	Financiële informatie en saldibalans	21
2.2	Informatie over de bedrijfsvoering	23
2.3	Informatie over beleid	23
<b>3</b>	<b>Beheer ministerie</b>	<b>27</b>
3.1	(Ernstige) onvolkomenheden	27
3.1.1	Voorschotbeheer	27
3.1.2	Departementaal reviewbeleid	28
3.1.3	Non-gouvernementele organisaties	29
3.1.4	Informatiebeveiliging	30
3.1.5	Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden	31
3.1.6	Nieuwbouw ambassade Berlijn	33
3.2	Opgeloste onvolkomenheid: Instituut voor Meerpartijdemocratie	35
3.3	Aandachtspunten	36
3.3.1	Kwaliteit van het financieel beheer	36
3.3.2	Audit Committee en auditdienst	37
3.3.3	Departementaal accountantsrapport	37
3.3.4	Werken met Piramide	38
3.3.5	Bilaterale ontwikkelingshulp	38
3.3.6	Integriteitsbeleid	41
3.3.7	Bezuinigingen Buitenlandse Zaken	42
3.4	Conclusies	43
<b>4</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>46</b>
4.1	Reactie ministers	46
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	49
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden 2004</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2004</b>	<b>56</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>(Ernstige) onvolkomenheden 2004</b>	<b>57</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Verklarende woordenlijst</b>	<b>60</b>



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk V, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 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 € 9515 miljoen. De verplichtingen bedragen € 8012 miljoen en de ontvangsten € 703 miljoen.

Het onderzoek naar de rechtmatigheid van het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk V, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, heeft de volgende resultaten opgeleverd. Het jaarverslag over 2004 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet aan de gestelde eisen, met uitzondering van de volgende belangrijke fouten en onzekerheden:

- aangegane verplichtingen: € 13,5 miljoen, vooral door fouten in artikel 10: Samenwerking met maatschappelijke organisaties;
- uitgaven: € 25,9 miljoen, vooral door fouten en onzekerheden in artikel 18: Algemeen;
- ontvangsten: € 0,6 miljoen op artikel 2: Vrede, veiligheid en conflict-beheersing, waardoor voor dit artikel de tolerantiegrens van 1% werd overschreden;
- saldibalans: € 15 000 op de balanspost «liquide middelen» (tolerantie-grens 0%);
- afgerekende voorschotten: fouten en onzekerheden voor een bedrag van in totaal € 42 miljoen.

De Algemene Rekenkamer is over het algemeen positief over de financiële informatie in het Jaarverslag 2004 en de saldibalans per 31 december 2004 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het oordeel is gepreciseerd in hoofdstuk 2 van dit rapport.

### **Bedrijfsvoering**

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd. Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoen in 2004 aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende onderdelen:

- het voorschotbeheer;
- het departementale reviewbeleid;
- het toezicht op non-gouvernementele organisaties (NGO's);
- informatiebeveiliging, implementatie van het Voorschrift informatie-beveiliging Rijksdienst 1994 (VIR);
- de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO);
- het (financieel) beheer van de bouw van ambassades.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelde de Algemene Rekenkamer over 2004 vast dat het financieel beheer en materieelbeheer over het algemeen ordelijk en controleerbaar waren. Wel stelt zij vast dat ten opzichte van 2003 de kwaliteit van het financieel beheer is afgenomen, omdat het bedrag aan fouten en onzekerheden in de betalingen en verantwoordingen toenam van € 71,6 miljoen over 2003 tot zo'n € 89 miljoen over 2004. Daarbij komt dat de departementale auditdienst (DAD) in de laatste maanden van 2004 correcties in de voorschotten, verplichtingen en overige correcties heeft voorgedragen voor een bedrag van ruim € 320 miljoen.

De kwaliteit van het voorschotbeheer is nog altijd matig. Over 2004 bedraagt het percentage fouten en onzekerheden 1,8 op het totaal van € 2,3 miljard aan afgewikkelde voorschotten. Hiermee is sprake van een terugval in het voorschotbeheer ten opzichte van 2003, waarin 1,25% fouten en onzekerheden werden vastgesteld. Hoewel een duidelijke oorzaak niet kan worden aangegeven, komt dit mogelijk doordat de begroting zeer ongelijkmatig wordt uitgeput, met een grote piek in de laatste twee maanden van 2004, en doordat de controllers hierover traag rapporteren. Ook werd in 2004 de verwerking van voorschotten aangepast.

De DAD stelde onder meer vast dat de jaarplannen van de budgethouders wisselend van kwaliteit zijn en dat de budgethouders niet alle taken naar behoren uitvoeren. Ook zijn de bedrijfsprocessen niet altijd goed ingericht. Daarbij stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de toezichthouders op het centrale niveau, de beleidsdirecties en de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) als de concerncontroller, nauwelijks instrumenten hebben om verbeteringen in het (financieel) beheer bij de budgethouders af te dwingen. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat de verantwoordelijkheid van de budgethouder een gedelegeerde verantwoordelijkheid is. Op centraal niveau moeten toezichthouders als FEZ over een adequaat sanctiebeleid beschikken om zo nodig langs die weg de beoogde verbeteringen af te dwingen.

Sinds het ministerie werkt met de nieuwe Regeling voorschotbeheer constateert de Algemene Rekenkamer over twee opeenvolgende jaren een relatief hoog en stijgend percentage fouten en onzekerheden. Daarom stelt zij een ernstige onvolkomenheid in dit financieel beheer vast. De Algemene Rekenkamer zal over 2005 een bezwaaronderzoek naar het voorschotbeheer uitvoeren. Dit bezwaaronderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van de criteria die gelden voor het Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)-beleid, te weten: de consistentie van wet- en regelgeving, een adequaat voorlichtingsbeleid, een in opzet en werking goed controlebeleid en een toereikend sanctiebeleid. De Algemene Rekenkamer gaat er tevens vanuit dat de minister maatregelen neemt om het percentage fouten en onzekerheden tot een aanvaardbaar minimum terug te dringen.

De departementsleiding van het ministerie heeft geen formeel reviewbeleid vastgesteld waarin het geheel van overwegingen is opgenomen dat ten grondslag ligt aan het al dan niet uitvoeren van een review, het tijdstip, de diepgang en de frequentie van reviews. De Algemene Rekenkamer beveelt aan zo'n reviewbeleid vast te stellen. Zo'n centraal vastgelegd reviewbeleid kan dan op decentraal niveau door de budgethouders naar de controlesituatie worden uitgewerkt.

Het ministerie heeft in 2004 de over 2003 gesignaleerde problematiek rond het Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie (IMD) voortvarend opgelost. Het ministerie nam stappen om de overeen-

komsten met de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) beter in te richten, waarmee de financiële belangen van het Rijk beter zijn gewaarborgd. Daarnaast werd een aanzet gegeven om de controleprotocollen te ontwikkelen of te actualiseren. Deze initiatieven zullen echter pas over enige tijd effect hebben, zodat de Algemene Rekenkamer ook over 2004 op dit terrein onvolkomenheden heeft vastgesteld. Dit geldt eveneens voor de maatregelen die het ministerie nam om het toezicht op de NGO's te verbeteren. Omdat de genomen maatregelen pas in 2005 zullen doorwerken, heeft de Algemene Rekenkamer voor het toezicht op de NGO's over 2004 onvolkomenheden in het financieel beheer moeten vaststellen.

Ook over 2004 voldoet het ministerie nog niet aan de beveiligingsplannen en (geteste) beveiligingsmaatregelen die volgens het VIR vereist zijn. Voor het vitale systeem Piramide moet nog een vernieuwde afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse (A&K-analyse) gemaakt worden. De informatie-beveiligingsplannen die inmiddels wel zijn ontwikkeld, hebben nog niet geleid tot concrete beveiligingsmaatregelen door de budgethouders. Hoewel de budgethouder ervoor verantwoordelijk is om beveiligingsmaatregelen door te voeren, heeft de departementsleiding de taak om hierop toe te zien.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de sterk vertraagde oplevering van de nieuwbouw van de ambassade te Berlijn en de grote overschrijding van de bouwkosten daarbij. Ze stelde daarover vast dat het ministerie geen richtlijnen heeft ontwikkeld voor de maximumbouwkosten van nieuwbouwprojecten. Het ministerie analyseert weliswaar de begrotingen en gerealiseerde kosten per individueel ambassadebouwproject, maar voert geen samenhangende overall analyse uit van alle projecten met het oog op lessen voor de toekomst.

Naar de mening van de Algemene Rekenkamer kan het departementaal rapport van de DAD aan waarde winnen, als de recapitulatie van de bevindingen die daarin is opgenomen en de vertaling naar structurele oorzaken in het financieel beheer wordt onderbouwd met de gekwantificeerde resultaten van de controle.

In 2004 is goede voortgang gemaakt met het inbedden van het digitale administratiesysteem Piramide, het Personeelsinformatiesysteem (PINS) en het Reisdeclaratiesysteem (RDS) (PPR). Het deelsysteem Piramide heeft bewezen de financiële administratie naar behoren te kunnen ondersteunen. Dit deelsysteem is echter bewerkelijk in het gebruik, waardoor de gebruikers veel wijzigingsverzoeken en problemen melden. Het ministerie zal hier aandacht aan moeten besteden, om de uniformiteit van de bedrijfsvoering te blijven waarborgen.

Over 2004 werkte het ministerie voortvarend verder aan de ontwikkeling van het integriteitsbeleid. Zo werd een coördinator integriteitsbeleid aangesteld, werd er een gedragscode onder de medewerkers verspreid en wordt er in presentaties en cursussen aan gewerkt integer gedrag verder te verankeren in de werkprocessen van de organisatie. Wel dringt de Algemene Rekenkamer er met klem op aan om op korte termijn (organisatorische) maatregelen te nemen waardoor lokale medewerkers die nog altijd niet zijn gescreend en toch vertrouwensfuncties uitoefenen, vooralsnog niet in aanraking komen met informatie die uitsluitend gescreende medewerkers mogen behandelen.

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat er over heel 2004 sprake is van een achteruitgang in het financieel beheer, vooral door de terugval in het voorschotbeheer. Zij beveelt de departementsleiding dan ook aan de oorzaken hiervan diepgaand te analyseren.

### **Beleidsinformatie**

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2004 onderzocht. De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. In het Jaarverslag 2004 wordt de niet-financiële informatie duidelijk onderscheiden van de financiële informatie. Het aantal kengetallen en prestatie-indicatoren in het jaarverslag is echter zeer beperkt. In veel gevallen zijn beleidsprestaties geformuleerd als activiteiten.

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. Dit geldt ook voor de informatie over de prestaties. Er is wel sprake van een lichte verbetering in de informatie over de prestaties. Bij de informatie over de middelen valt op dat de informatie in het jaarverslag niet goed aansluit bij de informatie die in de begroting werd gegeven. Hierdoor is voor meer dan de helft van de operationele doelstellingen niet duidelijk welk deel van de middelen voor het artikel gekoppeld is aan dat operationele doel.

De structuur van de Begroting 2005 is ingrijpend veranderd. Dit biedt – met name voor het inzicht in de doelen en de middelen – mogelijkheden voor een verbetering van de informatiewaarde van het Jaarverslag 2005.

### **Reactie ministers**

In hun reactie (29 april 2005) gaan de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking nader in op nagenoeg alle onderwerpen van het rechtmatigheidsonderzoek. Zij zijn verheugd dat de Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat het financieel beheer en het materieelbeheer over het algemeen ordelijk en controleerbaar waren en dat het Jaarverslag 2004 aan de eisen voldoet.

De ministers delen de kwalificatie ernstige onvolkomenheid ten aanzien van de achteruitgang van het voorschotbeheer niet. Het percentage fouten en onzekerheden zit naar hun mening dicht bij het maximaal haalbare. Ook weegt de Algemene Rekenkamer in haar oordeelsvorming de achtergronden bij de constatering niet voldoende, aldus de ministers. Tegelijkertijd geven de ministers aan dat een diepgaande analyse naar de oorzaken van de problematiek wordt uitgevoerd. De ministers onderschrijven de conclusie dat het instrument CoCa nog niet optimaal wordt toegepast. Zij zeggen toe het instrument en het gebruik daarvan nader te onderzoeken en vervolgens passende maatregelen te treffen.

De ministers merken op dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken wel degelijk over een reviewbeleid beschikt. In het auditplan van de departementale accountantsdienst staat een samenvatting van het reviewbeleid, dat door het Audit Committee is vastgesteld. De rol van de budgethouder,



als primair verantwoordelijke voor het aandragen van mogelijke onderwerpen, zal evenwel worden benadrukt in de procedure accountantscontrole, aldus de ministers.

De ministers waarderen het dat de Algemene Rekenkamer concludeert dat op vele terreinen de nodige verbeteringen zijn doorgevoerd en dat de nodige voortgang is bereikt. Wel betreuren zij het dat het toezicht op NGO's en de FMO nog steeds als een onvolkomenheid over 2004 wordt aangemerkt, aangezien de Algemene Rekenkamer naar hun mening nog niet kan beoordelen hoe deze maatregelen doorwerken in de praktijk omdat de effecten pas in 2005 zichtbaar zullen zijn. Omdat deze onderdelen, evenals het Voorschrift Informatiebeveiliging, de doorlopende aandacht hebben, zien zij geen aanleiding om hiervoor verdere maatregelen in te stellen.

Over de tegenvallers gedurende het bouwproces van de nieuwbouw van de ambassade te Berlijn geven de ministers aan dat zij de Tweede Kamer in 2003 en 2004 uitgebreid hebben geïnformeerd. Berlijn is een uniek project, maar zeker niet representatief voor de andere huisvestingsprojecten voor onze ambassades, aldus de ministers. Zij achten de conclusie dat de directie Huisvesting Buitenland (DHB) geen systematische projectadministratie voert onjuist. Per project worden maximumbedragen vastgesteld. Tevens zijn zij van mening dat het verschil tussen begroting en realisatie van projecten over de afgelopen vier jaar klein is, hetgeen volgens de ministers aangeeft dat het financieel beheer ten aanzien van nieuwbouw op orde is.

Naar aanleiding van de kritische kanttekeningen bij de VBTB-conformiteit, met name het beperkt aantal effectindicatoren, geven de ministers aan dat met de ingrijpende aanpassing van de structuur van de begroting 2005 naar hun verwachting het VBTB-gehalte van het Jaarverslag 2005 verder zal toenemen. Wel merken zij op dat (kwantitatieve) prestatiegegevens niet altijd eenvoudig zijn op te stellen voor het specifieke en complexe buitenlandse beleid.

De ministers concluderen dat het financieel beheer en materieelbeheer over 2004 niet alleen ordelijk en controleerbaar is, maar ook dat dit beheer, gemiddeld genomen, niet slechter is dan in 2003. Zij merken tot slot op dat het al of niet nemen van maatregelen en acties op de vermelde terreinen zal worden gezien vanuit het streven van het kabinet om steeds de risico's, kosten en baten hiervan af te wegen conform het regeringsstandpunt ten aanzien van de uitkomsten van het IBO Controletoeren.

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de ministers zich over het algemeen kunnen vinden in de verschillende conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de bedrijfsvoering. Positief is ook dat zij er op zullen toezien dat ingezette acties ter verbetering van het financieel beheer voortvarend zullen worden voortgezet. In dit licht betreurt zij het dat de ministers de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer op onderdelen niet delen.

Gezien het oplopend percentage aan fouten en onzekerheden in het voorschotbeheer is de Algemene Rekenkamer er beslist niet van overtuigd dat dit percentage dicht bij het maximaal haalbare zit. Te meer daar het ministerie zelf niet eenduidig de oorzaken van de onvolkomenheden nog

heeft kunnen traceren. De nu door het ministerie in gang gezette diepgaande analyse naar de hoogte van het fouten- en onzekerheidspercentage getuigt daarvan. Dit is dan ook de reden waarom de Algemene Rekenkamer ertoe overgaat om zelf door middel van een bezwaaronderzoek naar het financieel beheer van de voorschotten zich een beeld te vormen van de eventuele structurele knelpunten in dit beheer. Zij waardeert het positief dat de ministers een onderzoek naar het gebruik van het instrument CoCa instellen en zal de resultaten van dit onderzoek samen met de resultaten van de diepgaande analyse van de hoogte van het fouten- en onzekerheidspercentage in het voorschotbeheer, indien tijdig beschikbaar, in haar bezwaaronderzoek meenemen.

De Algemene Rekenkamer is het met de ministers eens dat het ministerie beschikt over een reviewbeleid in de zin van het selecteren van te reviewen onderwerpen door het Audit Committee. Met deze procedure is naar haar mening evenwel nog geen sprake van een reviewbeleid waarin het geheel van overwegingen is opgenomen dat ten grondslag ligt aan het al dan niet uitvoeren van een review en de keuze voor het tijdstip, de diepgang en frequentie van reviews.

De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de ministers geen aanleiding zien de huidige werkwijze voor de (bij)sturing en het beheer van huisvestingsprojecten te veranderen met het oog op lessen voor de toekomst. De stelselmatige grote afwijking tussen begroting en realisatie van projecten zou naar de mening van de Algemene Rekenkamer voor het ministerie aanleiding moeten zijn om zich over haar werkwijze te beraden.

Gegeven het verslechterd financieel beheer is de Algemene Rekenkamer er niet van overtuigd dat de beschikbare instrumenten voldoende zijn om een adequaat financieel beheer ook daadwerkelijk af te dwingen, mocht dit noodzakelijk zijn. Zij gaat er van uit dat in de gestarte diepgaande analyse naar de hoogte van het fouten- en onzekerheidspercentage in het voorschotbeheer de effectiviteit van het sanctiebeleid wordt meegenomen.

In de afweging die voor het opstellen van het accountantsrapport dient te worden gemaakt tussen hoofdlijnen en details geeft de Algemene Rekenkamer de ministers in overweging om hierbij de gekwantificeerde resultaten van de controle te betrekken, zodat de ernst van de onvolkomenheden kan worden gewogen met het oog op het nemen van juiste en tijdige maatregelen ter verbetering van het financieel beheer.

De ministers gaan niet in op de aanbeveling om het fondsvermogen van de FMO en de aan de FMO gerelateerde fondsen in de toelichting bij de saldibalans op te nemen. Hierdoor komen in de saldibalans naar de mening van de Algemene Rekenkamer de rechten die het ministerie heeft onvoldoende tot uitdrukking.

