
Vergaderjaar 2005–2006

30 550 V

**Jaarverslag en slotwet ministerie van
Buitenlandse Zaken 2005**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE
VAN BUITENLANDSE ZAKEN (V)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2006 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

Samenvatting	5				
Audit-Actielijst 2006	10				
1 Inleiding	15				
1.1 Rapport bij het jaarverslag	15	3.2.2	Non-gouvernementele organisaties		37
1.2 Het Ministerie van Buitenlandse Zaken	16	3.3	Aandachtspunten		37
1.3 Opzet van het onderzoek	16	3.3.1	Kwaliteit van het financieel beheer		37
1.4 Leeswijzer	17	3.3.2	Nieuw Visum Informatie Systeem		38
		3.3.3	Uitgaven EU-voorzitterschap		38
		3.3.4	Onderhoud ambassades		39
		3.3.5	Integriteitsbeleid		41
		3.3.6	Bilaterale ontwikkelingshulp		43
		3.3.7	Inhuur externen		45
		3.4	Conclusies		46
2 Jaarverslag	18	3.4.1	Financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties		46
2.1 Financiële informatie en saldibalans	18	3.4.2	Conclusies overige bedrijfsvoering		47
2.1.1 Oordeel financiële informatie	18	3.4.3	Ontwikkeling bedrijfsvoering		47
2.1.2 Oordeel saldibalans en toelichting	19				
2.2 Informatie over de bedrijfsvoering	20	4	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer		50
2.2.1 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering	20		Rekenkamer		50
2.3 Informatie over beleid	20	4.1	Reactie ministers		50
2.3.1 Oordeel informatie over beleid	21	4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer		51
2.3.2 VBTB-toets	21				
2.3.3 Informatie over armoedebestrijding nader beschouwd	24		Literatuur		53
3 Bedrijfsvoering	26	Bijlage 1	Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2005		54
3.1 Onvolkomenheden	26				
3.1.1 Bezwaaronderzoek voorschotbeheer OS-gelden	26	Bijlage 2	Overzicht fouten en onzekerheden 2005		55
3.1.2 Departementaal reviewbeleid	32				
3.1.3 Informatiebeveiliging	33	Bijlage 3	Overzicht onvolkomenheden 2005		60
3.1.4 Nieuwbouw ambassades	34				
3.1.5 Archief- en dossierbeheer	35	Bijlage 4	Gebruikte afkortingen		62
3.2 Opgeloste onvolkomenheden	36				
3.2.1 Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	36	Bijlage 5	Verklarende woordenlijst		63

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (begrotingshoofdstuk V) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het ministerie onderzocht. In dit rapport zijn de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen. De volgende passages vatten deze resultaten kort samen.

Financiële informatie

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2005 € 10 746 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 10 528 miljoen en de ontvangsten € 611 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (begrotingshoofdstuk V) heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende belangrijke fouten en onzekerheden:

- aangegane verplichtingen: € 39,3 miljoen, vooral door fouten en onzekerheden in artikel 4: Meer welvaart en minder armoede en in artikel 5: Toegenomen menselijke en sociale ontwikkeling;
- uitgaven: € 24,4 miljoen, vooral door fouten en onzekerheden in artikel 4: Meer welvaart en minder armoede en in artikel 11: Algemeen;
- saldibalans: € 4 000 op de balanspost «liquide middelen» waarmee de tolerantiegrens van 0% werd overschreden.

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 2005 aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende onderdelen:

- het voorschotbeheer OS-gelden;
- het departementale reviewbeleid;
- de informatiebeveiliging, wat betreft het voldoende opvolgen van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR);
- nieuwbouw ambassades;
- het archief- en dossierbeheer.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelde de Algemene Rekenkamer over 2005 vast dat het financieel beheer en het materieelbeheer over het algemeen ordelijk en controleerbaar waren.

Ten opzichte van 2004 is de kwaliteit van het financieel beheer iets verbeterd: het bedrag aan fouten en onzekerheden in de betalingen en verantwoordingen bedraagt over 2005 € 71,2 miljoen tegenover € 89,6 miljoen over 2004. Het percentage fouten en onzekerheden op het totaal van de afgewikkelde voorschotten van € 2,4 miljard daalde naar 1,1%. Daarmee heeft de minister voldaan aan zijn toezegging aan de Tweede Kamer om het aantal fouten en onzekerheden terug te brengen tot rond de 1%. De verbetering in de kwaliteit van het financieel beheer is vooral het gevolg van minder onzekerheden. Zorgelijk is dat zowel in de verplichtingen als in de betalingen ten opzichte van 2004 over 2005 de

onrechtmatigheden zijn toegenomen. Het totaal aan onrechtmatigheden in de betalingen en de verantwoordingen nadert met een percentage van 0,72% de tolerantiegrens van 1%. De Algemene Rekenkamer beveelt aan een nadere analyse te maken van deze stijging van de onrechtmatigheden.

De doelstelling van het ministerie om jaarlijks 0,8% van het Bruto Nationaal Product te besteden aan ontwikkelingssamenwerking kan een bestedingsdruk geven. Over 2005 beoordeelde de departementale accountantsdienst een bedrag van in totaal € 3,4 miljoen als onrechtmatig, omdat door de bestedingsdruk te vroeg betaald is. Bij het Ministerie van Financiën stelt de Algemene Rekenkamer vast dat een bedrag van in totaal circa € 144 miljoen niet aan de eisen van de CW 2001 voldoet. Op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken is dit bedrag eind 2005 vooruitbetaald aan buitenlandse ontwikkelingsinstellingen.

De Algemene Rekenkamer heeft veel waardering voor de in 2005 genomen maatregelen voor de verbetering van het voorschotbeheer van OS-gelden. Een deel van de effecten van de genomen verbetermaatregelen zal evenwel vanaf 2006 en later pas zichtbaar kunnen worden. Over 2005 stelt de Algemene Rekenkamer in het bezwaaronderzoek voorschotbeheer OS-gelden in de diverse onderdelen van de activiteitencyclus en de organisatie van het voorschotbeheer nog onvolkomenheden vast. Op drie belangrijke onderdelen van het voorschotbeheer stelt de Algemene Rekenkamer bovendien nog structurele onvolkomenheden vast waarvoor weliswaar het ministerie verbetermaatregelen in gang heeft gezet maar waarvan zij de werking en het effect nog niet heeft kunnen vaststellen. In een vervolgbeswaaronderzoek zal de Algemene Rekenkamer over 2006 nagaan of met name de volgende verbeteringen zijn doorgevoerd:

- de verdere ontwikkeling van het managementinformatiesysteem waardoor de monitoring van (de resultaten van) OS-activiteiten middels eenduidige indicatoren kan plaatsvinden;
- het (binnen de raamovereenkomsten) maken van nadere afspraken met internationale organisaties over tijdige aanlevering van verantwoordingen over de besteding van OS-gelden, meer in overeenstemming met de huidige regelgeving van het ministerie;
- het doorvoeren van een substantiële verbetering van het systeem en de uitvoering van het rappel- en sanctiebeleid.

Het merendeel van de budgethouders heeft het reviewbeleid nog niet volgens de richtlijn in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ) beschreven en ingericht.

Het ministerie voldoet weliswaar over 2005 op hoofdlijnen aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR), maar de beveiligingsmaatregelen worden nog niet goed opgevolgd.

Het ministerie beschikt voor de nieuwbouw van ambassades nog niet over richtlijnen voor de (maximum)kosten en loopt hierdoor een risico dat kosten voor een nieuwbouwproject onevenredig hoog uitpakken. Door het ontbreken van een geaggregeerde evaluatie van begrote en gerealiseerde kosten kan het ministerie geen lessen voor de toekomst trekken.

Voor een toereikend archief- en dossierbeheer dienen de archiefinstructies nog te worden geactualiseerd. Daarnaast moeten de desbetreffende medewerkers zich ook bewuster worden van het grote belang van een

goedwerkend archief en kwalitatief goede dossiers. Ook moet nog een sanctiebeleid worden ontwikkeld.

De Algemene Rekenkamer constateert dat in 2005 bij respectievelijk de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) en de non-gouvernementele organisaties de onvolkomenheden in het toezicht door het ministerie zijn opgelost.