Voor de Algemene Rekenkamer blijft de problematiek van het screenen van lokale medewerkers in een vertrouwensfunctie een punt van grote zorg. Zij beschouwt deze als onderdeel van het integriteitsbeleid en zij verzoekt de ministers met klem om de nu in gang gezette evaluatie en het toezicht op de posten op de zeer korte termijn af te ronden en de noodzakelijke maatregelen te nemen zodat ongescreende medewerkers niet in aanraking komen met vertrouwelijke en Staatsgeheime documenten.

▶ = eerste jaar van constatering

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	<b>Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer</b>				
1997/2001/2002/2003	Diverse artikelen: ca. € 2,3 miljard	<i>Voorschotbeheer</i> Toekenning: budgethouders laten, ondanks de bepalingen in de nieuwe Regeling voorschotbeheer, ten onrechte regelmatig een beoordeling van uitvoeringsorganisaties aan de hand van de CoCa-toets achterwege. De database met een overzicht van verrichte toetsingen is nog onvoldoende gevuld. Afwikkeling: ondanks intensieve controle en tussentijdse correcties resteert een bedrag aan fouten en onzekerheden in de afgewikkelde voorschotten van zo'n € 42 miljoen (1,8%).	Ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer: de toekenning en afwikkeling van voorschotten is nog steeds niet op orde. De Algemene Rekenkamer zal een bezwaaronderzoek uitvoeren over 2005, waarbij zij de criteria die gelden voor het M&O-beleid, als toetssteen zal hanteren.	Intermediaire organisaties beoordelen op het vooraf screenen van hun counterparts op de rechtmatigheid van de bestedingen; de daartoe bestemde database vullen. Diepgaande analyse instellen naar de oorzaken van het relatief hoge percentage fouten en onzekerheden in het voorschotbeheer.	Er wordt een diepgaande analyse uitgevoerd naar de mogelijke oorzaken van de hoogte van het fouten- en onzekerhedenpercentage. Het instrument CoCa en het gebruik daarvan worden nader onderzocht om vervolgens passende maatregelen te treffen.
2004	Totale begroting	<i>Departementaal reviewbeleid</i> De DAD voert op verzoek van budgethouders en FEZ reviews uit bij MFO's en voor consultancyopdrachten, dan wel voor de eigen reguliere controle. De DAD heeft dit in de praktijk gegroeide reviewbeleid vastgelegd in zijn auditplan.	Onvolkomenheid: het HBBZ bevat weliswaar elementen van een reviewbeleid, maar het ministerie kent geen door de departementsleiding formeel vastgesteld reviewbeleid.	Een departementaal reviewbeleid vaststellen, waarin het geheel van owegingen wordt opgenomen om reviews te houden op de werkzaamheden van externe controleurs. De budgethouders dienen vervolgens dit reviewbeleid naar de controlesituatie verder uit te werken.	De rol van de budgethouder, als primair verantwoordelijke voor het aandragen van mogelijke onderwerpen, zal worden benadrukt in de procedure accountantscontrole.
2002	Art. 10: Samenwerking met maatschappelijke organisaties	<i>Toezicht op non-gouvernementele organisaties</i> BZ trof per september 2004 aanvullende beheersmaatregelen, waardoor de interne controle op de verantwoordingen en vooral op de afgegeven accountantsverklaringen verbeterd kan worden. De controleprotocollen worden in 2005 aan-	De genomen maatregelen vormen een goede aanzet om de kwaliteit in de toezichtstructuur te verbeteren. Hoe de verbetermaatregelen doorwerken in de praktijk, kan de Algemene Rekenkamer nog niet beoordelen, aangezien de maatregelen pas over 2005 hun uitwerking zullen	De verbetermaatregelen in 2005 doorvoeren.	De verbetermaatregelen worden in 2005 doorgevoerd.

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2000		<p><i>Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR)</i></p> <p>Voor het vitale systeem Piramide moet nog een vernieuwde A&amp;K-analyse gemaakt worden; die over het PINS is verouderd. De inmiddels wel ontwikkelde informatiebeveiligingsplannen hebben nog niet geleid tot concrete maatregelen van beveiliging door de budgethouders.</p>	<p>Over 2004 voldoet het ministerie nog niet aan de beveiligingsplannen en (geteste) beveiligingsmaatregelen die het VIR vereist.</p>	<p>Op korte termijn A&amp;K-analyses uitvoeren voor de vitale systemen. De informatiebeveiligingsplannen implementeren. De departementsleiding heeft de taak om hierop toe te zien en maatregelen te treffen om eventueel af te dwingen dat maatregelen worden doorgevoerd.</p>	<p>heeft de doorlopende aandacht van de ministers.</p>
2003	Art. 12: Samenwerking met het bedrijfsleven	<p><i>Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)</i></p> <p>Voor de FMO en de daaraan gerelateerde fondsen vormt de toekomstige status en werkingsduur onderdeel van de lopende discussie over de langetermijnrelatie tussen de Staat en de FMO na 2005. De gewenste actualisering van de controleprotocollen en de harmonisatie van uitvoeringswerkzaamheden en vergoedingen van de FMO zijn in gang gezet.</p>	<p>Onvolkomenheden: het juridische eigendom van het fondsvermogen is onvoldoende vastgelegd en een geactualiseerd controleprotocol ontbreekt.</p>	<p>Overeenkomsten met de FMO bijstellen. Geactualiseerd controleprotocol opstellen en toezien op de naleving ervan. Fondsvermogen van de FMO en de aan de FMO gerelateerde fondsen vermelden in de toelichting bij de saldi-balans.</p>	<p>De ministers gaan niet in op de aanbeveling om het fondsvermogen van de FMO en de aan de FMO gerelateerde fondsen in de toelichting bij de saldi-balans op te nemen.</p>
2004	Art. 18	<p><i>(financieel) Beheer van de bouw van ambassades</i></p> <p>De ambassade te Berlijn werd 26 maanden later opgeleverd dan gepland, en de kosten bedroegen € 57 miljoen: een overschrijding van het budget met € 26 miljoen.</p>	<p>Onvolkomenheden: Richtlijnen voor de (maximum)kosten van een ambassade ontbreken. Door onder meer onvoldoende aansturing in de beginfase van de nieuwbouw te Berlijn betaalde het ministerie uiteindelijk zo'n € 10 miljoen aan claims voor meewerk en werd de bouw ernstig vertraagd. De directie Huisvesting Buitenlandse Zaken voert geen analyses uit op de gerealiseerde kosten van de ambassadebouwprojecten in onderlinge samenhang.</p>	<p>Richtlijnen opstellen voor de (maximum)kosten voor de bouw van ambassades. Een administratie voeren om het kostenverloop van uitgevoerde projecten te analyseren in onderlinge samenhang om er lessen uit te trekken voor de toekomst.</p>	<p>De ministers zien geen aanleiding om de huidige werkwijze sterk te veranderen.</p>

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
<b>Aandachtspunten overige bedrijfsvoering</b>				
2004	<i>Kwaliteit financieel beheer</i> Over het algemeen is het financieel beheer ordelijk en controleerbaar. Ten opzichte van 2003 is de kwaliteit ervan echter afgenomen. Budgethouders hebben hun bedrijfsprocessen niet altijd goed ingericht en voeren niet alle taken naar behoren uit. De toezichthouders van interne controle en FEZ kunnen moeilijk verbeteringen in het financieel beheer bij budgethouders afdwingen.	De teruggang in de kwaliteit van het financieel beheer wordt mede veroorzaakt, doordat budgethouders niet alle taken naar behoren uitvoeren, terwijl toezichthouders van interne controle en FEZ voorgestelde verbeteringen niet kunnen afdwingen.	De departementsleiding, die eindverantwoordelijk is voor het financieel beheer, moet de budgethouders beter aansturen en hen ertoe aanzetten om voorgestelde verbeteringen in het financieel beheer door te voeren, zo nodig door het sanctiebeleid aan te scherpen.	De ministers achten het huidige instrumentarium toereikend om verbeteringen in het financieel beheer en het materieel beheer bij de budgethouder zonodig af te dwingen. Het uitgangspunt daarbij blijft integraal management.
2004	<i>Departementaal accountantsrapport</i> De bevindingen zijn gerecapituleerd en uitgewerkt tot meer algemene constatering, en voorzien van aanbevelingen.	In het departementaal accountantsrapport worden de onvolkomenheden te weinig gekwantificeerd, waardoor de ernst ervan niet goed te wegen is.	Bevindingen recapituleren en analyseren en de vertaling daarvan naar structurele oorzaken in het financieel beheer onderbouwen aan de hand van de gekwantificeerde resultaten van de controle.	De huidige methode is beproefd en blijft gehandhaafd. De DAD zal bij het opstellen van het rapport 2005, mede afhankelijk van de ontwikkelingen tot dat moment, de afweging maken tussen hoofdlijnen en details.
2003	<i>Piramide</i> Het deelsysteem Piramide is lastig in het gebruik en heeft in 2004 geleid tot veel wijzigingsverzoeken van de gebruikers.	De gebruikers van het systeem worden niet altijd goed ondersteund.	Eenduidige, praktische richtlijnen en werkinstructies opstellen voor een standaardwerkwijze in de bedrijfsvoering. Het feitelijk gebruik van Piramide evalueren. Dit kan aanknopingspunten bieden om het systeem verder te verbeteren.	Geen reactie van de ministers.
2003	<i>Bilaterale ontwikkelingshulp</i> Het OS-waarderingssysteem om de uitvoering van het OS-beleid (bij) te sturen is nog in ontwikkeling.  De opslag van beleidsgegevens van de activiteiten	Zowel de vulling als het gebruik van het systeem is nog onvoldoende.  Budgethouders leggen de vereiste gegevens niet al-	Alsnog de informatiebehoefte inventariseren, om het waarderingssysteem optimaal te vullen en te gebruiken. DEK moet meer toezicht houden op de juistheid van de uitgevoerde waarderingen.  Alsnog de informatiebehoefte inventariseren,	Geen reactie van de ministers.
	In de ontwikkelingshulp die sinds 2002 in gebruik is, werkt nog niet toereikend	tijd juist vast, de instructie om de gegevens in te delen te onderbreken	Om het waarderingssysteem optimaal te vullen, de nodige bevindingen	

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
			geaggregeerd niveau de oorzaken analyseren van de gebreken in de invoer van beleidsgegevens.	
2002	<p><i>Integriteit</i> Over 2004 ontwikkelde het ministerie het integriteitsbeleid verder. Er is een coördinator Integriteitsbeleid aangesteld, en de instructie om het onderwerp 'integriteit' vast op te nemen in de jaarplannen van posten en directies is doorgevoerd.</p> <p><i>Vertrouwensfuncties</i> Het ministerie is een onderzoek gestart naar de mogelijkheden om 105 lokale medewerkers die een vertrouwensfunctie uitoefenen, alsnog te screenen. Gedurende het onderzoek zijn de bevoegdheden van de medewerkers ongewijzigd. Door een gewijzigd plaatsingsbeleid oefenen inmiddels circa 210 lokale medewerkers ongescreend een vertrouwensfunctie uit.</p>	Er zijn circa 210 lokale medewerkers met een vertrouwensfunctie die niet volgens de wettelijke regels gescreend zijn.	Op korte termijn alsnog 210 lokale medewerkers met een vertrouwensfunctie screenen. Maatregelen nemen waardoor deze medewerkers vooralsnog niet in aanraking komen met informatie die uitsluitend gescreende medewerkers mogen behandelen.	Een medewerker is belast met de evaluatie van de lijst vertrouwensfuncties, om na te gaan of de betreffende functies nog een screening vergen en posten te wijzen op de verplichting om niet gescreende medewerkers geen vertrouwelijke en Staatsgeheime berichten te laten behandelen.
<b>Beleidsinformatie</b>				
	Het aantal kengetallen en prestatie-indicatoren in de begroting is zeer beperkt. In veel gevallen zijn beleidsprestaties geformuleerd als activiteiten.	Het verwezenlijken van een geheel VBTB-conforme begroting en jaarverslag blijft een aandachtspunt. Voor 2005 wordt hierin een verbetering verwacht als gevolg van de nieuwe indeling van de begroting.		Met de ingrijpende aanpassing van de structuur van de begroting 2005 zal naar verwachting het VBTB-gehalte van het Jaarverslag 2005 verder toenemen.
<b>Afgerond in 2004</b>				
2003	Art. 10: Samenwerking met maatschappelijke organisaties	<p><i>Instituut Meerpartijen Democratie (IMD)</i> IMD voerde (technische) aanpassingen door in het administratief systeem en de AO/IC. Ook werd een manager Financiën en Control aangesteld. BZ voerde</p>	In 2004 is de interne organisatie bij het IMD verbeterd. Het ministerie heeft de toezichthoudende taak op het IMD toereikend ingevuld en de resultaten van dit toezicht goed vastgelegd in haar dossiers.	Het uitvoeren van de voor 2005 geplande evaluatie van het IMD, waarin het IMD als organisatie en als programma-uitvoerder onderdeel van onderzoek zal zijn. Hierbij dient tevens de beheerscapaciteit van het

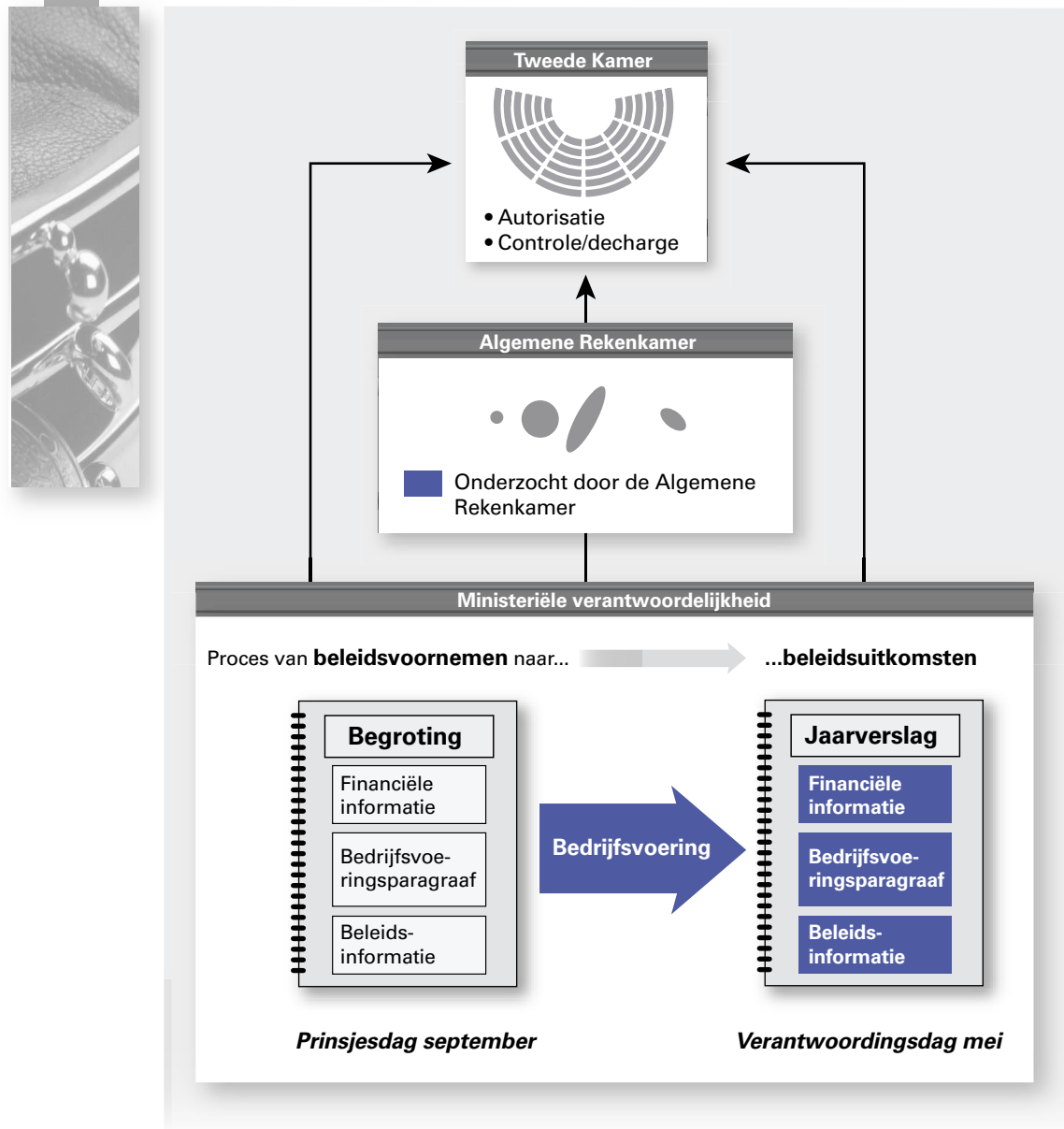
## **1 INLEIDING**

### **1.1 Rapport bij het Jaarverslag**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk V, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) 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 Buitenlandse Zaken

Het ministerie geeft gestalte aan het Nederlands buitenlands beleid. Dit houdt in:

- gelden verstrekken voor ontwikkelingssamenwerking die vooral is gericht op duurzame armoedebestrijding;
- een bijdrage leveren aan het Nederlandse buitenlandbeleid, waaronder het EU-beleid, en dit beleid coördineren;
- consulaire diensten verlenen.

Het ministerie bestaat uit 4 directoraten-generaal met 25 daaronder ressorterende directies en 18 centrale dienstonderdelen. De uitgaven van het ministerie in 2004 bedragen € 9515 miljoen. De verplichtingen bedragen € 8012 miljoen en de ontvangsten € 703 miljoen.

Het ministerie heeft één baten-lastendienst: het Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI). De lasten hiervan bedroegen over 2004 zo'n € 7,6 miljoen tegenover baten van in totaal € 7,4 miljoen.

Binnen het ministerie hebben zich in 2004 de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. In 2004 stond de bedrijfsvoering in het teken van het leren werken met het nieuw ingevoerde systeem Piramide, dat samen met het PINS en RDS het PPR-systeem vormt. Door andere prioriteiten zoals het implementeren van een nieuw rekeningschema, was er in 2004 weinig capaciteit beschikbaar om de vele gebruikerswensen te behandelen. Hierdoor lagen er begin 2005 nog zo'n 195 wijzigingsverzoeken en 175 probleemmeldingen, voornamelijk over de invoer en op het gebied van managementinformatie.