De Algemene Rekenkamer heeft door het ontbreken van een definitieve financiële verantwoording en de accountantsverklaring daarover nog geen toets kunnen uitvoeren op de uitgaven van het EU-voorzitterschap. Wij dringen er op aan dat het ministerie deze verantwoording zo spoedig mogelijk alsnog uitbrengt.

De ontwikkeling van het Nieuw Visum Informatie Systeem (NVIS) stagneerde in 2005, omdat de beveiliging van de informatie-uitwisseling met de ketenpartners complexer is dan was voorzien. Inmiddels is een goede doorstart gemaakt. Daarbij is het noodzakelijk om de relevante ontwikkelingen op het consulaire werkterrein te blijven volgen en daar bij de verdere ontwikkeling zo nodig rekening mee te houden.

Voor het nieuwe financieringsstelsel dat het ministerie voor het onderhoud van ambassades in 2005 doorvoerde dienen naar de mening van de Algemene Rekenkamer de gereserveerde bedragen in de artikelsgewijze toelichting bij de begroting te worden geëxpliciteerd. Ook dient de regelgeving voor het onderhoud in het HBBZ nog te worden aangepast. Aangezien nog maar weinig ervaring is opgedaan met dit nieuwe systeem zal de Algemene Rekenkamer de werking eerst over 2006 kunnen vaststellen.

Voor het integriteitsbeleid dient naar de mening van de Algemene Rekenkamer het ministerie een overkoepelend integriteitsbeleid nog te formuleren. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat eind 2005 nog altijd 105 lokale medewerkers ongescreend een vertrouwensfunctie vervullen. Volgens een nieuwe benadering zal het ministerie de functies van lokale krachten wellicht niet langer als vertrouwensfunctie beschouwen. Over 2006 zal de Algemene Rekenkamer nagaan welke criteria hierbij zijn gehanteerd.

Het ministerie voldoet nog niet aan haar eigen doelstelling om 90% van de OS-activiteiten tijdig te waarderen in het OS-waarderingssysteem, terwijl ook de kwaliteit van de waarderingen nog onvoldoende is.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op deugdelijke wijze tot stand gekomen is en voor het grootste deel voldoet aan de verslaggevingseisen. Wel worden effect- en prestatie-indicatoren in het jaarverslag in veel gevallen nog onvoldoende concreet uitgewerkt of ontbreken deze. De ontwikkeling van een VBTB-conform jaarverslag blijft zodoende een punt van aandacht.

Ten aanzien van het beleidsartikel armoedebestrijding concludeert de Algemene Rekenkamer dat de minister te weinig inzicht geeft in de mate

waarin de (internationale) doelstellingen worden behaald en op welke wijze het Nederlandse beleid hieraan bijdraagt.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

Reactie ministers

In hun reactie van 2 mei 2006 gaan de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking nader in op diverse onderwerpen uit ons Rapport bij het Jaarverslag 2005.

De ministers geven aan dat inmiddels een diepgaande analyse is gemaakt van de toename in de onrechtmatigheden in de verplichtingen en de betalingen. De resultaten van deze analyse en de daaruit volgende maatregelen zullen binnenkort met de Algemene Rekenkamer worden besproken.

De aanbevelingen uit het bezwaaronderzoek zullen waar mogelijk worden meegenomen bij het werken aan de verdere verbeteringen in het voorschotbeheer van OS-gelden. De ministers realiseren zich dat de naleving van de overeenkomsten door de internationale instellingen, alsmede de vastlegging van de bevindingen van het ministerie een punt van aandacht zal moeten zijn.

De ministers onderschrijven de noodzaak van een goede registratie van integriteitschendingen en sancties. Een uitgebreider registratiesysteem ten behoeve van alle departementen is momenteel in ontwikkeling bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Zij kondigen aan een voor alle medewerkers toegankelijke website over integriteit te ontwikkelen om de inzichtelijkheid en de toegankelijkheid van de bestaande regelgeving en beleid verder te vergroten. Deze site zal worden voorzien van een inleiding die de samenhang tussen de verschillende onderdelen verwoordt, waardoor op een pragmatische en gebruikersvriendelijke wijze tegemoet wordt gekomen aan het aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, aldus de ministers.

De ministers zien geen aanleiding om de werkwijze bij het beheer van de bouw van ambassades te herzien. Ook de aanbeveling om de voor het onderhoud van ambassades gereserveerde bedragen in de begroting op nemen, nemen de ministers niet over. Wel stemmen zij in met de aanbeveling om de richtlijnen voor het onderhoud nog eens te evalueren en waar nodig aan te passen.

De VBTB conformiteit van het jaarverslag en de begroting zullen constant verder worden ontwikkeld. De resultatenrapportage die voor het eerst in aanvulling op het Jaarverslag over 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden geeft een meer gedetailleerd inzicht in de beoogde en behaalde resultaten in de partnerlanden.

De overige conclusies en aanbevelingen in de Audit-Actielijst worden, voor zover deze niet in de reactie zijn toegelicht, door de ministers onderschreven.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer waardeert de constructieve reactie van de ministers, gezien de reeds uitgevoerde analyse naar de toename in de onrechtmatigheden in de verplichtingen en de betalingen en het aanbod om de resultaten daarvan en de daaruit volgende maatregelen op korte

termijn te willen bespreken. We nemen aan dat daaropvolgend ook de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd.

De toezegging om de aanbevelingen uit het bezwaaronderzoek mee te nemen in het verdere verbeterproces achten wij te summier. Voor de geconstateerde structurele onvolkomenheden in het voorschotbeheer verwacht de Algemene Rekenkamer dat de ministers aangeven hoe en op welke termijn zij verbeteringen denken te bereiken.

De pragmatische en gebruikersvriendelijke aanpak die de ministers voorstaan bij het verder vormgeven van het departementale integriteitsbeleid spreekt de Algemene Rekenkamer aan. Wel zullen wij nagaan of in deze aanpak het integriteitsbeleid voldoende samenhang kent.

Het is teleurstellend dat de ministers de aanbevelingen om de werkwijze ten aanzien van het beheer van de bouw van ambassades te herzien en om (maximum) kosten voor nieuwbouwprojecten op te stellen niet overnemen. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer kunnen dergelijke richtlijnen een bijdrage leveren aan een gepaste soberheid en hoge mate van functionaliteit van een ambassade. Het niet overnemen van de aanbeveling om de voor het onderhoud van de ambassades gereserveerde bedragen in de toelichting bij de begroting te expliciteren heeft als risico dat daardoor op de langere termijn planning en realisatie van de onderhoudskosten moeilijk zijn te vergelijken. De toezegging om de richtlijnen voor het onderhoud te evalueren en waar nodig aan te passen acht de Algemene Rekenkamer een goede zaak.

Het uitbrengen van een resultatenrapportage in aanvulling op de jaarlijkse verantwoording ziet de Algemene Rekenkamer als een stap in de goede richting om de resultaten van het OS-beleid te verantwoorden aan de Tweede Kamer. Wel merken wij op dat deze rapportage een duidelijker beeld zou moeten geven van de Nederlandse beleidsprestaties en -effecten.

De Algemene Rekenkamer zal in het Rapport bij het Jaarverslag 2006 in een vervolgbeswaaronderzoek voorschotbeheer OS-gelden nagaan of de toegezegde verbeteringen daadwerkelijk en structureel zijn doorgevoerd voor met name het toezicht op de internationale instellingen, het managementinformatiesysteem en het rappel- en sanctiebeleid. Indien in 2006 onvoldoende vorderingen zijn bereikt, zal de Algemene Rekenkamer (alsnog) bezwaar maken.

De Audit-Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2006 bouwt voort op de AAL 2005. De lijst meldt 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.