In 2004 werd het Stabiliteitsfonds ingevoerd als instrument van geïntegreerd beleid. Hiertoe zijn de artikelen 2.6 (Vredesfonds) en 3.3 (Ontmijnings- en kleinewapenfonds) uit de begroting 2004 overgeheveld naar het nieuwe artikel 2.9 (Stabiliteitsfonds). De Algemene Rekenkamer merkt op dat deze overheveling summier is toegelicht in het Jaarverslag 2004.

Nederland vervulde in 2004 het EU-voorzitterschap. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft hiervoor een centrale projectorganisatie ingesteld. De uitgaven die zijn gemoeid met het EU-voorzitterschap, werden in 2004 gedaan, met een uitloop in 2005. De DAD zal in een bijzonder onderzoek het totaal van deze uitgaven op rechtmatigheid controleren en hierover medio 2005 verslag uitbrengen. De Algemene Rekenkamer zal deze bevindingen in haar Rapport bij het Jaarverslag 2005 toetsen.

Voor zowel de ambassades als het departement in Den Haag nam de departementsleiding in 2004 extra beveiligingsmaatregelen. Hiermee was zo'n € 10 miljoen gemoeid. De Algemene Rekenkamer voerde recent een onderzoek uit naar de beveiliging van de posten in het buitenland. Over de bevindingen daarbij zal zij in juni 2005 haar rapport publiceren.

### 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 Buitenlandse Zaken. De Algemene Rekenkamer heeft aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- voorschotbeheer (§ 3.1.1);
- departementaal reviewbeleid (§ 3.1.2);
- non-gouvernementele organisaties (§ 3.1.3);
- informatiebeveiliging (§ 3.1.4);
- Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (§ 3.1.5);
- nieuwbouw ambassade Berlijn (§ 3.1.6);
- Instituut voor Meerpartijdemocratie (§ 3.2);
- 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.

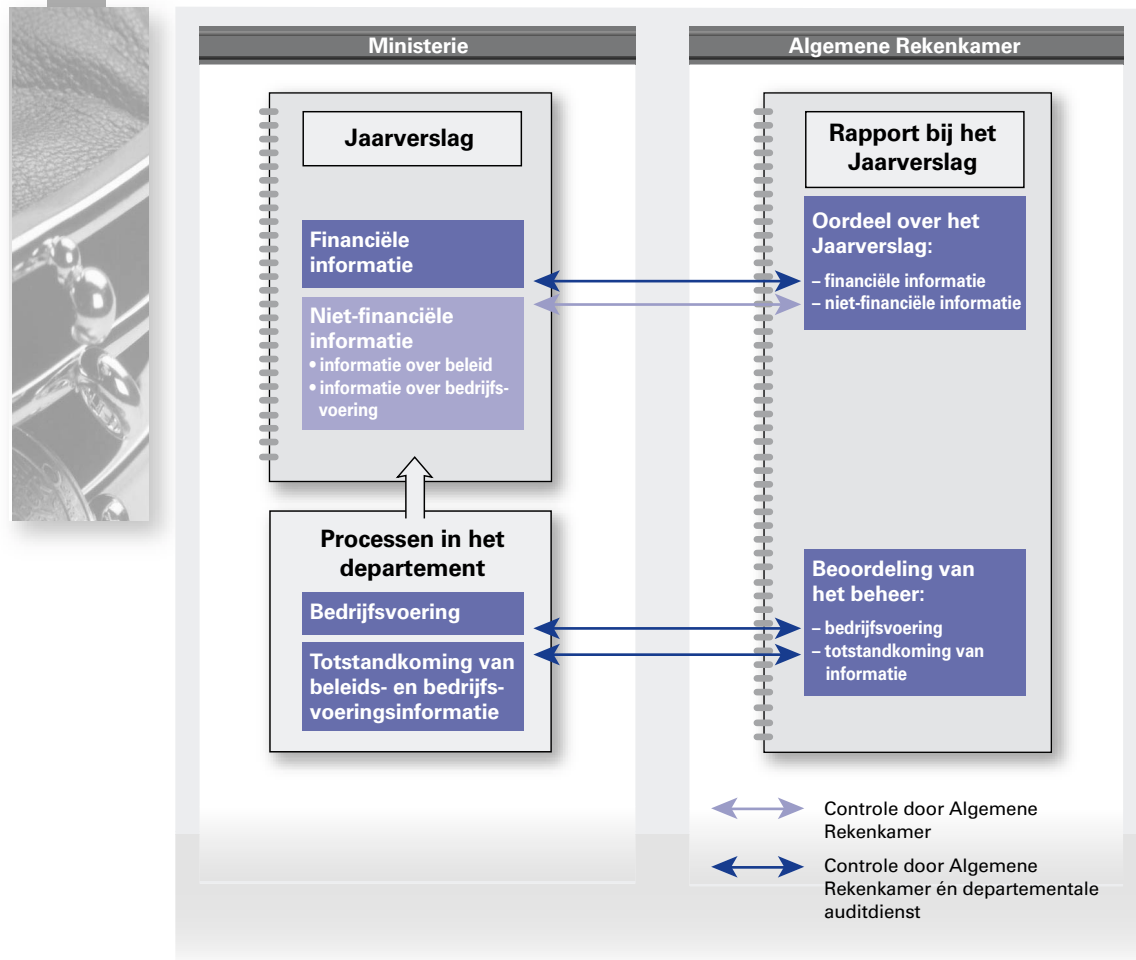
Verder constateert de Algemene Rekenkamer dat de volgende onderwerpen nog om aandacht vragen:

- kwaliteit van het financieel beheer (§ 3.3.1);
- Audit Committee en auditdienst (§ 3.3.2);
- departementaal accountantsrapport (§ 3.3.3);
- werken met Piramide (§ 3.3.4);
- bilaterale ontwikkelingshulp (§ 3.3.5);
- integriteitsbeleid (§ 3.3.6);
- bezuinigingen Buitenlandse Zaken (§ 3.3.7).

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

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

Figuur 2



## 1.4 Leeswijzer

Dit *Rapport bij het Jaarverslag 2004* van hoofdstuk V, het Ministerie van Buitenlandse Zaken 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 saldibalans van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. 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 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 V, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 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 Buitenlandse Zaken voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt, met uitzondering van de overschrijdingen van de toleranties in de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, saldibalans en de afwikkeling van de voorschotten, zoals beschreven in § 2.1 (Financiële informatie en saldibalans), § 2.2 (Informatie over de bedrijfsvoering) en § 2.3 (Informatie over beleid).

### **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 V, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de tolerantieoverschrijdingen aan fouten en onzekerheden in de verantwoordingsstaat over:

- de aangegane verplichtingen op beleidsartikel 10: Samenwerking met maatschappelijke organisaties;
- de uitgaven op het niet-beleidsartikel 18: Algemeen;
- de ontvangsten op beleidsartikel 2: Vrede, veiligheid en conflictbeheersing.

Ook merkt de Algemene Rekenkamer op dat de toelichting op beleidsartikel 2 over het in 2004 opgerichte Stabiliteitsfonds, weinig inzicht biedt in de budgettaire wijzigingen. De artikelen 2.6 (Vredesfonds) en 3.3 (Ontmijnings- en kleinewapenfondsen) uit de begroting 2004 zijn hiervoor overgeheveld naar het nieuwe artikel 2.9 (Stabiliteitsfonds).

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-lastendienst Centrum tot

Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI) en de toelichting daarbij.

#### *Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting*

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

#### **Overzicht 1**

#### **Bedragen van de verantwoordingsstaat 2004, Ministerie van Buitenlandse Zaken (x € miljoen)**

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	8 012,3	9 514,9	703,1
Belangrijke fouten en onzekerheden <sup>1</sup>	13,489	25,957	0,621
Overige fouten en onzekerheden <sup>2</sup>	7,739	21,005	0
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	21,228	46,962	0,621

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

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

In bijlage 1 worden de belangrijke fouten en onzekerheden op artikelniveau nader 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 € 76,6 miljoen respectievelijk € 61,9 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 2). Als de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende Slotwet-mutaties, zal de Algemene Rekenkamer haar positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

#### *Financiële toelichting bij de verantwoordingsstaat*

De toelichting op beleidsartikel 2 over het in 2004 opgerichte Stabiliteitsfonds, biedt onvoldoende inzicht in de budgettaire wijzigingen. De ophoging van de verplichting is weliswaar toegelicht, maar de budgettaire overheveling van de beleidsartikelen 2.6 en 3.3 naar het nieuw gecreëerde beleidsartikel 2.9 (Stabiliteitsfonds) is niet nader toegelicht in het *Jaarverslag 2004*. Het ministerie verwijst hiervoor alleen naar eerdere kamerbrieven.

#### *Verantwoordingsstaat baten-lastendienst en toelichting*

De Algemene Rekenkamer heeft voor het CBI geconstateerd dat er geen belangrijke fouten en/of onzekerheden zijn met betrekking tot de rechtmatigheid en/of de deugdelijke weergave en/of het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

#### *Oordeel saldibalans en toelichting*

De saldibalans 2004 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de balanspost «liquide middelen» en de toelichting op de «niet uit de saldibalans blijvende extracomptabele vorderingen». Deze extracomptabele vorderingen omvatten de vorming van fondsen waarvoor het ministerie geld beschikbaar stelt. Naar de mening van de

Algemene Rekenkamer moet het ministerie minimaal de financiële omvang van deze fondsen in de toelichting vermelden. Ook moet het ontwikkelingsfonds bij de FMO hierbij opgenomen worden (zie § 3.1.5).

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

#### **Overzicht 2**

##### **Saldibalans per 31 december 2004, Ministerie van Buitenlandse Zaken (x € miljoen)**

Totaalsaldo (debet + credit)	41 820,486
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit <sup>1</sup>	20 251,787
<hr/>	
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen per saldibalanspost overschrijden (zie bijlage 1)	0,015
Overige fouten en onzekerheden	6,164
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	6,179

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

In bijlage 1 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaal aan fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor goedkeuring van de saldibalans. De tolerantiegrens 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%.

In 2004 heeft het ministerie voor een bedrag van in totaal ruim € 2 269 miljoen aan voorschotten afgerekend. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de afrekeningen bedraagt per 31 december 2004 € 42 miljoen, ofwel 1,8%. Na de daling tot 1,25% over 2003 is het Ministerie van Buitenlandse Zaken hiermee weer op het hogere niveau van fouten en onzekerheden van 2002 beland.

## **2.2 Informatie over de bedrijfsvoering**

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat deze paragraaf over de volgende onderwerpen: kennis, integriteit, het management-informatiesysteem Piramide en resultaatgericht management. Het ministerie heeft deze onderwerpen geselecteerd op basis van risico-analyse. Aanvullend zijn in de bedrijfsvoeringsparagraaf opmerkelijke ontwikkelingen opgenomen die van invloed zijn geweest op de bedrijfsvoering, in het bijzonder de taakstelling en het EU-voorzitterschap.

### *Oordeel informatie over de bedrijfsvoering*

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is volgens de Algemene Rekenkamer op deugdelijke wijze totstandgekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen.

## **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*

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op deugdelijke wijze totstandgekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

In het Jaarverslag 2004 wordt de niet-financiële informatie duidelijk onderscheiden gepresenteerd van de financiële informatie. Hierin behoeven slechts de beleidsprestaties toegelicht te worden die niet of slechts gedeeltelijk zijn gerealiseerd. Het aantal kengetallen en prestatie-indicatoren in het jaarverslag is zeer beperkt. In veel gevallen zijn beleidsprestaties geformuleerd als activiteiten.

#### *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.

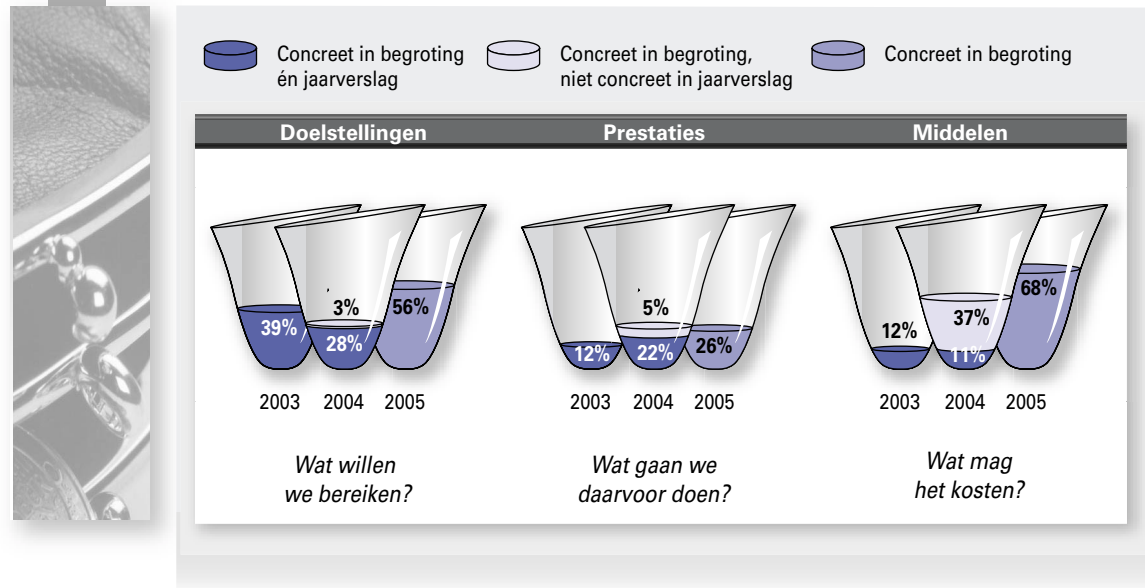
Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien zijn de scores vergeleken met de scores voor de Begroting 2003 en het Jaarverslag 2003 en de Begroting 2005. De resultaten van dit onderzoek worden in de onderstaande figuur weergegeven.



# Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Figuur 3



### Informatie over maatschappelijke doelen

Het ministerie heeft de vraag «hebben we bereikt wat we hebben beoogd?» in 28% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord. Bij 72% 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 2003 is de informatie over de maatschappelijke doelen in het Jaarverslag 2004 minder concreet en is er sprake van achteruitgang van de informatiewaarde van het verslag. De structuur van de Begroting 2005 is ingrijpend veranderd. De Algemene Rekenkamer constateert dat het niveau van de beantwoording van de W1-vraag aanzienlijk stijgt. Dit biedt mogelijkheden voor een verbetering van de informatiewaarde van het Jaarverslag 2005.

### Informatie over prestaties

De vraag «hebben we gedaan wat we van plan waren te doen?» is in het jaarverslag slechts voor 22% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord. Ten opzichte van 2003 is er weliswaar sprake van een verdere verbetering, maar het niveau is nog laag. Voor 2005 constateert de Algemene Rekenkamer geen verdere verbetering van de informatie over de prestaties. Dit houdt het risico in dat ook het Jaarverslag 2005 een zelfde lage informatiewaarde heeft.

### *Informatie over middelen*

Het ministerie heeft de vraag «heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?» slechts voor 11% van de operationele doelen in het Jaarverslag 2004 concreet beantwoord. Dit betekent dat voor de overige operationele doelen de koppeling tussen de operationele doelen en de middelen niet in het jaarverslag gelegd kan worden. Dit beperkt de informatiewaarde van het verslag.

Opvallend is dat het ministerie voor 37% van de operationele doelen in de Begroting 2004 wél concrete informatie geeft over de middelen en in het Jaarverslag 2004 niet meer. De informatie over de middelen in het jaarverslag sluit dus niet goed aan op de begroting. De verklaring hiervoor is dat in de begroting de uitgaven per operationeel doel los van de andere financiële informatie zijn gepresenteerd. Zou deze informatie gepresenteerd zijn in de tabel «budgettaire gevolgen van beleid»<sup>1</sup>, dan zou deze informatie automatisch zijn teruggekomen in het jaarverslag.

In de Begroting 2005 stijgt het niveau van de beantwoording van de W3-vraag aanzienlijk. Dit biedt mogelijkheden voor een verbetering van de informatiewaarde van het Jaarverslag 2005. Belangrijk daarbij is wel dat de aansluiting tussen begroting en jaarverslag versterkt wordt.

---

<sup>1</sup> In de tabel «budgettaire gevolgen van beleid» wordt een indeling aangehouden in zogenaamde subartikelen. Deze sluiten echter niet aan bij de operationele doelen.

### 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 de eisen die de CW 2001 stelt aan de onderdelen van de bedrijfsvoering.

Dit hoofdstuk geeft eerst een beschrijving van de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft aangetroffen in de bedrijfsvoering (§ 3.1). Een beschrijving van de opgeloste onvolkomenheden volgt in § 3.2. In § 3.3 worden de aandachtspunten weergegeven; het betreft onderwerpen die indirect het financieel beheer en daarmee de bedrijfsvoering raken. In de conclusie is het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties (§ 3.4). Daar wordt ook de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar weergegeven met een figuur.

#### 3.1 (Ernstige) onvolkomenheden

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de volgende onvolkomenheden aan de orde: voorschotbeheer, departementaal reviewbeleid, non-gouvernementele organisaties, informatiebeveiliging, Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden en de nieuwbouw van de ambassade in Berlijn.

##### 3.1.1 Voorschotbeheer

De Algemene Rekenkamer kwalificeerde de uitvoering van het voorschotbeheer als onderdeel van het activiteitenbeheer in de afgelopen jaren als «zwak». Over 2004 stelt zij vast dat het voorschotbeheer ten opzichte van 2003 is verslechterd. Over 2004 bedraagt het percentage fouten en onzekerheden zo'n € 42 miljoen. Dit is 1,8% op het totaal van € 2,3 miljard aan afgewikkelde voorschotten. Hiermee is het voorschotbeheer teruggevallen ten opzichte van 2003, waarover een percentage fouten en onzekerheden van 1,25 werd vastgesteld.

In de nieuwe Regeling voorschotbeheer, waarmee het Ministerie van Buitenlandse Zaken nu ruim twee jaar werkt, zijn in detail de stappen opgenomen om de voorschotten te beheren. In stap 2 is aangegeven dat een risico-inschatting gemaakt moet worden van de beheerscapaciteit van de wederpartij en van de aard en de financiële omvang van de activiteit, om te bepalen welke verantwoordingsinformatie nodig is. Hoe groter de verwachte risico's zijn, des te meer informatiebronnen vereist zijn om vast te stellen of de prestatie is geleverd en het voorschot kan worden afgeboekt. Een belangrijk instrument om deze risicoafweging te maken, is de Checklist organisational Capacity (CoCa). De budgethouders blijken deze CoCa, die het ministerie in 2003 invoerde, echter niet goed toe te passen. De DAD stelde over 2004 vast dat de CoCa-database nog onvoldoende leeft bij de budgethouders en dat uitvoeringsorganisaties

regelmatig ten onrechte niet worden beoordeeld aan de hand van de zogenoemde CoCa-toets. Een voorschot kan BZ pas verstrekken, als aan alle verplichtingen en voorwaarden in de beschikking is voldaan. Voorschotbeheer is volgens de Algemene Rekenkamer pas goed te noemen, als het traject dat voorafgaat aan het verstrekken van voorschotten, toereikend wordt uitgevoerd.

#### *Conclusie*

Sinds het ministerie met de nieuwe Regeling voorschotbeheer werkt, constateert de Algemene Rekenkamer over twee opeenvolgende jaren een relatief hoog percentage fouten en onzekerheden in het voorschotbeheer. Daarom merkt zij het hoge percentage fouten en onzekerheden over 2004 in het voorschotbeheer aan als een ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer. Zij zal over 2005 een bezwaaronderzoek naar het voorschotbeheer uitvoeren. Dit bezwaaronderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van de criteria die gelden voor het M&O-beleid, te weten: de consistentie van wet- en regelgeving, een adequaat voorlichtingsbeleid, een in opzet en werking goed controlebeleid en een toereikend sanctiebeleid. De Algemene Rekenkamer gaat er tevens vanuit dat de minister maatregelen neemt om het percentage fouten en onzekerheden tot een aanvaardbaar minimum terug te dringen.

#### *3.1.2 Departementaal reviewbeleid*

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken financiert activiteiten door overeenkomsten aan te gaan in verschillende relatievormen (contributies, bijdragen, subsidies, schenkingen, financieringen, koop en dienstbetrekkingen). Deze financiering gebeurt voor een deel op basis van de algemene Kadernsubsidieregeling Buitenlandse Zaken. Aan de financiering zit veelal een risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O), omdat de ontvanger verantwoording moet afleggen aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Aan het toekennen van zaken als bijdragen en subsidies is een uitgebreid activiteitenbeheer verbonden. De procedures hiervoor zijn opgenomen in het *Handboek bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken* (HBBZ) van het ministerie. De DAD heeft in de loop van de jaren over (de wijzigingen in) het HBBZ geadviseerd.

Het activiteitenbeheer houdt onder meer in dat het ministerie overeenkomsten aangaat waarbij voorschotten worden verstrekt. Er zijn procedures om te bepalen welk soort verantwoording derden af moeten leggen. Verantwoordingsinstrumenten zijn vooral inhoudelijke en financiële rapportages, accountantsrapporten en beleidsgesprekken. Het ministerie ontvangt op grond van de contracten en de procedures veel verantwoordingen, al dan niet voorzien van accountantsrapporten. Door de verantwoordingsdocumenten te verifiëren stelt de budgethouder het definitieve bedrag vervolgens vast.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geen algemeen geldend departementaal reviewbeleid vastgesteld waarin het geheel van overwegingen is opgenomen en dat ten grondslag ligt aan het al dan niet uitvoeren van een review, het tijdstip, de diepgang en frequentie van reviews. Indien zo'n vastgesteld beleid er is kunnen de budgethouders op decentraal niveau dit beleid vervolgens verder uitwerken naar de controlesituatie. Wel bevat het HBBZ elementen van een reviewbeleid. Zo schrijft het HBBZ de mogelijkheid voor om een controleprotocol toe te passen, als onderdeel van de contracten met landen en organisaties. In

deze controleprotocollen is onder meer aangegeven dat de minister zich het recht voorbehoudt om een review uit te voeren op de controle door de huisaccountant van deze organisaties.

De beleidsafdelingen zelf hebben in het algemeen geen aanpak voor het houden van reviews vastgelegd waarin de criteria zijn aangegeven om een review uit te voeren op de werkzaamheden van externe accountants. Wel hebben in de loop van de tijd budgethouders (vooral de directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling), respectievelijk FEZ, de DAD verzocht om reviews te doen op de verantwoordingen van de medefinancieringsorganisaties (MFO's) en consultancyopdrachten. Bij consultancyopdrachten verstrekt de DAD zelf aan de externe accountant de opdracht om de declaraties te controleren, waarna de DAD (steekproefsgewijs) een review op de uitvoering doet. De DAD voert ook reviews uit in gevallen waarin dit expliciet in de overeenkomst is opgenomen zoals een jaarlijkse review op de huisaccountant van de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO). De DAD heeft deze bestaande reviews, die in samenhang met de reguliere controle worden uitgevoerd, als reviewbeleid in zijn auditplan vastgelegd. Het Audit Committee selecteert via de DAD de onderwerpen die een review behoeven. Er is geen reviewbeleid uitgewerkt voor de overige externe organisaties waarmee het Ministerie van Buitenlandse Zaken afspraken heeft vastgelegd over accountantscontrole op de verantwoording zoals de internationale organisaties en de NGO's. Met de internationale organisaties volgt het Ministerie van Buitenlandse Zaken de internationale afspraak dat over de verantwoording en de afgegeven accountantsverklaring geen review wordt uitgevoerd. In het Rapport bij het Jaarverslag 2003 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat de directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) geen actie onderneemt in de gevallen waarbij de externe accountant een afwijkende accountantsverklaring aflegde. Naar aanleiding van deze opmerkingen heeft DMV in 2004 bij enkele NGO's de ontvangen afwijkende accountantsverklaringen alsnog nader onderzocht (zie § 3.1.3).

#### *Conclusie*

Alhoewel het HBBZ wel elementen van een reviewbeleid bevat, kent het Ministerie van Buitenlandse Zaken geen formeel door de departementsleiding vastgesteld reviewbeleid. De DAD heeft wel een in de praktijk gegroeid reviewbeleid vastgelegd in zijn auditplan. Indien de departementsleiding zo'n algemeen reviewbeleid heeft vastgesteld, met alle overwegingen om reviews te houden, kunnen vervolgens de budgethouders de reviewaanpak op centraal niveau verder uitwerken, al naar gelang de controlesituatie.

#### *3.1.3 Non-gouvernementele organisaties*

Non-gouvernementele organisaties (NGO's) zijn particuliere nationale en internationale organisaties die zonder winstoogmerk hun werkzaamheden uitvoeren. Het gaat onder andere om hulp- en ontwikkelingsorganisaties in ontwikkelingslanden.

De Algemene Rekenkamer stelde over 2003 vast dat de directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV), die het ministeriële toezicht uitoefent, met de DAD in overleg is over welke aanvullende beheersmaatregelen genomen kunnen worden, als afwijkende accountantsverklaringen worden gesignaleerd. De Algemene Rekenkamer stelde ook over 2003 vast dat voor zover een accountantsverklaring is geëist, deze in een relatief groot aantal gevallen niet de voorgeschreven formulering bevat

«dat voldaan is aan de in de beschikking gestelde subsidieverplichtingen». Zij concludeert dat in de onderhavige gevallen niet zonder meer zekerheid is verkregen dat de gelden rechtmatig zijn besteed. DMV heeft in dergelijke gevallen de NGO niet om nadere informatie van de accountant verzocht om voldoende zekerheid te krijgen. De Algemene Rekenkamer is dan ook van mening dat DMV de interne controle op de verantwoordingen en vooral op de afgegeven accountantsverklaringen verder moet verbeteren door in voorkomende gevallen na te gaan om welke reden een afwijkende verklaring is gegeven.

De Algemene Rekenkamer stelde over 2004 vast dat DMV aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen, waardoor de interne controle op de verantwoordingen en vooral op de afgegeven accountantsverklaringen, verbeterd kan worden.

#### *Conclusie*

Gecombineerd met de aangepaste controleprotocollen in het herziene HBBZ acht de Algemene Rekenkamer de genomen maatregelen een goede aanzet om de kwaliteit in de toezichtstructuur te verbeteren. Hoe deze verbetermaatregelen in de praktijk doorwerken, kan zij echter nog niet beoordelen over de periode 2004, ondanks de extra beoordelingsslag die de ministers toegezegd hebben. Dit komt mede doordat de administratieve organisatie en de interne controle (AO/IC) pas per september 2004 zijn aangepast en het herziene HBBZ pas in 2005 van kracht is. De Algemene Rekenkamer neemt zich voor om de toezichtstructuur op NGO's en de uitwerking van de aanvullende beheersmaatregelen in de nabije toekomst nader te onderzoeken.

#### *3.1.4 Informatiebeveiliging*

De departementale Kerngroep Informatiebeveiliging (KGIB) beheert op grond van de classificatie volgens het Voorschrift informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) de kritische (strategische) en minder kritische processen en merkt op basis hiervan systemen al dan niet aan als «vitaal». Deze classificatie gebeurt op grond van ervaringen, resultaten van A&K-analyses en quick scans. Voor diverse systemen zijn de A&K-analyses inmiddels uitgevoerd.

Over 2004 stelde de Algemene Rekenkamer voor de belangrijke systemen onder meer het volgende vast:

- Het ministerie bepaalde met een quick scan dat Piramide als een vitaal systeem moet worden aangemerkt. Een (vernieuwde) A&K-analyse is wel gepland, maar nog niet uitgevoerd.
- De A&K-analyse over het Personeelsinformatiesysteem (PINS) dateert van 2000 en is daarmee verouderd.
- Een quick scan in 2004 over het Reisdeclaratiesysteem (RDS) gaf als resultaat dat een A&K-analyse niet nodig is.

De A&K-analyses vormen de basis om informatiebeveiligingsplannen op te stellen waarin de maatregelen zijn opgenomen om de informatie daadwerkelijk te beveiligen. Eind 2003 waren er naar aanleiding van de resultaten van de uitgevoerde analyses in totaal zeven informatiebeveiligingsplannen opgesteld voor de personele en financiële systemen. Uit onderzoek van de DAD over 2004 blijkt dat de budgethouders deze informatiebeveiligingsplannen nog niet hebben uitgevoerd. Op centraal niveau gaat de KGIB niet na of de informatiebeveiligingsplannen die op de analyses stoelen, ook daadwerkelijk worden uitgevoerd, omdat dit wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de budgethouder.

Wel heeft de directie Informatie- en Communicatietechnologie noodzakelijke maatregelen genomen om informatie te beveiligen, zoals het maken van back-ups en het uitvoeren van virusscans. Daarmee is een minimumniveau van informatiebeveiliging gewaarborgd in de basisinfrastructuur.

#### *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat over 2004 het ministerie nog niet voldoet aan de beveiligingsplannen en (geteste) beveiligingsmaatregelen die het VIR vereist. Voor het vitale systeem Piramide moet nog een vernieuwde A&K-analyse gemaakt worden. De informatiebeveiligingsplannen die inmiddels wel ontwikkeld zijn, hebben nog niet geleid tot concrete beveiligingsmaatregelen door de budgethouders. Hoewel de budgethouder verantwoordelijk is om beveiligingsmaatregelen door te voeren, heeft de departementsleiding de taak om hierop toe te zien.

#### *3.1.5 Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden*

De Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) verstrekt leningen, garanties en subsidies aan bedrijven en ontwikkelingsbanken om het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te stimuleren de economische en sociale vooruitgang te bevorderen. Op grond van overeenkomsten en subsidiebeschikkingen verstrekte het ministerie in 2004 circa € 186 miljoen aan de FMO.

De Algemene Rekenkamer concludeerde in het Rapport bij het Jaarverslag 2003 dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de overeenkomsten met de FMO op onderdelen beter kan inrichten. De gewenste actualisering van de controleprotocollen en de harmonisatie van uitvoeringswerkzaamheden en vergoedingen van de FMO zijn nog niet gerealiseerd, maar inmiddels wel in gang gezet. De ministers van Buitenlandse Zaken en OS zegden toe te streven naar harmonisatie van drie fondsen (Kleinbedrijfsfonds, Balkanfonds en Seed Capital Fonds) op basis van een nieuwe beschikking. Uiterlijk in 2007 moet het ministerie met de FMO overeenstemming bereiken over de bestemming van het fondsvermogen. Voor alle fondsen geldt dat hun toekomstige status en werkingsduur onderdeel zijn van de lopende discussie over de langetermijnrelatie tussen de Staat en de FMO na 2005 (de scenariodiscussie).

#### *Controleprotocol ontwikkelingsfonds*

Voor de verantwoording over het Ontwikkelingsfonds is vanaf 1995 een controleprotocol verplicht, dat het Ministerie van Financiën heeft ingesteld. Dit protocol is jarenlang ondanks aandringen van zowel de DAD als de Algemene Rekenkamer niet aangepast aan de herziening en uitbreidingen van de overeenkomst in 1998. Eind 2004 heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken een bijgesteld concept controleprotocol ontwikkeld. Naar verwachting is het nieuwe controleprotocol in de loop van 2005 klaar en geldt het dan ook voor 2004.

#### *Toezicht op FMO*

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in 2004 het toezicht op de FMO versterkt. Hiertoe is in het laatste kwartaal 2004 een hoofd Bedrijfsbureau aangesteld bij de directie Duurzame Economische Ontwikkeling, die onder meer is belast met het toezicht op FMO. De achterstand in de beoordeling van de rapporten van FMO is in 2004 verminderd.

#### *Ontwikkelingsfonds*

Naar aanleiding van een evaluatie van de langetermijnrelatie tussen de

Staat en de FMO, is het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2004 gestart met de opzet van een nieuw fonds, MASSIF, waarin drie fondsen (Kleinbedrijfsfonds, Seed Capital fonds en Balkanfonds) en Investeringsbevordering en Technische Assistentie (IBTA) worden geïntegreerd. Voor het Nederlands Investerings Matching Fonds (NIMF) heeft het Ministerie van Economische Zaken de EZ-IFOM-regeling nog niet overgeheveld. De evaluatie gaf een positief beeld van de ontwikkelingswaarde van de FMO. Op grond hiervan is voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitbreiding van het Ontwikkelingsfonds bespreekbaar in de toekomst. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de huidige juridische eigendomsstatus van het ontwikkelingsfonds evenwel nog altijd niet eenduidig is vastgelegd. Die duidelijkheid moet er naar haar mening wel komen, zeker nu aan verdere uitbreiding van het ontwikkelingsfonds wordt gedacht.

Op basis van overeenkomsten en subsidiebeschikkingen met de FMO zijn fondsen gerealiseerd die een jaarlijkse toevoeging aan het vermogen ontvangen. De directie Duurzame Economische Ontwikkeling hanteert bij de FMO-gerelateerde fondsen de gebruikelijke methode van subsidievaststelling, waarbij de nog niet vastgestelde subsidies als voorschot worden verantwoord. De stortingen voor het ontwikkelingsfonds worden in de administratie geboekt als bijdrage om niet. Het gaat om fondsen die eigendom zijn van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en die de FMO beheert. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat dit eigendomsrecht in de vorm van een «claim/vordering» op deze fondsen niet voldoende blijkt uit het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voor het NIMF en het Balkanfonds is de potentiële «claim/vordering» op de FMO opgenomen in de post «voorschotten» op de saldibalans van het ministerie. Voor de fondsen Seed Capital en Kleinbedrijfsfonds is dit niet het geval. In de toelichting bij de saldibalans in het Jaarverslag 2004 is voor deze fondsen aangegeven dat: «(...) het Ministerie van Buitenlandse Zaken geld beschikbaar stelt voor de vorming van fondsen. Deze fondsen dienen voor langetermijnfinanciering van OS-gerelateerde activiteiten. Bij beëindiging van het fonds vloeien de resterende middelen terug naar de Staat. Aangezien de einddatum van het fonds niet is bepaald en ook de vordering niet vooraf is te bepalen, worden deze vorderingen niet in de saldibalans opgenomen. Voor de duidelijkheid moet voor deze beide fondsen naar de mening van de Algemene Rekenkamer tevens ten minste het vermogen van deze fondsen in de toelichting worden vermeld. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan in bijzondere omstandigheden, zoals vermeld in artikel 12 van de overeenkomst met de FMO, het fondsvermogen van de FMO (over 2004 cumulatief ruim € 606 miljoen) vorderen. Hoewel de bijzondere omstandigheden zoals vermeld in artikel 12, zich niet direct zullen voordoen, dient ter wille van de duidelijkheid het ministerie naar de mening van de Algemene Rekenkamer in de toelichting bij de saldibalans aan te geven dat het aan dit artikel 12 rechten ontleent, met vermelding van het fondsvermogen.

#### *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de huidige juridische eigendomsstatus van het Ontwikkelingsfonds nog niet eenduidig is vastgelegd. Hoewel de gewenste actualisering van de controleprotocollen en de harmonisatie van uitvoeringswerkzaamheden en vergoedingen van de FMO inmiddels in gang is gezet, moet de Algemene Rekenkamer ook over 2004 (formeel) vaststellen dat in dit opzicht nog sprake is van onvolkomenheden in het financieel beheer. Het beoogde controleprotocol wordt naar verwachting in de loop van 2005 vastgesteld.

De FMO-gerelateerde fondsen, Seed Capital en Kleinbedrijfsfonds, die



eigendom zijn van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en die de FMO beheert, moeten in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken beter worden toegelicht door in de toelichting bij de saldi-balans ook het vermogen van deze fondsen aan te geven. Omdat het ministerie in bijzondere omstandigheden het fondsvermogen van de FMO kan vorderen, moet hiervan in de toelichting bij de saldi-balans gewag worden gemaakt, met vermelding van het fondsvermogen.

### *3.1.6 Nieuwbouw ambassade Berlijn*

In 1997 gaf de departementsleiding groen licht voor de nieuwbouw van een ambassade in Berlijn die in november 2003 werd opgeleverd. Dit was 26 maanden later dan gepland, terwijl de kosten bij oplevering circa € 57 miljoen bedroegen, een overschrijding van het oorspronkelijk budget van € 30,9 miljoen met zo'n € 26 miljoen. De Algemene Rekenkamer ging na wat hier de oorzaken van waren.