▶ = eerste jaar van constatering

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	
Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer					
1997 2001- 2004	Diverse artikelen; ca € 2,3 miljard	<i>Voorschotbeheer OS-gelden</i> Er is over 2005 sprake van een lichte verbetering in het (financieel) beheer van de voorschotten. De minister heeft voldaan aan zijn toezegging om het aantal fouten en onzekerheden in de afgewikkelde voorschotten terug te brengen tot rond de 1%. Het ministerie heeft maatregelen in gang gezet voor de verbetering van het voorschotbeheer. Een deel van de maatregelen zal pas in 2006 en later effect kunnen hebben. Over 2005 stelt de Algemene Rekenkamer nog (structurele) onvolkomenheden vast in het systeem van managementinformatie, het toezicht op internationale instellingen en het rappel- en sanctiebeleid.	Ondanks de vele verbetermaatregelen, die in 2005 zijn doorgevoerd/ in gang gezet, bevat het voorschotbeheer OS-gelden nog structurele onvolkomenheden. In een vervolgbeswaaronderzoek over 2006 zal de Algemene Rekenkamer nagaan of de benodigde extra maatregelen zijn doorgevoerd en het beoogde effect hebben.	Voor een verdere verbetering van het voorschotbeheer dienen in ieder geval de volgende structurele maatregelen nog te worden doorgevoerd: <ul style="list-style-type: none"> • het maken van afspraken met internationale instellingen over financiële verantwoordingen, waardoor het toezicht meer in overeenstemming met de BZ-regelgeving kan worden uitgevoerd; • het substantieel verbeteren van het rappel- en sanctiebeleid; • het versterken van het PM&E-instrumentarium door de ontwikkeling van eenduidige indicatoren voor de monitoring van (de resultaten van) OS-activiteiten voor een betere (bij)sturing van de uitvoering van het OS-beleid. 	De aanbevelingen zullen waar mogelijk worden meegenomen bij het werken aan de verdere verbeteringen in het voorschotbeheer. De naleving van de overeenkomsten door de internationale instellingen en de vastlegging van de bevindingen van het ministerie zal een punt van aandacht moeten zijn. Ten aanzien van het sanctiebeleid zal worden bezien of maatregelen noodzakelijk en/of wenselijk zijn.
2004 2005	Totale begroting	<i>Departementaal review-beleid</i> In september 2005 is in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ) een richtlijn opgenomen voor het reviewbeleid. Het merendeel van de budgethouders heeft het reviewbeleid nog niet volgens deze richtlijn beschreven,	De meeste budgethouders voeren de richtlijn reviewbeleid volgens het HBBZ nog onvoldoende uit.	Budgethouders dienen naar de controlesituatie hun reviewbeleid in te richten volgens de in het HBBZ opgenomen richtlijn.	Bezien wordt of maatregelen noodzakelijk en/of wenselijk zijn.

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2000- 2005		<p><i>Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR)</i> In 2005 zijn het informatiebeveiligingsbeleid en de Baseline Informatiebeveiliging vastgesteld. Voor de systemen Piramide en PINS is de A&K analyse vernieuwd. Informatiebeveiliging ontbreekt nog in de P&C-cyclus. Maatregelen voor de beveiliging worden nog niet goed opgevolgd.</p>	Over 2005 voldoet het ministerie op hoofdlijnen aan het VIR. Een onvolkomenheid is het nog niet goed opvolgen van beveiligingsmaatregelen door de budgethouders.	De departementsleiding dient erop toe te zien dat de medewerkers aan de eisen van het VIR voldoen en dient zonodig door sanctiemaatregelen af te dwingen dat beveiligingsmaatregelen worden opgevolgd.	De aanbeveling wordt onderschreven. Niet is aangegeven welke concrete stappen zullen worden ondernomen om de beoogde beveiligingsmaatregelen te doen opvolgen.
2004 2005	Artikel 11; apparaatskosten	<p><i>(Financieel) beheer van de bouw van ambassades</i> Het ministerie heeft geen richtlijnen voor de maximum bouwkosten van nieuwbouwprojecten. Een nieuwe procedure die vanaf 2006 wordt gehanteerd kan meer inzicht geven in de werkwijze en besluitvorming in de diverse fasen van een huisvestingsproject, maar voorziet niet in een evaluatie van begrote en gerealiseerde kosten.</p>	De Algemene Rekenkamer stelt onvolkomenheden vast in het (financieel) beheer van nieuwbouwprojecten vanwege het ontbreken van richtlijnen voor de maximum kosten van nieuwbouwprojecten en het niet op een geaggregeerd niveau evalueren van de begrote en gerealiseerde kosten.	De minister moet richtlijnen opstellen voor de (maximum)kosten voor de bouw van ambassades. In de nieuwe procedure moet worden opgenomen dat voor (nieuwbouw)projecten de begrote en gerealiseerde kosten worden geëvalueerd, met het oog op lessen voor de toekomst.	De aanbevelingen worden niet overgenomen.
Onvolkomenheden in de overige bedrijfsvoering					
2005	Totale begroting	<p><i>Archief- en dossierbeheer</i> Het archief- en dossierbeheer op het ministerie is bij diverse budgethouders niet op orde. De archief-richtlijnen in het HBBZ zijn verouderd. Medewerkers lijken het grote belang van een goed archief- en dossierbeheer te onderschatten. De Directie Documentaire Informatievoorziening (DDI) heeft initiatief genomen voor betere richtlijnen en het uitwerken van verbeterplannen door de directies.</p>	De Algemene Rekenkamer stelt onvolkomenheden in het huidige archief- en dossierbeheer vast waardoor er risico's zijn voor een goede bedrijfsvoering.	De DDI dient de in ontwikkeling zijnde nieuwe richtlijnen zo snel mogelijk door te voeren. De directies op het ministerie dienen hun verbeterplannen te implementeren. De departementsleiding heeft tot taak medewerkers beter te doordringen van het grote belang van een goed archief- en dossierbeheer.	De ministers onderschrijven de aanbevelingen, doch doen geen expliciete toezeggingen hoe verbeteringen zullen worden doorgevoerd en op welke termijn deze zijn te verwachten.

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
Aandachtspunten				
	<p><i>Kwaliteit financieel beheer</i></p> <p>Over 2005 is de kwaliteit van het financieel beheer iets verbeterd, aangezien het bedrag aan onzekerheden substantieel verminderd is ten opzichte van 2004. Het foutpercentage in de verplichtingen en de betalingen is daarentegen fors toegenomen. De onrechtmatigheden bij de verplichtingen zijn gestegen van € 20,7 miljoen (0,26%) in 2004 tot € 32,1 miljoen (0,31%) in 2005. De onrechtmatigheden in de betalingen zijn ten opzichte van 2004 met 42% gestegen tot € 36,9 miljoen en nadert met een percentage van 0,72% de tolerantiegrens van 1%.</p>	<p>Alhoewel over het algemeen het financieel beheer ordelijk en controleerbaar is, is de stijging in het foutpercentage van de verplichtingen en de betalingen een punt van zorg.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer dringt er bij het ministerie op aan een diepgaand onderzoek in te stellen naar de oorzaken van de stijging in de onrechtmatigheden bij de verplichtingen en de betalingen, zodat tijdig maatregelen genomen kunnen worden om te voorkomen dat het percentage fouten in de verplichtingen, de betalingen en de verantwoordingen over 2006 onacceptabel hoog wordt.</p>	<p>Er is inmiddels een diepgaande analyse uitgevoerd naar de onvolkomenheden in de verplichtingen en de betalingen. De resultaten hiervan en de daaruit volgende maatregelen zullen met de Algemene Rekenkamer worden besproken.</p>
	<p><i>Nieuwe Visum Informatie Systeem (NVIS)</i></p> <p>De ontwikkeling van het NVIS stagneerde in 2005 omdat de noodzakelijke koppeling van de bestanden van instanties, zoals het Ministerie van Justitie en de IND, hoge eisen stelt aan de integriteit en de beveiliging van informatie-uitwisseling. Dit blijkt complexer dan was voorzien. Er is inmiddels een doorstart gemaakt met de verdere ontwikkeling.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer kan zich vinden in de aanpak van de doorstart. Wel wijst zij op het risico van nieuwe vertraging indien bij deze ontwikkeling het ministerie onvoldoende alert is op de wensen van de ketenpartners en de relevante ontwikkelingen op het consulaire terrein.</p>	<p>Om verdere vertraging in de ontwikkeling van het NVIS te voorkomen is het zaak een integrale benadering te blijven volgen waarbij rekening wordt gehouden met de wensen van de ketenpartners en de Europese ontwikkelingen in het vreemdelingenbeleid.</p>	<p>De ministers onderschrijven de aanbeveling, doch geven niet concreet aan welke stappen zij zullen zetten.</p>
2005	<p>Artikel 3</p> <p><i>Uitgaven EU-voorzitterschap</i></p> <p>Het ministerie heeft nog geen verantwoording uitgebracht over de uitgaven die in 2004 en 2005 voor het EU-voorzitterschap zijn gemaakt.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer heeft door het ontbreken van een definitieve financiële verantwoording en de accountantsverklaring daarover nog geen toets kunnen uitvoeren op de uitgaven van het EU-voorzitterschap.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer dringt er op aan dat het ministerie deze verantwoording zo spoedig mogelijk alsnog zal uitbrengen.</p>	<p>De ministers onderschrijven de aanbeveling, doch geven niet aan op welke termijn de betreffende verantwoording en accountantsverklaring alsnog zal worden uitgebracht.</p>