#### *Huisvestingsbeleid*

Voor de huisvesting van Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland is de directie Huisvesting Buitenland (DHB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk. Het huisvestingsbeleid voor de periode 1997–2001 is vastgelegd in de nota Vastgoed in beweging (1997). Over de kosten van dit beleid staat slechts omschreven dat de initiële kosten hoger kunnen zijn, als daar vervolgens maar lagere kosten in onderhoud tegenover staan.

In het Programma van Eisen (PvE) heeft het ministerie specifieke eisen opgesteld voor de bouw van de ambassade in Berlijn. Die eisen hebben betrekking op het ruimte-relatieplan, de grootte van ruimten gebaseerd op functionele eisen, beveiliging, binnenklimaat, elektra- en datacommunicatie-installaties en het kwaliteitsniveau van de bouwstoffen die worden toegepast.

#### *Bouwproces*

Voor de bouw werd een Nederlands architectenbureau in de arm genomen. Een Duitse aannemer was verantwoordelijk voor de uitvoering van het werk. Al spoedig ontstonden door verschil in werkwijze problemen tussen architect en aannemer. Doordat tijdens de bouw nog veel gedetailleerde bouwtekeningen werden aangeleverd, moesten de Duitse uitvoerders hun plannen of materialen vaak bijstellen. De bijstellingen vergden veel overleg met diverse partijen en werden door de aannemer beschouwd als meerwerk. Deze gang van zaken leidde tot in totaal zo'n 3000 claims. Om de conflicten die het bouwproces frustreerden, te doorbreken en tot een betere samenwerking te komen, stelden de partijen een onafhankelijke Bindende Advies Commissie in. Deze adviescommissie stelde de aannemer deels in het gelijk, waarna de aannemer het werk opschortte, omdat hij het onverantwoord vond om op de gebruikelijke manier het werk voort te zetten. De ambtelijke departementsleiding nam hierop eind 2002 het initiatief om de impasse te doorbreken door een mediator aan te stellen. Uiteindelijk kwamen de partijen een protocol overeen waarin het volgende werd geregeld:

- de ontstane schade werd over de verschillende bouwpartners verdeeld. Het ministerie betaalde uiteindelijk € 10 miljoen aan de aannemer voor gehonoreerd meer- en minderwerk, bouwtijdverlenging met financiële compensatie en stelposten van (te vereenvoudigen) bouwelementen;
- de rol van de architect werd teruggebracht tot die van esthetisch adviseur en DHB contracteerde een nieuwe Duitse bouwdirectie;

- de bouw zo spoedig mogelijk voltooiën met optimale kostenbesparingen.

#### *Kosten van de nieuwbouw*

Jaarlijks ontvangt DHB een budget voor de totale huisvesting van de posten voor bijvoorbeeld nieuwbouw, beveiliging, onderhoud of de huur van gebouwen. Voor deze financiële kaders ontbreken evenwel richtlijnen die aangeven dat de kosten van de bouw van een ambassade aan een maximum zijn gebonden. Uiteindelijk besloot de departementsleiding dat de nieuwbouw van de ambassade in Berlijn voor € 30,9 miljoen mocht worden gerealiseerd.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de kosten tot aan de oplevering in december 2003 € 57 miljoen bedragen. Dit is inclusief prijspeilverschillen een overschrijding van 84,5% ten opzichte van de oorspronkelijke raming. De bouwtijd is met 26 maanden verlengd, doordat het architectenbureau tekeningen te laat leverde, de bouw werd opgeschort en door de onmogelijkheid om de ruwbouw en afbouw simultaan uit te voeren, zoals gepland was. Overigens vonden er na de opening van het gebouw nog werkzaamheden plaats, zoals aan de installatietechniek, waardoor de uiteindelijke realisatiekosten hoger zullen uitvallen.

DHB kan niet vaststellen wat de jaarlijkse exploitatiekosten van het gebouw zullen zijn, omdat deze kosten mede afhangen van het gebruik dat van het gebouw wordt gemaakt. Inmiddels is wel een extra budget van € 685 000 voor 2005 aangevraagd voor onderhoud, beveiliging en schoonmaak. De Algemene Rekenkamer merkt op dat deze verhoging van het budget niet in overeenstemming is met wat in het PvE uit 1997 was gesteld. De oorspronkelijke doelstellingen van een onderhoudsvriendelijk, energiezuinig gebouw lijken hiermee niet te zijn gerealiseerd.

Uit een lijst met projecten die de Algemene Rekenkamer in maart 2005 ontvangen heeft, blijkt het volgende:

- Tussen 2000 en 2004 heeft DHB 102 projecten afgerond. De vijf duurste projecten waren die in Berlijn (€ 57 miljoen), Londen (€ 18 miljoen), Ankara (€ 11,5 miljoen), Cairo (€ 7,5 miljoen) en Maputo (€ 7 miljoen).
- Eind 2004 waren er 67 projecten in uitvoering bij DHB. De projecten in uitvoering met de hoogste begroting zijn Addis Abeba (€ 13 miljoen), Warschau (€ 12 miljoen), Jakarta (€ 8,5 miljoen), Bangkok (€ 7 miljoen) en Accra (€ 6,5 miljoen).
- Het totale bedrag voor de begroting van de afgeronde projecten tussen 2000 en 2004 betreft circa € 200 miljoen. Van de projecten die eind 2004 in uitvoering waren, ligt dit bedrag op circa € 107 miljoen.
- Het totale bedrag om de afgeronde projecten tussen 2000 en 2004 te realiseren, bedraagt circa € 205 miljoen. Bij 73 van de 102 projecten is er een verschil van meer dan 10% tussen budget en uitgaven. Bij 36 projecten is het budget in deze periode overschreden en bij 64 projecten is sprake van onderuitputting.

#### *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ministerie in de bouwvoorbereidingsfase van de ambassade Berlijn op te grote afstand probeerde aan te sturen. Aan de gestelde eisen voor de tijd (oplevering), ruimte, openheid, kwaliteit, duurzaamheid is op een aantal punten niet voldaan. Ook de oorspronkelijke doelstellingen uit het PvE uit 1997 over een onderhoudsvriendelijk, energiezuinig gebouw lijken niet te zijn gerealiseerd.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er geen richtlijnen zijn die aangeven dat de kosten van de bouw van een ambassade aan een

maximum zijn gebonden. Voor het nieuwbouwproject Ambassade Berlijn stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de kosten tot aan de oplevering in december 2003 € 57 miljoen bedragen terwijl de departementsleiding in 1997 akkoord was gegaan met een begroting van € 30,9 miljoen.

DHB voert geen systematische administratie aan de hand waarvan een overzicht kan worden verstrekt van alle projecten en de kosten, op basis waarvan is besloten een project te accorderen. Met zo'n totaaloverzicht kunnen de uiteindelijke realisatiekosten van de diverse projecten worden geanalyseerd in onderling verband. Uit het op verzoek van de Algemene Rekenkamer opgestelde overzicht blijkt dat het verschil tussen totale begroting en totale raming in de periode 2000–2004 € 5 miljoen bedraagt. Ook blijkt dat er bij 73 van de 102 projecten sprake is van een verschil van meer dan 10% tussen begroting en realisatiekosten. Dit betreft zowel overschrijding als onderuitputting. Om een adequaat (financieel) beheer te voeren, moet DHB de achterliggende oorzaken analyseren van het verschil tussen begroting en realisatie van de diverse projecten.

Het ontbreken van richtlijnen voor de maximumkosten voor de bouw van ambassades en het ontbreken van een overall analyse van de gerealiseerde bouwprojecten in onderlinge samenhang met het oog op lessen voor de toekomst, merkt de Algemene Rekenkamer aan als een onvolkomenheid in het (financieel) beheer van de bouw van ambassades.

### **3.2 Opgeloste onvolkomenheid: Instituut voor Meerpartijdemocratie**

Op 18 april 2000 hebben politieke partijen die in de Tweede Kamer der Staten-Generaal waren vertegenwoordigd, de stichting Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie (IMD) opgericht. Het IMD heeft als doelstelling het democratiseringsproces in jonge democratieën te ondersteunen door politieke partijen/groeperingen te versterken als dragers van de democratie. De stichting is afhankelijk van de bijdragen van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

In het Rapport bij het Jaarverslag 2003 gaf de Algemene Rekenkamer aan dat de minister naar haar mening een aanzienlijk risico neemt door een subsidie van in totaal bijna € 31 miljoen aan het IMD toe te kennen voor de periode 2003–2006. De capaciteit van de beheersorganisatie is in korte tijd weliswaar aanzienlijk uitgebreid, maar de directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) oordeelde het erg onzeker of deze organisatie de explosieve groei in het uitvoeringsprogramma wel aankan. Ook concludeerde DMV dat het zeer onzeker is of de subsidieontvangende organisaties in de programmalanden zijn berekend op de toebedeelde taken. De Algemene Rekenkamer deed de aanbeveling om een strikt toezicht op het IMD uit te voeren, waardoor de minister periodiek inzicht krijgt in de kwaliteit van de prestaties en de bereikte effecten ervan, en om de uitvoering en de resultaten van dit toezicht goed vast te leggen.

Over 2004 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat het IMD het geautomatiseerd Programma Management Systeem (PMS), dat vanaf september 2003 in gebruik is, verder heeft uitgebreid met applicaties om het programmamanagement beter te beheersen. Medio 2004 heeft het IMD ook een manager Financiën en Control aangesteld. Onder zijn leiding is in het najaar 2004 de opzet en de werking van het financieel beheer geëvalueerd, wat ertoe geleid heeft dat de administratieve organisatie en de interne controle zijn herzien. Verder heeft deze manager ervoor

gezorgd dat binnen PMS een belangrijk deel van de relevante interne beheersmaatregelen voor projecten wordt vastgelegd. Hierdoor is de interne beheersing van projecten door PMS kwalitatief verbeterd. De planning- en controlcyclus is echter nog onvoldoende resultaatgericht opgezet. Daarnaast zijn de resultaten van het (financieel) beheer nog onvoldoende geformuleerd volgens SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden), onder meer doordat goede indicatoren voor de prestatiemeting ontbreken.

De externe accountant van het IMD heeft in 2004 een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening over 2003 gegeven. In een interim-rapport van eind 2004 geeft de externe accountant over 2004 aan dat de huidige herziene opzet van het financieel beheer voldoende waarborgen biedt voor een betrouwbare informatievoorziening. Over 2004 heeft het IMD de verantwoordingsrapportages tijdig opgeleverd, in tegenstelling tot eerdere jaren.

#### *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van de interne organisatie van IMD zichtbaar is verbeterd door technische aanpassingen in het PMS en herziening van de AO/IC. Ook de aanstelling van een manager Financiën en Control heeft hieraan bijgedragen.

Met het jaarplan 2004 heeft IMD ook een stap in de goede richting gezet naar een systematisch en consistent (financieel) beheer, maar op het niveau van de organisatie en resultaten moet hiervoor nog wel de systematiek (SMART) worden uitgewerkt. Op dit vlak zou de formulering van indicatoren een uitkomst kunnen bieden. DMV moet dit proces blijven monitoren.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat DMV haar toezichthoudende taak op IMD toereikend heeft ingevuld en de resultaten van dit toezicht goed heeft vastgelegd in haar dossiers. Voor 2005 staat bij DMV een evaluatie van het IMD op het programma, waarin het IMD als organisatie en als programma-uitvoerder onderwerp van onderzoek zal zijn. Hierbij zal ook de beheerscapaciteit van het IMD aan de orde komen.

### **3.3 Aandachtspunten**

In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan de orde de volgende zaken die nog aandacht behoeven: de kwaliteit van het financieel beheer, het Audit Committee en de auditdienst, het departementaal accountantsrapport, werken met Piramide, bilaterale ontwikkelingshulp, integriteitsbeleid en bezuinigingen op Buitenlandse Zaken.

#### *3.3.1 Kwaliteit van het financieel beheer*

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelde de Algemene Rekenkamer over 2004 vast dat het financieel beheer en materieelbeheer over het algemeen ordelijk en controleerbaar waren. Wel stelt zij vast dat de kwaliteit van het financieel beheer ten opzichte van 2003 is afgenomen, omdat het bedrag aan fouten en onzekerheden in de betalingen en verantwoordingen toenam van € 71,6 miljoen over 2003 tot zo'n € 89 miljoen over 2004. Daarbij komt dat de DAD in de laatste maanden van 2004 correcties in de voorschotten, verplichtingen en overige correcties heeft voorgedragen voor een bedrag van ruim € 320 miljoen. Hoewel een duidelijke oorzaak niet kan worden aangegeven, komt dit mogelijk doordat de begroting zeer ongelijkmatig is uitgeput, met een

grote piek in de laatste twee maanden van 2004, en doordat de controllers hierover traag gerapporteerd hebben.

De DAD stelde onder meer vast dat de jaarplannen van de budgethouders wisselend van kwaliteit zijn en dat de budgethouders niet alle taken naar behoren uitvoeren. Ook zijn de bedrijfsprocessen niet altijd goed ingericht. Daarbij stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de toezicht-houders op het centrale niveau, de beleidsdirecties en FEZ als concern-controller nauwelijks instrumenten hebben om verbeteringen in het (financieel) beheer af te dwingen bij de budgethouders. Zij wijst erop dat de verantwoordelijkheid van de budgethouder een gedelegeerde verantwoordelijkheid is. Op centraal niveau moeten toezichthouders zoals FEZ over een adequaat sanctiebeleid beschikken, om daarmee zo nodig de beoogde verbeteringen af te dwingen.

### *3.3.2 Audit Committee en auditdienst*

In 2004 heeft het Audit Committee (AC) nieuwe stijl verder inhoud gekregen en functioneert naar behoren. Uit een interne enquête kwam wel naar voren dat het AC financieel gericht is en zich meer zou kunnen richten op de kwaliteit van processen en resultaten van de bedrijfsvoering. Door zich duidelijker uit te spreken in besluiten, kan het AC wellicht meer betekenen als adviseur van het SG/DG-beraad.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat een bredere auditfunctie vervullen door de zogenoemde virtuele auditdienst gezamenlijk en gecoördineerd onderzoek uit te laten voeren. Daarbij zullen drie diensten betrokken zijn, te weten: de departementale accountantsdienst, de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering en de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. Voor bepaalde onderzoeken zullen zij hun krachten (en kennis) bundelen en opereren ze samen als de virtuele auditdienst. Hoe deze dienst de onderzoeken gaat aanpakken, wordt nog uitgewerkt. In juli 2004 heeft het Audit Committee al wel een gezamenlijke programmering voor de virtuele auditdienst vastgesteld.

### *3.3.3 Departementaal accountantsrapport*

De DAD heeft zijn bevindingen in detail in totaal in zo'n dertig slotmemoranda vastgelegd en legt in managementnotities ook de bevindingen nog voor aan de budgethouders. In het *Accountantsrapport 2004*, dat de DAD op 14 maart 2005 heeft uitgebracht en waarin de accountantsverklaring is opgenomen, zijn de bevindingen gerecapituleerd en uitgewerkt tot meer algemene constatering en voorzien van aanbevelingen. Met de informatie uit dit rapport, waarin de onvolkomenheden niet zijn gekwantificeerd, is echter moeilijk te wegen hoe ernstig de onvolkomenheden zijn. Door de slotmemoranda te analyseren kon de Algemene Rekenkamer deze weging wel maken. Daardoor kan zij voor een aantal onvolkomenheden gezien de ernst ervan, de minister voorstellen om op korte termijn actie te ondernemen. De DAD-controle, en daarmee de tolerantie en betrouwbaarheid, is gebaseerd op het totaal van uitgaven en ontvangsten in de verantwoording. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer wint het departementaal rapport van de DAD aan waarde, als de recapitulatie van de bevindingen en de vertaling daarvan naar structurele oorzaken in het financieel beheer wordt onderbouwd met de gekwantificeerde resultaten van de controle.

### 3.3.4 Werken met Piramide

In 2004 is goede voortgang gemaakt met het inbedden van het gebruik van het digitale administratiesysteem Piramide, het Personeelsinformatiesysteem (PINS) en het Reisdeclaratiesysteem (RDS) (PPR). Hoewel het werken met het deelsysteem Piramide in 2004 niet tot achterstanden in de financiële administratie heeft geleid en de financiële administratie hiermee naar behoren wordt ondersteund, is dit deelsysteem nog steeds bewerkelijk in het gebruik. Piramide blijkt moeilijk hanteerbaar en rapportages buiten de standaardrapportages om zijn niet zonder meer uit het systeem te halen, ook niet voor medewerkers die daarvoor een extra opleiding hebben gevolgd.

Directies en posten dienden bij het ERP Competence Center (ECC) van de directie Informatie- en Communicatietechnologie gedurende 2004 verzoeken in om het systeem te wijzigen. Deze verzoeken betreffen zowel de financiële administratie als de beleidsinformatie. Behalve aan de update van het systeem en de bijbehorende database moest het ministerie in 2004 voorrang geven aan de wijzigingen met het oog op de nieuwe artikelstructuur voor 2005. Keerzijde hiervan was dat wijzigingsverzoeken trager in behandeling werden genomen. Begin 2005 lag er bij het ECC een werkvoorraad van zo'n 195 wijzigingsverzoeken en 175 probleemmeldingen.

De lange wachttijd voor een groot deel van de aanvragen veroorzaakte binnen de gebruikersorganisatie veel onbegrip en ergernis. Mede als gevolg van de huidige rapportageformats die niet altijd op de wensen van de gebruiker aansluiten zijn er gebruikers die de problemen inmiddels zelf (tijdelijk, handmatig) oplossen, wat de uniformiteit van de bedrijfsvoering niet bevordert. Daarbij komt dat bij het ECC momenteel slechts een beperkt aantal functionarissen beschikt over een ruime kennis van het ministerie en van het eigen karakter van de verschillende onderdelen. Dit bemoeilijkt organisatiespecifieke terugkoppeling.

#### *Conclusie*

Het deelsysteem Piramide is lastig in het gebruik en heeft in 2004 geleid tot veel wijzigingsverzoeken van de gebruikers. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de gebruikers van het PPR-systeem beter kunnen worden ondersteund door voor de budgethouders en de concerncontroller eenduidige en praktische richtlijnen en werkinstructies op te stellen voor een standaardwerkwijze in de bedrijfsvoering. Verzoeken om wijziging van het systeem of extra rapportages van de directies kunnen dan vervolgens vooraf aan deze standaardwerkwijze worden getoetst. Mogelijk biedt een evaluatie op het feitelijk gebruik van Piramide aanknopingspunten om het systeem verder te verbeteren.

### 3.3.5 Bilaterale ontwikkelingshulp

#### 3.3.5.1 Donorharmonisatie en controle

De rekenkamers van tien donorlanden hebben in hun overleg onder de noemer Harmonisation in Overseas Audit Practice (HOAP) in 2004 een belangrijke stap gezet in hun streven om de controlelasten voor de ontwikkelingslanden te verminderen door gezamenlijk te controleren. Bij wijze van pilot voerden de rekenkamers van Noorwegen, Groot-Brittannië en Nederland in november 2004 namens alle HOAP-leden een financial review uit op de gelden die over 2003 in donorharmonisatie zijn verstrekt in de sector onderwijs aan Zambia. Het rapport van deze review stelde het HOAP-overleg in februari 2005 vast; deze werd aan de desbetreffende donoren voor commentaar voorgelegd. De Algemene Rekenkamer

overlegt met de departementale accountantsdienst over de manier waarop deze gebruik kan maken van de resultaten van de gezamenlijke controle door de rekenkamers.

### 3.3.5.2 *Het OS-waarderingsstelsel*

Het Ontwikkelings Samenwerking (OS)-waarderingsstelsel heeft het directoraat generaal Internationale Samenwerking (DGIS) in 2002 ingevoerd als onderdeel van het monitoringstelsel van DGIS. DGIS streeft ernaar om met waarderingsstelsels een expliciet inhoudelijk oordeel te geven over een OS-activiteit in uitvoering of over een sector in het kader van de sectorale programmahulp. De ratio achter dit stelsel is structurele problemen in de uitvoering van het OS-beleid te inventariseren en analyseren. Dan kunnen die op het niveau van de budgethouder worden bijgesteld, en kan hiermee het themabeleid worden versterkt. Het OS-waarderingsstelsel is gebaseerd op het concept doelstellingenhiërarchie dat de relaties moet verduidelijken tussen de doelstellingen op verschillende niveaus (activiteit, sector, nationaal en internationaal niveau).

In het waarderingsstelsel beantwoorden de budgethouders (thema-directies en posten) een aantal informatie- en stuurvragen. Er is bij de opzet van dit stelsel niet vooraf een inventarisatie uitgevoerd van de informatiebehoefte van de budgethouders en binnen DGIS zelf. Hierdoor wordt de informatie in het stelsel door de gebruikers niet altijd even relevant gevonden.

#### *Vulling, toezicht en gebruik van het waarderingsstelsel*

De Algemene Rekenkamer stelt over 2004 vast dat de vulling van het waarderingsstelsel niet volledig voldoet aan de norm die DGIS hanteert, namelijk dat ten minste 85% van de OS-activiteiten tijdig gewaardeerd moet zijn en in het stelsel ingevoerd. Wel is vanaf medio juli 2004 de vulling van het waarderingsstelsel sterk gestegen. De Algemene Rekenkamer stelt ook vast dat de kwaliteit van de waarderingsstelsels een wisselend beeld vertoont.

Bij deze constatering speelt een rol dat Piramide het waarderingsstelsel onvoldoende ondersteunt. Zo geeft Piramide geen signaal als een OS-activiteit niet wordt gewaardeerd binnen de geldende termijnen en kunnen de budgethouders vanuit Piramide geen rapportages genereren om de voortgang te bewaken of een workflow te ondersteunen.

De directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK, tot 1 juli 2004 projectgroep Planning, Monitoring en Evaluatie geheten) is bij DGIS belast met het toezicht op en de ondersteuning van de vulling van het waarderingsstelsel en de tijdigheid van waarderingsstelsels. DEK toetst de waarderingsstelsels aan de hand van een aantal volledigheid- en logicacriteria, maar gaat de juistheid ervan niet na aan de hand van onderliggende stukken. Om het waarderingsstelsel (tijdig) te vullen, worden de budgethouders met een voortgangsrapportage periodiek gevolgd.

Op centraal niveau (DGIS) worden de resultaten van de waarderingsstelsels (nog) niet gebruikt of geïnventariseerd. De resultaten van de waarderingsstelsels worden ook gebruikt om de resultatenrapportage op te stellen die de minister voor Ontwikkelingssamenwerking met ingang van 2005 aan de Tweede Kamer heeft toegezegd.

#### *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het waarderingsstelsel een waardevol instrument kan zijn om het OS-beleid (bij) te sturen bij

structurele problemen op het niveau van de budgethouder. Om het waarderingssysteem beter in te richten en te gebruiken, moet de informatiebehoefte bij de budgethouders en DGIS alsnog worden geïnventariseerd. Als de informatiebehoefte op deze manier in kaart is gebracht, zal dit het gebruik en de vulling van het systeem naar de mening van de Algemene Rekenkamer kunnen verbeteren.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat DEK haar controlerende en ondersteunende taak op toereikende wijze verricht. Wel dient zij naar haar mening daarbij meer aandacht te besteden aan het toezicht op de juistheid van de uitgevoerde waarderingen, bijvoorbeeld met een steekproef op basis van onderliggende documenten. Ten slotte acht de Algemene Rekenkamer het gewenst dat Piramide het waarderingssysteem beter ondersteunt.

DGIS heeft voor 2005 een onderzoek gepland naar de informatiebehoefte van de budgethouders en binnen DGIS zelf. Dit acht de Algemene Rekenkamer een goed initiatief.

#### 3.3.5.3 *Beoordelingskaders voor ontwikkelingssamenwerking*

DGIS inventariseert, monitort en verantwoordt activiteiten in de ontwikkelingshulp vanaf 2002 met een systeem om beleidsgegevens op te slaan. Ook kunnen met dit systeem structurele problemen worden geanalyseerd om die bij te sturen op het niveau van de budgethouder, en zo het themabeleid te versterken. Het systeem omvat de activiteiten van zowel de beleidsdirecties als de posten die ten laste van de Official Development Assistance (ODA)-middelen komen. Dit geldt voor zover deze groter zijn dan € 100 000 en voor zover ze niet van het type «contributie» of «niet-geoormerkte bijdrage» zijn, omdat bij deze gelden niet meer te traceren is hoe de middelen worden aangewend.

Uit de massa van ingevoerde beleidsgegevens kunnen selecties worden gemaakt, waardoor informatie over de diverse thema's beschikbaar is. Met behulp hiervan kan bijvoorbeeld op thematische wijze informatie worden gegenereerd over de vraag in hoeverre en op welke manier de activiteiten de hoofddoelstelling ondersteunen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: duurzame armoedevermindering. Ook kan op die manier informatie worden verkregen over de vormen van hulp, over de samenwerking in donorharmonisatie en over het monitoren van de uitvoering van speciale programma's en ministeriële toezeggingen. De beleidskenmerken die in het systeem moeten worden ingevoerd, zijn gekozen om te kunnen voldoen aan nationale en internationale rapportageverplichtingen én om te kunnen rapporteren over de Nederlandse bijdrage aan de millenniumontwikkelingsdoelstellingen die in VN-kader zijn overeengekomen.

De opgave van beleidsgegevens in het systeem berust niet op een expliciete inventarisatie van de informatiebehoefte van DGIS en budgethouders als gebruikers van de informatie.

De Algemene Rekenkamer stelt over 2004 vast dat de budgethouders de beleidsgegevens niet altijd juist en tijdig invoeren. Het gaat daarbij vaak om onduidelijkheden in de opgave door de budgethouders of om een verschil in interpretatie van de aanwijzingen in de codeergids die wordt gebruikt om de beleidsgegevens in te delen.

De themadirecties en posten blijken in de praktijk zelf maar weinig gebruik te maken van de beleidsgegevens in het systeem. Daardoor hebben de posten geen directe incentive om de beleidskenmerken in te voeren.

Bij DGIS ziet de directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK/RM, tot 1 januari 2005 de afdeling Informatie Management (AIM) geheten) erop toe dat de



budgethouders beleidsgegevens op de juiste manier invoeren in Piramide. DEK controleert de gegevens aan de hand van het beoordelingsmemorandum (BEMO). Dit is een technische controle, waarbij vooral op logica en consistentie van de gegevens wordt getoetst. DEK stelt geen overkoepelende rapportages op over haar controlebevindingen. Over 2004 gaf de invoer van beleidsgegevens door de budgethouders in een groot aantal gevallen aanleiding tot opmerkingen. Het gaat daarbij vooral om de benoeming van de «beleidskenmerken». Het betreft in de meerderheid van de gevallen de volledigheid van de opname van beleidskenmerken in Piramide en/of de score die aan het opgevoerde beleidskenmerk wordt gegeven. Ook komt het regelmatig voor dat het ingevulde beleidskenmerk en de beleidscomponent niet op elkaar aansluiten. Wel is in 2004 in zekere zin sprake geweest van een leerproces, omdat het systeem Piramide nieuw was. Inmiddels heeft het ministerie in 2004 veel ervaring opgedaan met het invoeren van beleidsgegevens in Piramide en is er verbetering zichtbaar.

#### *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ministerie een belangrijk instrument in handen heeft om OS-gegevens te monitoren en te verantwoorden, doordat er een systeem ontwikkeld is om beleidsgegevens vast te leggen. Mits goed gebruikt, kan deze informatie in belangrijke mate bijdragen aan zowel de bijsturing van het beleid als de verdere uitvoering ervan. Wel moet de informatiebehoefte onder de gebruikers van het systeem hiervoor alsnog worden geïnventariseerd volgens de Algemene Rekenkamer: bij DGIS en de budgethouders (posten en themadirecties). Om de invoer van gegevens te verbeteren moet ook de codeergids, als instructie voor de indeling van de beleidsgegevens, worden herzien, zodat deze meer ondersteuning biedt en meer consistentie afdwingt bij het invullen van de beleidsgegevens.

Belangrijk is dat budgethouders zich ervan bewust worden dat gegevens ook worden gebruikt voor andere dan hun eigen doeleinden. Er is een dwingender instructie nodig die budgethouders ertoe dwingt de vereiste gegevens juist en tijdig vast te leggen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat DEK haar controlerende taak op de juiste invoer van beleidsgegevens toereikend invult. Wel dient zij naar de mening van de Algemene Rekenkamer een overalrapportage van de controlebevindingen op te stellen aan de hand waarvan een analyse kan worden gemaakt van de bevindingen naar de oorzaken van de onvolkomenheden.

De Algemene Rekenkamer onderschrijft het voornemen van DEK om in 2005 een review te houden naar de invoer van beleidsgegevens met het oog op door te voeren verbeteringen.

#### *3.3.6 Integriteitsbeleid*

Over 2004 werkte het ministerie voortvarend verder aan de ontwikkeling van het integriteitsbeleid. Zo werd een coördinator Integriteitsbeleid aangesteld en werd een gedragscode vastgesteld en onder de medewerkers verspreid. Ook werd een instructie doorgevoerd waardoor het onderwerp integriteit in de jaarplannen van posten en directies als vast onderdeel moet worden opgenomen. Door presentaties en cursussen te geven, streeft het ministerie ernaar integer gedrag verder te verankeren in de werkprocessen van de organisatie. Met de opzet van een systeem om integriteitsschendingen in kaart te brengen is inmiddels een start gemaakt.

### *Medewerkers screenen*

In het Rapport bij het Jaarverslag 2003 drong de Algemene Rekenkamer erop aan om op korte termijn alsnog 105 lokale medewerkers te screenen, die in een vertrouwensfunctie werkzaam zijn. Waar dit niet mogelijk is, moet de organisatie anders worden ingericht. Inmiddels is de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst in overleg met het ministerie een onderzoek gestart naar de mogelijkheden om deze 105 medewerkers te screenen. Dit onderzoek is nog niet afgerond. Er is wel een begin gemaakt met veiligheidsonderzoeken naar lokale medewerkers op vertrouwensfuncties, maar door een beperkte capaciteit van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst lopen deze onderzoeken naar verwachting nog tot eind 2006. Gedurende dit onderzoek zijn de bevoegdheden van de medewerkers ongewijzigd. Verder stelt de Algemene Rekenkamer vast dat door een gewijzigd plaatsingsbeleid over 2004 inmiddels 210 lokale medewerkers ongescreend een vertrouwensfunctie uitoefenen. De Algemene Rekenkamer dringt er met klem op aan op de korte termijn (organisatorische) maatregelen te nemen waardoor deze medewerkers vooralsnog niet in aanraking komen met informatie die uitsluitend gescreende medewerkers mogen behandelen. Zij wijst het ministerie erop dat het voor de verantwoordelijke functionaris zelfs een strafbaar feit kan betekenen, als een medewerker ongescreend in een vertrouwensfunctie werkzaam is.

### *3.3.7 Bezuinigingen Buitenlandse Zaken*

Met het Strategisch akkoord (van kabinet-Balkenende I) en het Hoofdlijnenakkoord (van kabinet-Balkenende II) heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken taakstellingen opgelegd gekregen. Het gaat om taakstellingen op het apparaat voor in totaal respectievelijk € 14,4 miljoen en € 14,7 miljoen. Het betreft een volume/efficiency-taakstelling en een taakstelling voor de inhuur van externen.

Ook geldt een taakstelling op non-Official Development Assistance subsidies (non-ODA) (Strategisch akkoord) van € 3,3 miljoen en non-ODA-programmagelden (Hoofdlijnenakkoord) voor een bedrag van € 15,2 miljoen. Deze bezuinigingen, die in de periode 2003 tot en met 2007 moeten worden ingevuld, zijn structureel.

De taakstelling apparaatskosten heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met het uitgangspunt van die taakstelling, zo veel mogelijk gezocht in mogelijke efficiencyverbeteringen (verbetering/versoering van de bedrijfsvoering), en door prioriteiten en posterioriteiten in de bedrijfsvoering scherper te stellen. Zo wordt het ambtelijk apparaat kleiner gemaakt door onder meer diverse posten te sluiten, door het aantal ambtenaren te verminderen en door de kosten van de bedrijfsvoering fors te verlagen.

Bij de uitwerking van de taakstellingen op het apparaat is intern een extra bedrag van € 9,6 miljoen aan bezuinigingen opgenomen, voor zogenoemde taakstellingverhogende beslissingen. Dit geld wordt onder andere gebruikt om de financiële gevolgen te financieren die de invulling van de taakstellingen van de kabinetten-Balkenende I en II met zich meebrengt voor het apparaat (waaronder flankerend beleid).

In 2004 is inmiddels een nieuwe taakstelling opgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het betreft een pure efficiencytaakstelling van € 3,2 miljoen in 2005, € 4,9 miljoen in 2006 en vanaf 2007 € 6,6 miljoen structureel.

### *Verantwoording*

Het ministerie heeft de budgettaire gevolgen van de opgelegde taakstellingen Balkenende I en II voor zowel de apparaatskosten als de subsidies zichtbaar gemaakt in de begroting. De cijfermatige informatie voor de taakstelling op het apparaat is uitgesplitst naar de volgende posten: volume/efficiency, incidentele loonontwikkeling en inhuur externen. Het te bezuinigen bedrag is volledig ten laste gebracht van artikel 18: Algemeen. De taakstelling non-ODA-subsidies (Balkenende 1) is al eerder in de begroting 2003 opgenomen. De taakstelling non-ODA-programmagelden (Balkenende 2) is zichtbaar in de begroting 2004.

De bedrijfsvoeringsparagraaf in het *Jaarverslag 2004* is opgesteld volgens de rijksbegrotingsvoorschriften en bevat informatie over de bestuurlijke aspecten die samenhangen met de taakstellingen. Gezien zijn aard is de bedrijfsvoeringsparagraaf toegespitst op de hoofdlijnen. Er is in aangegeven dat over de periode 2004 en volgende jaren de taakstelling onder andere gebeurt door de formatie in te krimpen, een aantal posten te sluiten en de bedrijfsvoering van de posten en het departement te verbeteren en versoberen.

In het *Sociaal jaarverslag* informeert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer over de voortgang van de volumetaakstelling en de taakstelling externe inhuur. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft geen additionele verantwoording over hoe bedoelde taakstellingen worden ingevuld, noch over de gevolgen in termen van beleidsprestaties en -effecten, omdat het gaat om efficiency-taakstellingen die geen noemenswaardige invloed hebben op prestaties en effecten van beleid.

### *Gevolgen van de bezuinigingen*

Bij de invulling van de taakstellingen heeft het ministerie het gevaar onderkend van negatieve effecten zoals overbelasting van directies/medewerkers binnen de organisatie. Hoewel de situatie niet acuut zorgwekkend is, neemt de druk op de bedrijfsvoering wel toe.

Als gevolg van de subsidietaakstelling zijn er over 2004 weliswaar minder gelden beschikbaar voor derdeorganisaties (subsidieaanvragers), maar de reductie is beperkt van omvang en is verdeeld over meer beleidsartikelen. De taakstelling non-ODA-programmagelden heeft tot gevolg dat directies minder geld te besteden hebben om programma's uit te voeren. Ook hier geldt weer dat de taakstelling verspreid is ingevuld over verschillende beleidsartikelen.

### *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de bezuinigingen conform de opgelegde taakstelling heeft ingevuld en daarover toereikend heeft gerapporteerd.