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
Artikel 11	<i>Onderhoud ambassades</i> In 2005 voerde de Directie Huisvesting Buitenland (DHB) een nieuw systeem van financiering in op basis van een meerjaren onderhoudsplanning. De onderhoudsrichtlijnen in het HBBZ zijn echter nog niet voldoende op het nieuwe onderhoudsbeleid aangepast. De voor het onderhoud gereserveerde bedragen worden niet geëxpliciteerd in de artikelsgewijze toelichting bij de begroting.	De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor het risico dat het nieuwe huisvestingsbeleid niet goed zal werken. De richtlijnen in het HBBZ zijn nog niet voor het nieuwe systeem aangepast. Ook kan er te weinig inzicht zijn in het uitgevoerde huisvestingsbeleid, omdat de voor het onderhoud gereserveerde bedragen niet worden geëxpliciteerd in de artikelsgewijze toelichting bij de begroting.	De richtlijnen voor het onderhoud in het HBBZ evalueren en waar nodig aanpassen. De voor het onderhoud gereserveerde bedragen expliciteren in de artikelsgewijze toelichting bij de begroting.	De richtlijnen zullen worden geëvalueerd en waar nodig worden aangepast. De ministers nemen de aanbeveling om de voor het onderhoud gereserveerde bedragen te expliciteren in de artikelsgewijze toelichting bij de begroting niet over.
2002- 2005 Totale begroting	<i>Integriteitsbeleid</i> Over 2005 vervulde de centrale coördinator Integriteitsbeleid zijn coördinerende taak en voerde de DAD integriteitaudits uit. Het ontbreekt nog aan een overkoepelend beleid en een objectief sanctiebeleid.	Door het ontbreken van een overkoepelend integriteitsbeleid en een objectief sanctiebeleid is er een risico van het nemen van subjectieve en ad hoc maatregelen.	Op korte termijn een overkoepelend integriteitsbeleid en sanctiebeleid formuleren en vaststellen.	In een te ontwikkelen website over integriteit zal in de inleiding de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het integriteitsbeleid worden verwoord.
	<i>Vertrouwensfuncties</i> Het ministerie heeft in 2005 de screening van haar medewerkers die een vertrouwensfunctie uitoefenen, voortvarend opgepakt. Eind 2005 oefenden nog 105 lokale medewerkers ongescreend een vertrouwensfunctie uit. De departementsleiding heeft een nieuwe lijst met vertrouwensfuncties opgesteld waardoor veel vertrouwensfuncties komen te vervallen.	Voor de 105 lokale medewerkers met een vertrouwensfunctie die nog niet volgens de wettelijke regels zijn gescreend loopt het ministerie een risico dat vertrouwelijke informatie in verkeerde handen valt. Onduidelijk is welke criteria zijn gehanteerd bij het samenstellen van de nieuwe lijst met vertrouwensfuncties.	Op korte termijn de 105 lokale medewerkers met een vertrouwensfunctie alsnog screenen. Duidelijke criteria formuleren op grond waarvan een vertrouwensfunctie als dusdanig beschouwd moet worden.	De ministers onderschrijven de aanbeveling maar gaan er niet expliciet op in.
Beleidsinformatie				
Totale begroting	Het aantal concrete effecten prestatie-indicatoren in het jaarverslag is beperkt. De aansluiting tussen internationale doelstellingen en	De beleidsinformatie biedt nog te weinig inzicht in de mate waarin de (internationale) doelstellingen worden behaald. Het verwe-	Verhoog het inzicht in de doelrealisatie door gebruik van effectgegevens van derden. Maak de aansluiting tussen internationale	De ministers geven aan de VBTB conformiteit constant verder te verbeteren, doch gaan niet expliciet op de aanbevelingen in.
	de Nederlandse beleids-effecten en -prestaties	lijken van een geheel VBTB-conforme begroting	doelstellingen en beleid inzichtelijk. Hiervoor kan	

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	wordt onvoldoende inzichtelijk gemaakt.	en jaarverslag blijft daarmee een aandachtspunt.	meer gebruik worden gemaakt van verwijzingen naar relevante beleidsdocumenten. Verwerf tevens een beter inzicht in de resultaten van het gevoerde beleid.	
Afgerond in 2005				
Artikel 4.3 Ondernemings- klimaat ontwikke- lingslanden	<i>Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)</i> In 2005 voerde het ministerie een controleprotocol in. De juridische status van de fondsen is verankerd met de expliciete vermelding van het FMO-fondsvermogen in de Staatsbalans. In de toelichting bij de saldi-balans heeft het Ministerie van BZ in algemene bewoordingen aangegeven dat bij beëindiging van het fonds de resterende middelen terugvloeien naar de Staat.	Met de invoering van een controleprotocol en het uitvoeren van een daadwerkelijk toezicht heeft BZ zijn toezichthoudende functie ten aanzien van de FMO voldoende gewaarborgd zodat hiermee niet langer sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer van BZ. De vastlegging van het juridisch eigendom van het fondsvermogen is voldoende verankerd.		
Artikel 4 Samenwerking met maatschappelijke organisaties	<i>Toezicht op non-gouvernementele organisaties (NGO's)</i> In 2005 is de interne controle op de verantwoordingen en de afgegeven accountantsverklaringen verbeterd door de invoering van een tweede beoordeling door de controller.	Het ministerie komt met de genomen maatregelen voldoende tegemoet aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Een aandachtspunt is nog dat de resultaten van de tweede beoordeling dienen te worden teruggekoppeld naar de beleidsmedewerker zodat er een follow up van de controleresultaten plaats kan vinden.		

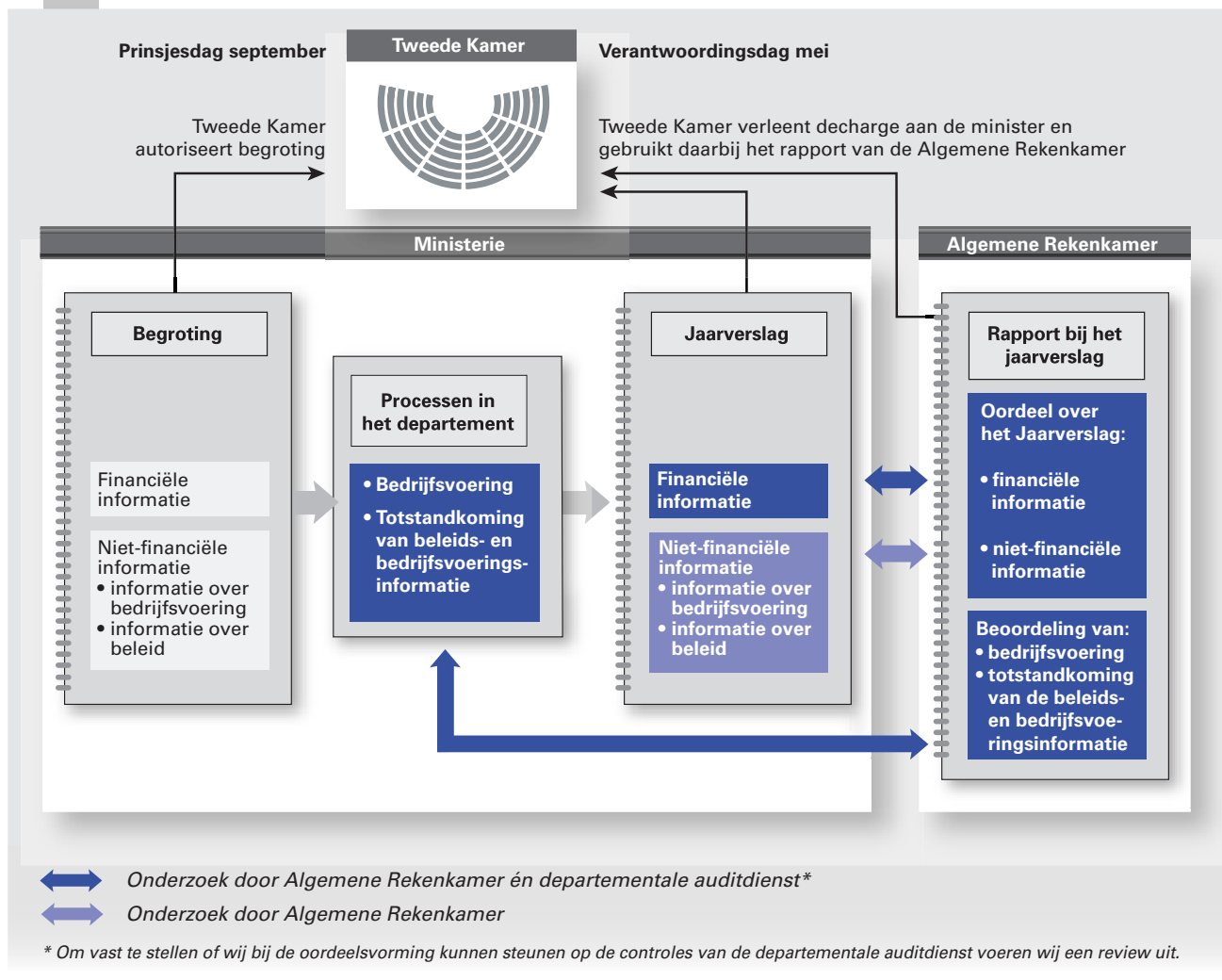
1 INLEIDING

1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (begrotingshoofdstuk V) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek. In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie.

Figuur 1

Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



1.2 Het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het ministerie draagt de verantwoordelijkheid voor het Nederlandse buitenlandbeleid. 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.

De uitgaven van het ministerie bedragen in 2005 € 10 746 miljoen. De verplichtingen bedragen € 10 528 miljoen en de ontvangsten € 611 miljoen.

Binnen het ministerie hebben zich in 2005 de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan.

Met ingang van 2005 is de begroting anders ingedeeld om die beter te laten aansluiten bij de prioriteiten van het buitenlandbeleid, en om die resultaatgerichter en toegankelijker te maken.

In 2005 is het Ministerie van Buitenlandse Zaken begonnen een nieuw financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (OS) in te voeren: het medefinancieringsstelsel. Zoals uiteengezet in de nota *Aan elkaar verplicht* (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2003) moet het medefinancieringsstelsel vanaf 2007 de bijdrage van de Nederlandse particuliere OS-organisaties aan OS gaan stimuleren. Met de eerste tranche over de periode 2007–2010 is circa € 2,2 miljard gemoeid.

Het ministerie heeft in 2005 de Taskforce Anticorruptie opgericht, die is belast met de aanpak van corruptie in het ontwikkelingsbeleid. Deze taskforce heeft zich ten doel gesteld:

- het inzicht in de context van corruptie te vergroten;
- de effectiviteit van het instrumentarium aan te passen;
- coalities voor corruptiebestrijding te vormen;
- duidelijke grenzen aan de medewerkers te stellen.

De werkzaamheden van de taskforce liggen vooral in de preventieve sfeer. Onderzoek ter plaatse wordt overgelaten aan de inspectiediensten van het ministerie.

Het ministerie heeft in 2005 voor het eerst een resultaatrapportage uitgebracht over wat er op internationaal niveau met ontwikkelingshulp is bereikt, wat de Nederlandse (financiële) bijdrage hieraan was en welke extra inspanningen er nodig zijn om de Millennium Ontwikkelingsdoelen binnen het gestelde tijdschema te bereiken.

1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse en de Audit-Actielijst 2005 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. We hebben aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- beleidsinformatie;
- bezwaaronderzoek voorschotbeheer OS-gelden;
- departementale reviewbeleid;
- informatiebeveiliging, implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR);
- nieuwbouw ambassades;

- archief- en dossierbeheer;
- Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO);
- toezicht op non-gouvernementele organisaties;
- kwaliteit van het financieel beheer;
- het Nieuw Visum Informatie Systeem;
- uitgaven van het EU-voorzitterschap;
- onderhoudskosten ambassades;
- integriteitsbeleid en screening lokale medewerkers;
- inhuur externen;
- bilaterale ontwikkelingshulp.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (begrotingshoofdstuk V) omvat, behalve een samenvatting en een inleiding, drie hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldibalans van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hoofdstuk 3 is gewijd aan de bedrijfsvoering van het ministerie en bevat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en materieelbeheer van het ministerie. Ook de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering worden in dat hoofdstuk beschreven.

De reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

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 de begrote en verantwoorde bedragen, in bijlage 2 staan alle fouten en onzekerheden op een rij en in bijlage 3 de onvolkomenheden. Bijlage 4 bevat de gebruikte afkortingen en bijlage 5 is een verklarende woordenlijst.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (begrotingshoofdstuk V) beoordeeld. Wij hebben 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, spreken wij respectievelijk 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.

Oordeel jaarverslag

Het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 39,3 miljoen in de verplichtingen, een bedrag van € 24,4 miljoen in de uitgaven en een bedrag van € 4 000 in de saldibalans, die de tolerantiegrenzen op artikelniveau of saldibalanspostniveau overschrijden.

2.1 Financiële informatie en saldibalans

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat van het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten, balansposten in de verantwoordingsstaat over de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat het om de baten-lastendienst Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI).

De «saldibalans» is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen.

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan de financiële informatie en de saldibalans:

- rechtmatig tot stand gekomen;
- op deugdelijke wijze weergegeven;
- overeenkomstig de verslaggevingseisen opgesteld.

2.1.1 Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (begrotingshoofdstuk V) voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden:

- een bedrag van € 17,2 miljoen aan aangegane verplichtingen op beleidsartikel 4: Meer welvaart en minder armoede;
- een bedrag van € 22,1 miljoen aan aangegane verplichtingen op beleidsartikel 5: Toegenomen menselijke en sociale ontwikkeling;

- een bedrag van € 8,7 miljoen aan uitgaven op het beleidsartikel 4: Meer welvaart en minder armoede;
- een bedrag van € 15,7 miljoen aan uitgaven op niet-beleidsartikel 11: Algemeen.

2.1.1.1 *Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting*

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die wij hebben geconstateerd.

Overzicht 1
Bedragen van de verantwoordingsstaat 2005, Ministerie van Buitenlandse Zaken
(x € miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	10 527,6	10 746,4	610,8
Belangrijke fouten en onzekerheden ¹	39,3	24,4	-
Overige fouten en onzekerheden ²	6,8	19,5	1,3
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	46,1	43,9	1,3
Onzekerheid over de volledigheid	4,8	1,1	0,1

¹ Dit is het totaal van fouten (onrechtmatigheden en onvolledigheden) en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op één of meer artikelen overschrijden.

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

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden voor de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de verantwoordingsstaat 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 € 13,0 miljoen respectievelijk € 23,3 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 1). Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende Slotwetmutaties, zal de Algemene Rekenkamer het positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

2.1.1.2 *Verantwoordingsstaat baten-lastendienst en toelichting*

De Algemene Rekenkamer heeft voor het CBI geconstateerd dat er geen belangrijke fouten en onzekerheden zijn in de rechtmatigheid, de deugdelijke weergave en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

2.1.2 *Oordeel saldibalans en toelichting*

De saldibalans 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 4000 aan fouten dat de tolerantiegrens voor de balanspost «liquide middelen» overschrijdt.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de wij hebben geconstateerd.