## **3.4 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 Buitenlandse Zaken hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van:

- voorschotbeheer;  
Er zijn ernstige onvolkomenheden geconstateerd in het financieel beheer van voorschotten vanwege ondermeer een hoog percentage

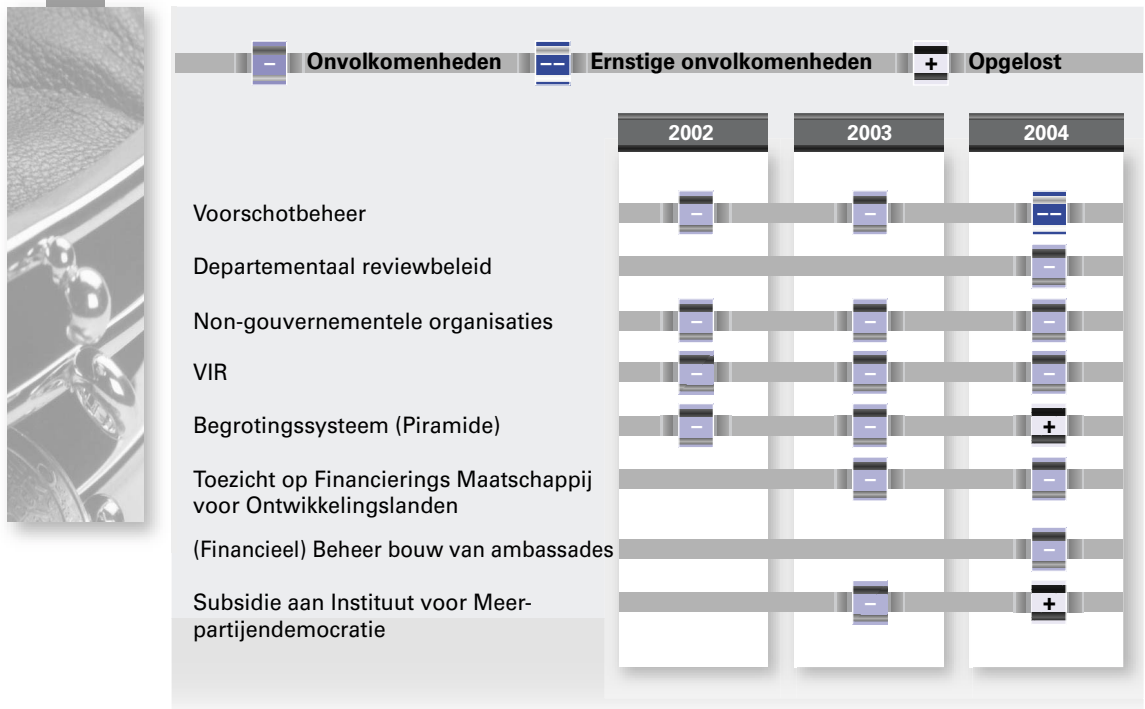
- fouten en onzekerheden (1,8%) op het totaal aan afgewikkelde voorschotten van € 2,3 miljard.
- het reviewbeleid;  
Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kent geen formeel reviewbeleid dat de departementsleiding heeft vastgesteld en dat in het HBBZ is uitgewerkt.
  - toezicht op NGO's;  
De aanvullende beheersmaatregelen vormen een goede aanzet om de kwaliteit van de toezichtstructuur op NGO's te verbeteren, maar de werking in de praktijk moet nog blijken.
  - informatiebeveiliging;  
De informatiebeveiliging voldoet niet aan het VIR, omdat nog niet alle A&K-analyses zijn opgesteld voor de vitale systemen, en omdat informatiebeveiligingsplannen niet zijn geïmplementeerd.
  - toezicht op FMO;  
De initiatieven om de overeenkomsten met de FMO beter in te richten en het controleprotocol te actualiseren moeten nog geëffectueerd worden. In de saldibalans moet beter worden toegelicht dat in bijzondere omstandigheden het ministerie het fondsvermogen van de FMO kan vorderen (cumulatief circa € 606 miljoen in 2004).
  - (financieel) beheer van de bouw van ambassades;  
De nieuwbouw van de ambassade te Berlijn werd uiteindelijk met 26 maanden vertraging opgeleverd door een gebrek aan sturing tijdens de bouwvoorbereidingsfase. De kosten werden met zo'n € 26 miljoen overschreden. Richtlijnen voor de (maximum)kosten van een ambassade ontbreken. Door onder meer onvoldoende aansturing in de beginfase betaalde het ministerie uiteindelijk zo'n € 10 miljoen aan claims voor meerwerk en werd de bouw ernstig vertraagd. DHB voert geen analyses uit op de gerealiseerde kosten van de ambassadebouwprojecten in hun onderlinge samenhang.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelde de Algemene Rekenkamer over 2004 vast dat het financieel beheer en het materieelbeheer over het algemeen ordelijk en controleerbaar waren. Op grond van haar bevindingen is zij wel van oordeel dat het financieel beheer over heel 2004 genomen verslechterd is ten opzichte van 2003. Dit oordeel is afgemeten aan het aanzienlijke bedrag aan fouten en onzekerheden in de betalingen en de verantwoordingen in het algemeen en aan het relatief hoge percentage fouten en onzekerheden van 1,8% in de afgewikkelde voorschotten. Het matige voorschotbeheer merkt zij aan als een ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer. De Algemene Rekenkamer zal over 2005 een bezwaaronderzoek naar het voorschotbeheer uitvoeren. Dit bezwaaronderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van de criteria die gelden voor het Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)-beleid, te weten: de consistentie van wet- en regelgeving, een adequaat voorlichtingsbeleid, een in opzet en werking goed controlebeleid en een toereikend sanctiebeleid. De Algemene Rekenkamer gaat er tevens vanuit dat de minister maatregelen neemt om het percentage fouten en onzekerheden tot een aanvaardbaar minimum terug te dringen.

De Algemene Rekenkamer verzoekt het ministerie nadrukkelijk om de knelpunten die zij als aandachtspunten naar voren brengt, in de loop van 2005 op te lossen, omdat het ernstige gevolgen kan hebben, als zich hierdoor incidenten voordoen.

# Ontwikkeling in (ernstige) onvolkomenheden 2004 Buitenlandse Zaken

Figuur 4



### 4.1 Reactie ministers

De minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking gaan in hun reactie (29 april 2005) nader in op nagenoeg alle onderwerpen uit het Rapport bij het Jaarverslag 2004. Hieronder volgt een samenvatting van hun reactie. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).

#### *Voorschotbeheer*

De ministers delen de kwalificatie ernstige onvolkomenheid ten aanzien van de achteruitgang van het voorschotbeheer niet. Het geconstateerde percentage fouten en onzekerheden van 1,8% bestaat voor 42% uit onzekerheden die betrekking hebben op de kwaliteit van het dossierbeheer, waardoor informatie ten tijde van de controle niet beschikbaar is. Zodra deze informatie beschikbaar komt, vervallen deze onzekerheden en ontstaat er een genuanceerder beeld over de kwaliteit van het voorschottenbeheer, aldus de ministers. Zo is inmiddels voor een activiteit ter grootte van € 4 miljoen alsnog detailinformatie nagekomen. Hierdoor is het totale percentage van fouten en onzekerheden op 1,6% gekomen en daardoor in ieder geval verbeterd ten opzichte van 2002.

Het percentage fouten en onzekerheden zit dan ook dicht bij het maximaal haalbare, waarmee de kwalificatie «ernstige onvolkomenheid» naar de mening van de ministers niet terecht is. Wel onderschrijven zij te blijven streven naar een zo laag mogelijk fouten- en onzekerhedenpercentage. Hiervoor zijn inmiddels maatregelen genomen door vereenvoudiging van het voorschotbeheer en de herziening van het HBBZ. Ook is het voorschotbeheer opgenomen in het e-learningtraject en wordt in de bedrijfsvoeringsconferenties weer de noodzakelijke aandacht aan dit onderwerp besteed.

De ministers geven aan dat momenteel een diepgaande analyse van de hoogte van het fouten- en onzekerheidspercentage wordt uitgevoerd. De uitkomst daarvan inclusief de daaraan eventueel te koppelen maatregelen zal in het Audit Committee behandeld worden.

Met betrekking tot de Checklist Organisational Capacity Assessment (CoCa) merken de ministers op dat er geen relatie bestaat tussen de geconstateerde fouten en onzekerheden met betrekking tot voorschotten en het onderzoek naar de uitvoeringscapaciteit van een organisatie. De CoCa dient om vooraf de beheerscapaciteit van de beherende organisatie of overheid te toetsen en op die manier een afweging te maken of al dan niet, of onder welke voorwaarden, met een organisatie in zee kan worden gegaan. De CoCa is geen instrument om te bepalen of een voorschot al dan niet verstrekt kan worden. Het daadwerkelijk verstrekken en dus afboeken van het voorschot kan pas plaatsvinden als aan de voorgescreven verantwoordingsinformatie (verplichtingen en voorwaarden in de beschikking) is voldaan. Wel onderschrijven zij de conclusie dat het instrument CoCa nog niet optimaal wordt toegepast en zeggen zij toe het instrument en het gebruik daarvan nader te onderzoeken en vervolgens passende maatregelen te treffen.

#### *Reviewbeleid*

De ministers merken op dat het ministerie wel degelijk over een reviewbeleid beschikt. In het auditplan van de departementale accountantsdienst staat een samenvatting van het reviewbeleid, dat door het Audit Committee is vastgesteld. Het reviewbeleid is daarnaast vertaald in procedures in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken. De

ministers blijven bij hun opvatting dat het Audit Committee via de accountantsdienst een selectie maakt van te reviewen onderwerpen. De ministers zeggen wel toe dat de rol van de budgethouder, als primair verantwoordelijke voor het aandragen van mogelijke onderwerpen, zal worden benadrukt in de procedure accountantscontrole. Tevens is een zogenaamd Competence Centre ingesteld waar budgethouders met vragen over accountantscontroles terecht kunnen.

#### *NGO's, FMO, Informatiebeveiliging*

De ministers waarderen dat de Algemene Rekenkamer concludeert dat op vele terreinen de nodige verbeteringen zijn doorgevoerd en de nodige voortgang is bereikt. Wel betreuren zij het dat het toezicht op NGO's en de FMO nog steeds als een onvolkomenheid over 2004 wordt aangemerkt, aangezien de Algemene Rekenkamer nog niet kan beoordelen hoe deze maatregelen doorwerken in de praktijk aangezien de effecten pas in 2005 zichtbaar zullen zijn. Omdat deze onderdelen de doorlopende aandacht hebben, evenals het Voorschrift Informatiebeveiliging, zien zij geen aanleiding om hiervoor verdere maatregelen in te stellen.

#### *Nieuwbouw ambassade te Berlijn*

De ministers zijn zeer tevreden met de nieuwe huisvesting in Berlijn. De doelstelling om spraakmakende Nederlandse architectuur in Berlijn te verwezenlijken, is gerealiseerd. Over de tegenvallers gedurende het bouwproces hebben zij de Tweede Kamer in 2003 en 2004 uitgebreid geïnformeerd. Berlijn is een uniek project, maar zeker niet representatief voor de andere huisvestingsprojecten voor de ambassades, aldus de ministers. Zij achten de conclusie dat de directie Huisvesting Buitenland (DHB) geen systematische projectadministratie voert en dat maximumbedragen per project ontbreken onjuist. Elk project wordt in de verschillende fasen begroot en er wordt een maximum bedrag vastgesteld. Er zijn vaste besluitvormingsmomenten over de gereserveerde middelen. Daarnaast wordt jaarlijks als onderdeel van de reguliere planning- en controlcyclus van het ministerie een budgettair kader toegekend aan DHB voor huisvestingsprojecten. Van elk project wordt een systematische administratie gevoerd. Met ingang van begin 2003 wordt elk project afgerond met een evaluatie, inclusief een financiële verantwoording. Op basis van deze evaluaties worden analyses gemaakt, zowel gericht op 'lessons learned', als op het ontwikkelen van financiële kengetallen. Gezien de grote diversiteit en wereldwijde spreiding in de projecten achten de ministers deze manier van evalueren het meest passend bij de aard van deze huisvestingsprojecten.

Voorts brengen de ministers naar voren dat aangezien over de afgelopen vier jaar het verschil tussen begroting en realisatie van de afgeronde projecten klein is, en het merendeel van de projecten een onderuitputting kent, naar hun inzicht het financieel beheer ten aanzien van de nieuwbouw van ambassades op orde is. Zij zien dan ook geen aanleiding de huidige werkwijze sterk te veranderen.

#### *Kwaliteit financieel beheer*

De ministers concluderen dat het financieel beheer en materieelbeheer over 2004 niet alleen ordelijk en controleerbaar zijn, maar ook dat dit beheer, gemiddeld genomen, niet slechter is dan in 2003. Zij merken tot slot op dat het al of niet nemen van maatregelen en acties op de vermelde terreinen zal worden gezien vanuit het streven van het kabinet om steeds de risico's, kosten en baten hiervan af te wegen conform het regeringsstandpunt ten aanzien van de uitkomsten van het IBO Controletoeren. De ministers zijn het niet eens met de Algemene Rekenkamer dat zij

nauwelijks instrumenten hebben om verbeteringen in het financieel beheer en het materieelbeheer af te dwingen. Als op basis van de risicoanalyse van FEZ, DAD of de organisatiedoorlichting van de inspectie-dienst blijkt dat budgethouders een verhoogd risico zijn, worden maatregelen getroffen en de follow-up daarvan wordt nauwlettend gevolgd, aldus de ministers. Overigens worden sancties daarbij niet uitgesloten. Voorts merken zij op dat het al dan niet decharge verlenen aan het jaarverslag/plan van de budgethouder ook een beproefd instrument is om maatregelen af te dwingen. Ook in dat kader kunnen sancties opgelegd worden, bijvoorbeeld het niet toekennen van intensiveringen, het verplicht rapporteren over opgelegde maatregelen, het beperken van de flexibiliteit van een budgethouder, enz. Het uitgangspunt daarbij blijft echter integraal management.

#### *Accountantsrapport*

De ministers kunnen zich niet vinden in de suggestie van de Algemene Rekenkamer om in het accountantsrapport de recapitulatie van de bevindingen en de vertaling daarvan naar structurele oorzaken in het financieel beheer te onderbouwen met de gekwantificeerde resultaten van de controle. Door de gekwantificeerde fout aan te geven ontstaat het risico dat de aandacht van belangrijke, niet-kwantificeerbare bevindingen wordt afgeleid, aldus de ministers. Dit is wel uit de slotmemoranda af te leiden en derhalve ook uit de managementnotities die op basis daarvan worden uitgebracht. Op deze manier is elke rapportage afgestemd op de gebruiker van de betreffende notitie. Voor de huidige formule is een aantal jaren geleden, in samenspraak met het Audit Committee, gekozen met het oog op de doelgroep van lezers en om de impact van de boodschap zo effectief mogelijk te doen zijn. Het is zoeken naar een evenwicht tussen hoofdlijnen en details, aldus de ministers. De accountantsdienst zal bij het opstellen van het rapport 2005, mede afhankelijk van de ontwikkelingen tot dat moment, wederom deze afweging maken, aldus de ministers.

#### *Integriteitsbeleid*

De ministers delen de zorg van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de screening van lokale medewerkers in een vertrouwensfunctie. Na de vaststelling van de lijst van vertrouwensfuncties in 2004 is de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst in overleg met het ministerie gestart met de screening van de lokale medewerkers die door de vaststelling van de lijst formeel op een vertrouwensfunctie zijn geplaatst. Inmiddels is het aantal lokale medewerkers dat ongescreend een vertrouwensfunctie uitoefent aanzienlijk toegenomen. Vanwege het grote aantal uit te voeren veiligheidsonderzoeken en de omstandigheid dat deze onderzoeken in het buitenland moeten worden uitgevoerd, zal de screening van de lokale medewerkers nog tot ver in 2006 doorlopen. Inmiddels is een medewerker belast met de evaluatie van de lijst van vertrouwensfuncties (posten en departement). De bedoeling is enerzijds te controleren of de als vertrouwensfuncties aangemerkte functies dit predikaat nog steeds verdienen en anderzijds posten te wijzen op de verplichting om niet-gescreende medewerkers geen vertrouwelijke en Staatsgeheime berichten te laten behandelen. Posten zullen in het laatste geval hun (administratieve) organisatie moeten aanpassen. Deze evaluatie vergt een degelijke voorbereiding en zal naar verwachting in het voorjaar van 2005 in samenwerking met de posten worden gestart, aldus de ministers.



#### *VBTB-conformiteit*

Naar aanleiding van de kritische kanttekeningen bij de VBTB-conformiteit, met name het beperkt aantal effectindicatoren, verwachten de ministers dat met de ingrijpende aanpassing van de structuur van de begroting 2005 het VBTB-gehalte van het Jaarverslag 2005 verder zal toenemen. Wel merken zij op dat (kwantitatieve) prestatiegegevens niet altijd eenvoudig zijn op te stellen voor het specifieke en complexe buitenlands beleid.

#### **4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de ministers zich over het algemeen kunnen vinden in de verschillende conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de bedrijfsvoering. Positief is ook dat zij er op zullen toezien dat ingezette acties ter verbetering van het financieel beheer voortvarend zullen worden voortgezet, dat er voldoende opvolging van de maatregelen plaatsvindt en dat verdere verbeteringen waar mogelijk worden doorgevoerd. In dit licht betreurt zij het dat de ministers de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer op onderdelen niet delen. Hierover brengt zij het volgende naar voren.

#### *Voorschotbeheer*

Gezien het oplopend percentage aan fouten en onzekerheden in het voorschotbeheer is de Algemene Rekenkamer er niet van overtuigd dat dit percentage dicht bij het maximaal haalbare zit. Temeer daar het ministerie zelf nog niet eenduidig de oorzaken van de onvolkomenheden heeft kunnen traceren. De nu door het ministerie in gang gezette diepgaande analyse van de hoogte van het fouten- en onzekerheidspercentage getuigt daarvan. Dit is dan ook de reden waarom de Algemene Rekenkamer ertoe overgaat om zelf door middel van een bezwaaronderzoek naar het financieel beheer van de voorschotten zich een beeld te vormen van de eventuele structurele knelpunten in dit beheer. Op grond van de bepalingen in de nieuwe regeling Voorschotbeheer beschouwt zij het voorschotbeheer bij het ministerie als veel meer omvattend, dan het daadwerkelijk verstrekken en afboeken van voorschotten. Het traject om door middel van de Checklist Organisational Capacity Assessment (CoCa) de beheerscapaciteit van de beherende organisatie of overheid te toetsen, dat voorafgaat aan het verstrekken van voorschotten, dient eveneens toereikend te worden uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer waardeert het positief dat de ministers toezeggen een onderzoek naar het gebruik van dit instrument te zullen instellen. Zij zal de resultaten van dit onderzoek, samen met de resultaten van de diepgaande analyse van de hoogte van het fouten- en onzekerheidspercentage in het voorschotbeheer, indien tijdig beschikbaar, in haar bezwaaronderzoek meenemen.