Overzicht 2

Saldibalans per 31 december 2005, Ministerie van Buitenlandse Zaken (x € miljoen)

Totaalsaldo (debet + credit)	44 625
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit ¹	21 742
<hr/>	
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen voor een of meer saldibalansposten overschrijden (zie bijlage 1)	0,004
Overige fouten en onzekerheden	0,828
<hr/>	
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	0,832
Onzekerheid over de volledigheid	0

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

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de posten van de saldibalans valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel. 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%.

Het totaal aan voorschotten dat in 2005 is afgerekend, bedraagt € 2 358 miljoen. De afrekeningen voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 26,1 miljoen (1,1%) aan fouten en onzekerheden. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft daarmee de fouten en onzekerheden verlaagd van € 42,1 miljoen (1,8%) eind 2004 tot € 26,1 miljoen (1,1%) eind 2005.

2.2 Informatie over de bedrijfsvoering

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat deze paragraaf over de volgende onderwerpen: kennis, toezicht, resultaatgericht management, managementinformatiesysteem, integriteit, veiligheid en consulaire diensten. Het ministerie heeft middels een uitzonderingsrapportage verslag gedaan van de bedrijfsvoering in 2005. Alleen ontwikkelingen op het terrein van de integrale bedrijfsvoering die van belang zijn in termen van risico's en de daarmee samenhangende beheersmaatregelen zijn vermeld.

2.2.1 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

2.3 Informatie over beleid

Bij het beoordelen van de beleidsinformatie in het jaarverslag kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid tot stand komt en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen. We hebben het jaarverslag daarnaast ook onderworpen aan de VBTB-toets¹ (zie § 2.3.2). Wij bekijken daarbij of per

¹ VBTB verwijst naar de nieuwe manier van verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording.

operationele doelstelling concrete informatie is opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie wordt uitgelegd («comply or explain»). Voor beleidsartikel 4 hebben we ook gekeken naar de waarde van de beleidsinformatie bij een tweetal operationele doelstellingen voor de taakuitvoering van de Tweede Kamer (zie § 2.3.3).

2.3.1 Oordeel informatie over beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen, met uitzondering van:

- de bijlage betreffende de toezichtsrelaties op zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met wettelijke taken. Deze heeft het ministerie niet opgenomen in het jaarverslag.
- de effect- en prestatie-indicatoren: bij veel operationele doelstellingen worden deze onvoldoende concreet uitgewerkt of ontbreken in het jaarverslag. De ontwikkeling van een VBTB-conform jaarverslag blijft zodoende een punt van aandacht.
- de beleidsinformatie bij twee operationele doelstellingen: uit het verdiepende onderzoek blijkt dat de minister onvoldoende inzicht geeft in de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd, en de plausibiliteit van de relatie tussen het gevoerde beleid en de internationale doelstellingen.

2.3.2 VBTB-toets

De Algemene Rekenkamer heeft met de VBTB-toets onderzocht of de beleidsinformatie in de jaarverslagen concreet 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?

Het antwoord op deze vragen is concreet wanneer de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Met ingang van de *Begroting 2006* geldt het principe «comply or explain» (pas toe of leg uit). De begrotingen en jaarverslagen moeten per operationele doelstelling concrete antwoorden bevatten op respectievelijk de W-vragen en de H-vragen («comply»), tenzij de minister uitlegt waarom dit niet mogelijk is («explain»).

De resultaten van de VBTB-toets worden in figuur 2 weergegeven. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de scores van 2005 vergeleken met de scores van 2003, 2004 en 2006.

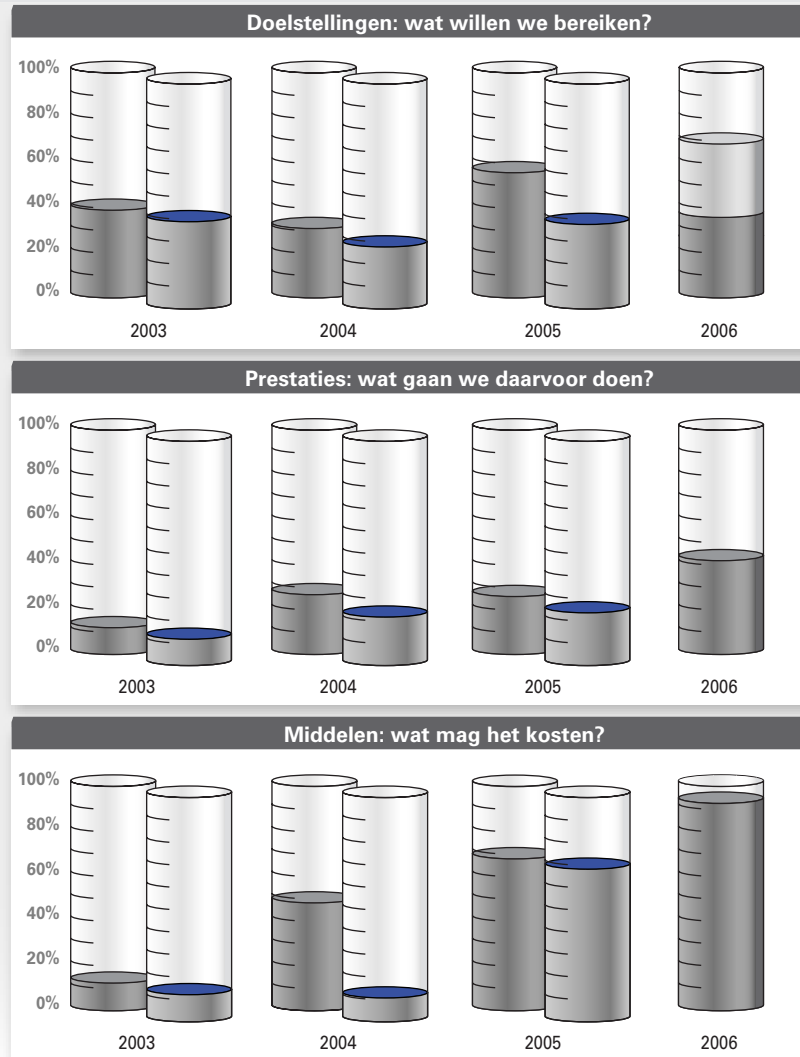
C Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Figuur 2



Begroting	Jaarverslag	
		Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen
		Percentage operationele doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen (explain)



Informatie over maatschappelijke doelen

De minister heeft in het jaarverslag over 2005 voor 38% van de operationele doelstellingen de vraag «hebben we bereikt wat we hebben beoogd?» in voldoende mate concreet beantwoord. Dit is een stijging van 10% ten opzichte van het Jaarverslag 2004. Hiermee stijgt de informatiewaarde van het jaarverslag. Immers, de Tweede Kamer krijgt nu voor een groter aantal doelstellingen inzicht in de mate waarin deze zijn gerealiseerd.

Wij hebben geconstateerd dat in antwoord op de vraag «wat willen we bereiken?» in de Begroting 2006 bij 36% van de operationele doelstellingen concrete informatie over de te bereiken effecten wordt gegeven. Tevens heeft de minister voor in totaal 33% van de doelstellingen uitgelegd («explain») waarom hij het niet wenselijk of mogelijk acht om het maatschappelijke effect te concretiseren met indicatoren en streefwaarden.

Informatie over prestaties

In het jaarverslag over 2005 is de minister er, ten opzichte van het Jaarverslag 2004, in beperkte mate in geslaagd het inzicht te vergroten in de prestaties die hij heeft geleverd. Voor 24% van de operationele doelstellingen is de vraag «hebben we gedaan wat we van plan waren te doen?» in voldoende mate beantwoord in het jaarverslag over 2005. Dit is een minimale stijging van 2% ten opzichte van het jaarverslag over 2004. De informatiewaarde van de verantwoording over 2005 wat betreft de gerealiseerde prestaties is hiermee vergelijkbaar met die van het Jaarverslag 2004. De Tweede Kamer krijgt daarmee nog altijd onvoldoende zicht op de door de minister geleverde beleidsprestaties. De prestaties worden bij veel operationele doelstellingen nog altijd onvoldoende concreet door de minister uitgewerkt, of blijven beperkt tot een beschrijving van activiteiten, zoals de indicator: «met 2005 als door de VN uitgeroepen jaar voor microfinanciering zal bijzondere aandacht worden besteed aan dit ontwikkelingsinstrument, resulterend in een grotere bekendheid onder particulieren als onder financiële instellingen».

In de Begroting 2006 is de mate waarin de vraag «wat gaan we daarvoor doen?» beantwoord wordt, aanzienlijk toegenomen: naar 42%. Wij zien deze stijging als een positieve ontwikkeling. Die biedt goede perspectieven voor de informatiewaarde van de verantwoording in de toekomstige jaren.

Informatie over middelen

In het jaarverslag over 2005 heeft de minister de vraag «heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?» voor 68% van de operationele doelstellingen voldoende beantwoord. Ten opzichte van het Jaarverslag 2004 betekent dit een stijging van 57%. In tegenstelling tot het jaarverslag in eerdere jaren heeft de minister in het Jaarverslag 2005 beter inzichtelijk gemaakt welk deel van de middelen voor een beleidsartikel is gekoppeld aan een bepaald operationeel doel.

De minister is erin geslaagd deze stijgende lijn in de beantwoording van de vraag «wat mag het kosten?» voort te zetten. In de begroting 2006 scoort 92% van de operationele doelstellingen goed op deze vraag. Dat betekent opnieuw een sterke stijging van 24% ten opzichte van de Begroting 2005. Hierdoor maakt de minister voor bijna de gehele begroting duidelijk hoeveel geld hij in 2006 wil besteden per geformuleerd doel.

leerde operationele doelstelling. Daarmee wordt voor de Tweede Kamer de uitoefening van haar budgetrecht beter mogelijk gemaakt.

2.3.3 Informatie over armoedebestrijding nader beschouwd

Wij hebben niet alleen getoetst of de antwoorden op de W-vragen en de H-vragen goed in de begroting en het jaarverslag staan. Voor de beleidsinformatie van twee operationele doelstellingen uit beleidsartikel 4 «Meer mensen, Minder armoede» hebben wij ook onderzocht in hoeverre de door de minister geleverde beleidsinformatie nuttig en bruikbaar is voor de uitoefening van de controletaak door de Tweede Kamer.

Het verdiepingsonderzoek gaat dus een stap verder dan de formele toets op de beschikbaarheid van concrete informatie in het Jaarverslag 2005. Om de taakuitvoering door de Tweede Kamer te faciliteren moet deze informatie voldoende inzicht geven in de mate waarin de doelstelling is bereikt, de daarvoor geleverde prestaties, de daarbij ingezette middelen en de relatie daartussen (Ministerie van Financiën, 1999).

Als onderwerp van dit verdiepende onderzoek naar de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is gekozen voor de operationele doelstellingen:

- een significante vermindering van het percentage mensen dat moet rondkomen van minder dan een dollar per dag;
- een beter ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden en versterking van hun concurrentievermogen, zowel nationaal als internationaal.

Voor deze twee doelstellingen is gekozen, omdat zij in de begroting over 2005 beide goed scoorden bij de beantwoording van de drie W-vragen. Daarnaast speelde ook het financieel belang van beide operationele doelstellingen een rol. Bij elkaar bedroeg dat in de begroting 2005 € 764 miljoen.

Uitkomsten

De Algemene Rekenkamer constateert dat bij beide operationele doelstellingen in het jaarverslag niet duidelijk wordt of de doelstelling is gerealiseerd. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een cijfer over het aantal mensen dat daadwerkelijk leeft onder de grens van één dollar per dag, terwijl dit gegeven wel beschikbaar is bij de Wereldbank². Bovendien maakt de minister in het Jaarverslag 2005 niet duidelijk of het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden daadwerkelijk is verbeterd en de concurrentiepositie is versterkt.

Ook beoordelen wij de aansluiting tussen de realisatie van de internationale doelstelling en de prestaties en effecten die met het Nederlandse beleid gerealiseerd zijn als onvoldoende. Wij beseffen dat het lastig is de invloed van het Nederlandse beleid inzichtelijk te maken op de realisatie van internationale doelstellingen als «de vermindering van mensen die met één dollar per dag moeten rondkomen». Wij kunnen ons daarom vinden in het standpunt van het ministerie dat plausibiliteit een wenselijke uitwijkmogelijkheid is, als een rechtstreeks oorzakelijk verband tussen beleidsresultaten en (internationale) effecten niet aantoonbaar is. De Algemene Rekenkamer gaat er dan echter wel van uit dat het ministerie deze aannemelijkheid voldoende en expliciet aantoonbaar in verantwoordingsdocumenten of door te verwijzen naar relevante achtergronddocumenten. In het jaarverslag over 2005 heeft het ministerie de plausibele relatie tussen middelen, prestaties en effecten bij de twee onderzochte operationele doelstellingen echter niet of nauwelijks aangetoond. Zo blijft de indicator «in 2006 in 60% van de partnerlanden meerjarige actie-

² In de Begroting 2006 wordt van dit gegeven wel gebruik gemaakt door het ministerie.

plannen voor Nederlandse ondersteuning uitgewerkt», die voor de operationele doelstelling «een beter ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden» gehanteerd wordt, bijvoorbeeld erg oppervlakkig. Deze indicator geeft geen inzicht in de aansluiting van het beleid dat de minister gevoerd heeft op de realisatie van de internationale doelstelling. Dat de meerjarige actieplannen uitgewerkt zijn in 2006, is immers nog geen garantie voor een beter ondernemingsklimaat in de ontwikkelingslanden.

De Algemene Rekenkamer meent dat ook meer inzicht moet worden geboden in de prestaties die de minister geleverd heeft, zodat de plausibele relatie tussen doelstelling en beleidsprestatie duidelijker wordt. De informatie in het Jaarverslag 2005 over de gerealiseerde prestaties in de vorm van prestatie-indicatoren en realisatiewaarden is vaak onvoldoende concreet of blijft beperkt tot een beschrijving van de uitgevoerde activiteiten. Hiermee kan echter niet altijd worden bepaald of het ministerie daarmee ook de beoogde prestaties heeft gerealiseerd, zo concludeerde ook de DAD.

Het ministerie verzamelt de resultaten van het gevoerde beleid nog onvoldoende systematisch, dit constateren wij ook in ons bezwaaronderzoek naar het voorschotbeheer. De Directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK) heeft voor 2006 een eerste stap gezet in de richting van een eenduidig monitorsysteem waarmee beter inzicht kan worden verkregen in de kwaliteit en effectiviteit van de resultaten van het ontwikkelingsbeleid (zie § 3.3.6.2).

Conclusie

De Tweede Kamer krijgt door middel van de informatie die de minister in het Jaarverslag 2005 aangeleverd heeft, onvoldoende inzicht in de mate waarin de beide doelstellingen zijn gerealiseerd. Ook wordt niet duidelijk op welke wijze het Nederlandse beleid op het gebied van armoedebestrijding en versterking van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen die daarvoor internationaal vastgesteld zijn. Het is dan ook voor de Tweede Kamer nog altijd niet eenvoudig om een inhoudelijk verantwoordingsdebat te houden op basis van de informatie in het jaarverslag over deze twee doelstellingen.

Wij hebben drie aanbevelingen voor de minister:

1. Maak inzichtelijk in hoeverre u de (internationale) doelstellingen hebt gerealiseerd, bijvoorbeeld met gegevens van derden zoals de Wereldbank of overige internationale organisaties.
2. Maak in het jaarverslag inzichtelijk dat de relatie tussen Nederlandse beleidseffecten en -prestaties en de beoogde internationale doelstellingen plausibel is. Schenk daartoe meer aandacht aan de samenhang tussen het gevoerde beleid en de doelstellingen, in achtergrondtekst of door te verwijzen naar relevante beleidsdocumenten.
3. Verwerf een beter inzicht in de resultaten van het gevoerde beleid. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ontwikkeling van een eenduidig monitorsysteem door DEK als een positieve aanzet hiertoe.