#### *Reviewbeleid*

De Algemene Rekenkamer is het met de ministers eens dat het ministerie beschikt over een reviewbeleid in de zin van het selecteren van te reviewen onderwerpen door het Audit Committee. Met deze procedure is naar haar mening evenwel nog geen sprake van een reviewbeleid waarin het geheel van overwegingen is opgenomen, dat ten grondslag ligt aan het al dan niet uitvoeren van een review en de keuze voor het tijdstip, de diepgang en frequentie van reviews. De budgethouders op decentraal niveau kunnen op grond van zo'n algemeen reviewbeleid vervolgens de aanpak en uitvoering van de review uitwerken naar de controlesituatie.

#### *Nieuwbouw ambassade te Berlijn*

De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor de wijze waarop het ministerie elk project evalueert en het beheer analyseert. De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de ministers geen aanleiding zien de huidige werkwijze voor de (bij)sturing en het beheer van huisvestingsprojecten te veranderen met het oog op lessen voor de toekomst. Naar haar mening kan de evaluatie en analyse aan waarde winnen indien op basis van een systematische projectadministratie projecten in samenhang worden geanalyseerd en indien deze overalanalyse wordt vertaald in algemene richtlijnen voor toekomstige bouwprojecten.

In 44 van de 102 gevallen blijkt de begroting van projecten meer dan 20% af te wijken van de realisatie, met grote uitschieters zoals de nieuwbouw van de ambassade te Berlijn en projecten waarin sprake is van onderuitputting. De bijna stelselmatige, grote afwijking tussen begroting en realisatie zou naar de mening van de Algemene Rekenkamer voor het ministerie aanleiding moeten zijn om zich te beraden op de wijze waarop systematisch de projecten worden begroot, geadmistreerd en geanalyseerd.

#### *Kwaliteit van het financieel beheer*

De Algemene Rekenkamer onderkent de door de ministers aangegeven instrumenten om de budgethouders een adequaat (financieel) beheer te kunnen laten uitvoeren. Gegeven het verslechterd financieel beheer is zij er echter niet van overtuigd dat deze instrumenten ook voldoende worden toegepast om het beoogde beheer ook daadwerkelijk af te dwingen, mocht dit noodzakelijk zijn. Zij gaat er vanuit dat in de gestarte diepgaande analyse naar de hoogte van het fouten- en onzekerheidspercentage in het voorschotbeheer de effectiviteit van het sanctiebeleid wordt meegenomen.

#### *Accountantsrapport*

De Algemene Rekenkamer is het met de ministers eens dat bij het opstellen van het accountantsrapport een afweging dient te worden gemaakt tussen hoofdlijnen en details. Deze recapitulatie van de bevindingen die in de eveneens uitgebrachte slotmemoranda in detail op de betreffende budgethouders zijn gericht, bevat een vertaling naar structurele oorzaken in het financieel beheer. Zij geeft de ministers in overweging om hierbij de gekwantificeerde resultaten van de controle te betrekken zodat de ernst van de onvolkomenheden kan worden gewogen met het oog op het nemen van de nodige maatregelen ter verbeteringen.

#### *FMO*

De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de ministers niet ingaan op de aanbeveling om het fondsvermogen van de FMO en de aan de FMO gerelateerde fondsen in de toelichting bij de saldibalans op te nemen. Door de voorgestelde toelichting niet op te nemen in de saldibalans komen daarin naar de mening van de Algemene Rekenkamer de rechten die het ministerie heeft onvoldoende tot uitdrukking.

#### *Integriteit*

Voor de Algemene Rekenkamer blijft de problematiek van het screenen van lokale medewerkers in een vertrouwensfunctie een punt van grote zorg. Zij beschouwt deze als onderdeel van het integriteitsbeleid en verzoekt de ministers met klem om de nu in gang gezette evaluatie en het toezicht op de posten op zeer korte termijn af te ronden en de noodzakelijke maatregelen te nemen zodat ongescreende medewerkers niet in aanraking komen met vertrouwelijke en Staatsgeheime documenten.

**BIJLAGE 1**
**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN**
**A: Verplichtingen**

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord be- drag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Toelichting
(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)			
	Beleidsartikelen:							
1	Internationale ordening	87,420	0	0	0	0	Nee	
2	Vrede, veiligheid en conflictbeheersing	160,795	0,001	0	0	0	Nee	
3	Humanitaire hulp	249,910	3,487	0	3,487	1,4%	Nee	
4	Goed bestuur, mensenrechten en vredesop- bouw	59,619	0,482	0	0,482	0,81%	Nee	
5	Europese samenwerking	5 523,943	0,021	0,5	0,521	0,01%	Nee	
6	Bilaterale ontwikkelingssamenwerking	396,591	1,516	0	1,516	0,38%	Nee	
7	Fondsen en programma's van de Europese Unie	0	0	0	0	0	Nee	
8	De rol van de Verenigde Naties bij armoede- bestrijding	309,179	1,732	0	1,732	0,56%	Nee	
9	De rol van internationale financiële instellingen bij armoedebestrijding	- 71,486	0	0	0	0	Nee	
10	Samenwerking met maatschappelijke organisaties	269,032	13,489	0	13,489	5,01%	Ja	
11	Internationaal onderwijs	75,852	0	0	0	0	Nee	
12	Samenwerking met het bedrijfsleven	102,442	0	0	0	0	Nee	
13	Economische betrekkingen en handels- bevordering	44,906	0	0	0	0	Nee	
14	Asiel, migratie en consulaire dienstverlening	114,405	0	0	0	0	Nee	
15	Internationaal cultuurbeleid	15,579	0	0	0	0	Nee	
	Niet-beleidsartikelen:							
16	Geheim	0	0	0	0	0	Nvt	
17	Nominaal en onvoorzien	0,039	0	0	0	0	Nee	
18	Algemeen	674,396	0	0	0	0	Nee	
Totaal		8 012,352	20,728	0,5	21,228			

**B: Uitgaven**

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord be- drag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Toelichting
(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)			
	Beleidsartikelen:							
1	Internationale ordening	87,857	0,526	0,008	0,534	0	Nee	
2	Vrede, veiligheid en conflictbeheersing	98,084	3,392	0,044	3,436	3,5%	Nee	
3	Humanitaire hulp	249,915	1,267	0	1,267	0,51%	Nee	
4	Goed bestuur, mensenrechten en vredesop- bouw	67,175	0,175	0	0,175	0,26%	Nee	
5	Europese samenwerking	5 526,939	0	0	0	Nee	Nee	
6	Bilaterale ontwikkelingssamenwerking	953,494	7,528	1,150	8,678	0,91%	Nee	
7	Fondsen en programma's van de Europese Unie	122,148	0	0	0	Nee		
8	De rol van de Verenigde Naties bij armoede- bestrijding	375,628	2,000	0	2,000	0,53%	Nee	
9	De rol van internationale financiële instellingen bij armoedebestrijding	148,261	0	0	0	0	Nee	
10	Samenwerking met maatschappelijke organisaties	738,731	1,693	0,037	1,730	0,23%	Nee	
11	Internationaal onderwijs	87,910	0,342	1,074	1,416	1,61%	Nee	
12	Samenwerking met het bedrijfsleven	221,708	0	0	0	0	Nee	
13	Economische betrekkingen en handels- bevordering	40,062	0,694	0,416	1,110	2,77%	Nee	
14	Asiel, migratie en consulaire dienstverlening	106,071	0,025	0	0,025	0,02%	Nee	
15	Internationaal cultuurbeleid	17,609	0,635	0	0,635	3,61%	Nee	
	Niet-beleidsartikelen:							
16	Geheim	0	0	0	0	0	Nvt	
17	Nominaal en onvoorzien	0,039	0	0	0	0	Nee	
18	Algemeen	674,386	7,011	18,946	25,957	3,86%	Ja	
	Totaal	9 514,890	25,288	21,675	46,428			

**C: Ontvangsten**

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord be- drag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)	
<b>Beleidsartikelen:</b>								
1	Internationale ordening	0,118	0	0	0	0	Nvt	
2	Vrede, veiligheid en conflictbeheersing	0,816	0,621	0	0,621	76,10%	Ja	
3	Humanitaire hulp	0	0	0	0	0	Nvt	
4	Goed bestuur, mensenrechten en vredesop- bouw	0	0	0	0	0	Nvt	
5	Europese samenwerking	466,384	0	0	0	0	Nee	
6	Bilaterale ontwikkelingssamenwerking	113,551	0	0	0	0	Nee	
7	Fondsen en programma's van de Europese Unie	0	0	0	0	0	Nvt	
8	De rol van de Verenigde Naties bij armoede- bestrijding	0	0	0	0	0	Nvt	
9	De rol van internationale financiële instellingen bij armoedebestrijding	0	0	0	0	0	Nvt	
10	Samenwerking met maatschappelijke organisaties	0	0	0	0	0	Nvt	
11	Internationaal onderwijs	0	0	0	0	0	Nvt	
12	Samenwerking met het bedrijfsleven	0	0	0	0	0	Nvt	
13	Economische betrekkingen en handels- bevordering	0	0	0	0	0	Nvt	
14	Asiel, migratie en consulaire dienstverlening	2,696	0	0	0	0	Nee	
15	Internationaal cultuurbeleid	0	0	0	0	0	Nvt	
<b>Niet-beleidsartikelen:</b>								
16	Geheim	0	0	0	0	0	Nvt	
17	Nominaal en onvoorzien	0	0	0	0	0	Nvt	
18	Algemeen	96,545	0	0	0	0	Nee	
<b>Totaal</b>		<b>703,110</b>	<b>0,621</b>	<b>0</b>	<b>0,621</b>			

**D: Saldibalans**

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)	
Debet	Liquide middelen	25,691	0,01	0,005	0,015	0,06%	Ja	
	Extra comptabele vorderingen	483,636						
	Voorschotten	4 560,076	4,636	0	4,636	0,10%	Nee	
	Uitgaven ten laste van begroting	9 514,855						
	Intra comptabele vorderingen	17,962	0,898	0,597	1,495	8,32%	Nee	
Credit	Rekening Courant Rijkshoofd- boekhouding	8 843,377						
	Garantieverplichtingen	750,563						
	Openstaande verplichtingen	5 557,460						
	Ontvangsten ten gunste van begroting	703,109						
	Intra comptabele schulden	12,022	0,033	0	0,033	0,27%	Nee	
	<b>Beoordeeld totaal</b>	<b>20 250,787</b>						

**E: Baten- en lastendienst**

	Totaal ver- antwoord be- drag (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)		
CBI								
Lasten	7,583	0,004	0	0,004	0,05%	Nee		
Kapitaaluitgaven	0,121	0	0	0	0	Nvt		
Baten	7,369	0	0	0	0	Nvt		
kapitaalontvangsten	0,056	0	0	0	0	Nvt		
Totaal		0,004						

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 saldbalans: per individuele post);
- voor artikelen € 50 miljoen en < € 0,5 miljard: € 5 miljoen (voor de saldbalans: per individuele post), en
- voor artikelen € 0,5 miljard: 1% van het artikelbedrag (voor de saldbalans: 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 BUITENLANDSE ZAKEN**

	Uitgaven				Verplichtingen			
	Begroting 2004 (€ x 1000) (stand bij 2 <sup>e</sup> supp)	Verantwoording 2004 (€ x 1000)	verschil		Begroting 2004 (€) (stand bij 2 <sup>e</sup> supp)	Verantwoording 2004 (€)	verschil	
			abs (€)	%			abs (€)	%
<i>Beleidsartikelen:</i>								
Art 1 Internationale ordening	87,935	87,420	- 0,515		87,741	87,857	0,116	
Art 2 Vrede, veiligheid en conflictbeheersing	94,156	160,795	66,639		92,347	98,084	5,737	
Art 3 Humanitaire hulp	246,281	249,910	3,629		245,959	249,915	3,956	
Art 4 Goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw	66,393	59,619	6,774		63,907	67,175	3,268	
Art 5 Europese samenwerking	5 710,554	5 523,943	- 186,611		5 713,590	5 526,939	- 186,651	
Art 6 Bilaterale ontwikkelingssamenwerking	1187,176	396,591	- 790,585		957,288	953,494	- 3,794	
Art 7 Fondsen en programma's van de Europese Unie	0	0	0		127,368	122,148	- 5,220	
Art 8 De rol van de Verenigde Naties bij armoedebestrijding	311,618 309,179	- 2,439		378,773	375,628	- 3,145		
Art 9 De rol van internationale financiële instellingen bij armoedebestrijding	101,100	- 71,486	- 172,586	155,955	148,261	- 7,694		
Art 10 Samenwerking met maatschappelijke organisaties	270,090	269,032	- 1,058	725,387	738,731	13,344		
Art 11 Internationaal onderwijs	69,291	75,582	6,291	86,959	87,910	0,951		
Art 12 Samenwerking met het bedrijfsleven	107,290	102,442	4,848	187,461	221,708	34,247		
Art 13 Economische betrekkingen en handelsbevordering	49,193	44,906	- 4,287	48,096	40,062	- 8,034		
Art 14 Asiel, migratie en consulaire dienstverlening	114,373	114,405	0,032	106,547	106,071	- 0,476		
Art 15 Internationaal cultuurbeleid	17,270	15,579	- 1,691	17,270	17,609	0,339		
<i>Niet-beleidsartikelen:</i>								
Art 16 Geheim	0	0	0	0	0	0		
Art 17 Nominaal en onvoorzien	0,136	0,039	- 0,097	0,136	0,039	- 0,097		
Art 18 Algemeen	685,113	674,396	- 10,717	679,203	673,259	- 5,944		
Totaal	9 117,969	8 012,352	- 1 105,617	9 673,987	9 514,890	- 159,097		
Totaal overschrijdingen			76,591			61,958		



**(ERNSTIGE) ONVOLKOMENHEDEN IN HET FINANCIËEL BEHEER,  
HET MATERIEELBEHEER EN DE DAARTOE BIJGEHOUDEN  
ADMINISTRATIES BIJ HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE  
ZAKEN**

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Omvang (x € 1000)	Toelichting in paragraaf
		nr	omschrijving		
<p><i>Voorschotbeheer</i> Ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer: de toekenning en afwikkeling van voorschotten is nog steeds niet op orde. Ondanks intensieve controle en tussentijdse correcties resteert een bedrag aan fouten en onzekerheden in de afgewikkelde voorschotten van zo'n € 42 miljoen (1,8%). De Algemene Rekenkamer zal over 2005 een bezwaaronderzoek uitvoeren, waarbij zij de criteria die gelden voor het M&amp;O beleid als toetssteen zal hantieren.</p>	1997/2001/ 2002/2003	diverse	Voorschotbeheer gehele departement	2 300	§ 3.1.1
<p><i>Departementaal reviewbeleid</i> Het HBBZ bevat weliswaar elementen van een reviewbeleid, doch het ministerie kent geen formeel door de departementsleiding vastgesteld reviewbeleid waarin het geheel van overwegingen is opgenomen voor het houden van reviews op de werkzaamheden van externe controleurs zodat de budgethouders dit beleid al naar gelang de controlesituatie verder kunnen uitwerken.</p>	2004	diverse	Totale begroting		§ 3.1.2
<p><i>Toezicht op non-gouvernementele organisaties</i> Het ministerie trof per september 2004 aanvullende beheersmaatregelen waardoor de interne controle op de verantwoordingen en met name op de afgegeven accountantsverklaringen verbeterd kan worden. De maatregelen zullen eerst over 2005 pas werken.</p>	2002	Met name art. 10	Samenwerking met maatschappelijke organisaties		§ 3.1.3
<p><i>Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR)</i> Over 2004 voldoet het ministerie nog niet aan de volgens het VIR vereiste beveiligingsplannen en (geteste) beveiligingsmaatregelen. Voor het vitale systeem Piramide dient een vernieuwde A&amp;K-analyse nog gemaakt te worden, die over het PINS is verouderd. De inmiddels wel ontwikkelde informatiebeveiligingsplannen hebben nog niet geleid tot concrete maatregelen van beveiliging door de budgethouders.</p>	2000		Informatiebeveiliging gehele departement		§ 3.1.4

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel			Toelichting in paragraaf
		nr	omschrijving	Omvang (x € 1000)	
<i>Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)</i> Voor de FMO en de daaraan gerelateerde fondsen vormt de toekomstige status en werkingsduur onderdeel van de lopende discussie over de langetermijnrelatie tussen de staat en de FMO na 2005. De gewenste actualisering van de controleprotocollen en de harmonisatie van uitvoeringswerkzaamheden en vergoedingen van de FMO is in gang gezet maar dient nog zijn beslag te krijgen.	2003	Deels art. 12	Samenwerking met het bedrijfsleven		§ 3.1.5
<i>(financieel) Beheer van de bouw van ambassades</i> Richtlijnen voor de (maximum)kosten van een ambassade ontbreken. Door ondermeer onvoldoende aansturing in de beginfase betaalde het ministerie uiteindelijk zo'n € 10 miljoen aan claims voor meerwerk bij de bouw van de ambassade te Berlijn en werd de bouw ernstig vertraagd. De directie Huisvesting Buitenlandse Zaken voert geen analyses uit op de gerealiseerde kosten van de projecten in onderlinge samenhang als lessen voor de toekomst.	2004	Art. 18	Algemeen	57	§ 3.1.6

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
AC	Audit-Committee
A&K	Afhankelijkheid & Kwetsbaarheid
AO/IC	Administratieve Organisatie/Interne Controle
CBI	Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelings-landen
CoCa	Checklist organisational Capacity
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DAD	Departementale Accountantsdienst
DEK	Directie Effectiviteit en Kwaliteit
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DHB	Directie Huisvesting Buitenland
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
ECC	ERP Competence Center
FEZ	directie Financieel Economische Zaken
FMO	Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden
HBBZ	Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken
IMD	Instituut voor Meerpartijendemocratie
KGIB	Kerngroep Informatiebeveiliging
MFO	Medefinancieringsorganisatie
M&O	Misbruik en Oneigenlijk gebruik
NGO	Non-gouvernementele organisaties
ODA	Official Development Assistance
PINS	PersoneelsInformatieSysteem
PMS	Programma Management Systeem
PvE	Programma van Eisen
RDS	Reisdeclaratiesysteem
SMART	Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch en Tijdgebonden
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst

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.