3 BEDRIJFSVOERING

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het ministerie.

Bedrijfsvoering is de 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.

Wij baseren ons oordeel over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties op eisen die de CW 2001 stelt. Het financieel beheer en het materieelbeheer moeten rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn en zo doelmatig mogelijk zijn ingericht. De administraties moeten daarnaast ook inzicht bieden in het gevoerde beheer.

Dit hoofdstuk geeft eerst een beschrijving van de onvolkomenheden die we hebben aangetroffen in de bedrijfsvoering (§ 3.1). In § 3.2 wordt ingegaan op de opgeloste onvolkomenheden en in § 3.3 komen de aandachtspunten aan de orde. In de conclusies (§ 3.4) is het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Hier staan ook conclusies over de overige onderdelen van de bedrijfsvoering en wordt de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar met een figuur weergegeven.

3.1 Onvolkomenheden

3.1.1 *Bezwaaronderzoek voorschotbeheer OS-gelden*

Aanleiding

De Algemene Rekenkamer beoordeelde de kwaliteit van het financieel beheer over 2004 als matig. In de laatste maanden van 2004 gaf de DAD correcties door in de voorschotten en verplichtingen voor een bedrag van ruim € 320 miljoen. Over 2004 stelde de DAD een bedrag vast van zo'n € 89 miljoen aan fouten en onzekerheden in de betalingen en de verantwoordingen. Op het totaal van € 2,3 miljard aan afgewikkelde voorschotten werd 1,8% aan fouten en onzekerheden geconstateerd, een terugval ten opzichte van 2003, waarin 1,25% fouten en onzekerheden werd vastgesteld.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft tijdens het wetgevingsoverleg met de Kamercommissie van Buitenlandse Zaken op 15 juni 2005 toegezegd dat de kwaliteit van het beheer over 2005 zou verbeteren (Tweede Kamer, 2005). Zijn streven was het aantal fouten en onzekerheden over 2005 in elk geval terug te brengen tot rond de 1%.

Reikwijdte bezwaaronderzoek

In het bezwaaronderzoek voorschotbeheer OS-gelden is de Algemene Rekenkamer nagegaan hoe het Ministerie van Buitenlandse Zaken het voorschotbeheer voor OS-gelden voert, en of de minister in 2005 afdoende maatregelen heeft genomen om de kwaliteit van het voorschotbeheer structureel te verbeteren. Het onderzoek was breed van opzet, omdat alle fasen in het beheer van OS-gelden erin werden betrokken die

van invloed zijn op het voorschotbeheer: toekenning, uitvoering, afwikkeling, toezicht en sanctionering.

3.1.1.1 Organisatie voorschotbeheer

Regelgeving

In het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ) is de regeling voorschotbeheer nog niet in handzame formats voor dagelijks gebruik uitgewerkt. Hierdoor ontwikkelen medewerkers deze formats in de praktijk zelf. De Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) gaat als concern-controller op hoofdlijnen na of de budgethouders binnen de kaders blijven die het HBBZ aangeeft, maar laat de budgethouders vrij in het ontwikkelen van deze formats. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer ontstaat hierdoor een risico van een minder uniforme bedrijfsvoering en daardoor een risico op een minder efficiënt (financieel) beheer.

Capaciteit, werkdruk en bestedingsdruk

Als gevolg van vacatures en maatregelen in de personele sfeer stelde FEZ over 2005 een tekort vast aan zowel kwantitatieve als kwalitatieve beheerscapaciteit. Inmiddels zijn meerdere activiteiten in gang gezet om die te verbeteren. Zo startte het ministerie in augustus 2005 een wervingscampagne die leidde tot de werving van zestien beheersmedewerkers (in leidinggevende functies); zij zullen in de loop van 2006 worden aange-steld.

Om de kwaliteit van de huidige capaciteit te verhogen zijn voor beheer- en beleidsmedewerkers cursussen ontwikkeld waaraan medewerkers verplicht deelnemen. Verder heeft FEZ in 2005 de voorlichting over financieel beheer geïntensiveerd door nieuwsbrieven aan budgethouders en beheersmedewerkers uit te brengen, waarin zij specifieke beheersproblemen nader belicht. Voor de Hoofden Bedrijfsvoering (HBV) en de Hoofden Ontwikkelingssamenwerking (HOS) verzorgde FEZ conferenties waarin beheersaspecten van het voorschotbeheer aan de orde kwamen.

De doelstelling van het ministerie om jaarlijks 0,8% van het Bruto Nationaal Product te besteden aan ontwikkelingssamenwerking kan een bestedingsdruk geven. FEZ geeft aan dat er een zekere relatie bestaat tussen het aantal fouten en onzekerheden en de werkdruk aan het eind van het jaar, hoewel een directe relatie tussen bestedingen en aantal fouten en onzekerheden niet aantoonbaar is. FEZ tracht de bestedingsdruk bij de budgethouders te voorkomen door op macroniveau kasmanagement te voeren. Over 2005 stelt de DAD vast dat weliswaar bij de betalingen de eindejaarsdruk iets is gedaald, maar dat in de laatste twee maanden nog zo'n 27% van het totale bedrag aan verantwoordingen is afgewikkeld. De DAD beoordeelde over 2005 een bedrag van in totaal € 3,4 miljoen als onrechtmatig, omdat door de bestedingsdruk te vroeg betaald is.

Op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken is eind 2005 door het Ministerie van Financiën circa € 144 miljoen vooruitbetaald aan buitenlandse ontwikkelingsinstellingen. Deze vooruitbetalingen zijn in 2005 gedaan in plaats van in de toegezegde jaren 2006 en 2007, omdat eind 2005 de doelstelling om 0,8% van het bruto nationaal product (bnp) te besteden aan ontwikkelingssamenwerking niet was bereikt. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het vooruitbetalen in strijd is met de CW 2001. De vooruitbetalingen hebben een boekhoudkundig karakter en het risico is dat deze op korte termijn niet leiden tot materiële ontwikkelings-samenwerking.

Managementinformatie

Budgethouders beschikken weliswaar over gegevens waarmee zij inzicht hebben in de stand en de voortgang van de werkzaamheden in het voorschotbeheer op projectniveau, maar managementinformatie op meer geaggregeerd niveau ontbreekt. Zo is over het algemeen geen overzicht beschikbaar van OS-projecten die zijn vertraagd of die niet de beoogde resultaten hebben opgeleverd, evenmin als een overzicht van organisaties die de vereiste verantwoordingen te laat indienen. Eenduidige managementinformatie is van belang om de beleidsuitvoering bij te sturen. Binnen DGIS heeft de Directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK) in 2005 een plan van aanpak ontwikkeld om meer samenhang tot stand te brengen tussen de bestaande (monitor)instrumenten.

3.1.1.2 Uitvoering voorschotbeheer

Uit de foutenanalyse die FEZ over 2004 heeft uitgevoerd blijkt dat fouten en onzekerheden voorkomen in alle onderdelen van de activiteitscyclus. Enkele voorbeelden:

- Procedures worden onjuist toegepast.
- De registratie van de verplichte verantwoordingsinformatie in het geautomatiseerde managementinformatiesysteem Piramide wordt gebrekkig gecontroleerd.
- Verbijzonderde controles worden laat uitgevoerd.

FEZ heeft de budgethouders die aan de onvolkomenheden over 2004 bijdroegen in 2005 nadrukkelijker aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid. De directie heeft in zogenoemde relatiegesprekken vastgesteld welke verbetermaatregelen de budgethouder moest nemen om dergelijke problemen tegen te gaan. Onder andere hierdoor hebben budgethouders achterstanden in de beoordeling en afwikkeling van de voorschotten over 2005 deels ingehaald; ook zijn zij verbeter- en beheersplannen voor het financieel beheer gaan ontwikkelen.

Mede als gevolg van een verbeterde uitvoering van het voorschotbeheer is het percentage fouten en onzekerheden in de afgewikkelde voorschotten over 2005 in vergelijking met 2004 verminderd, van 1,8% over 2004 naar 1,1% over 2005. Deze daling was overigens vooral een gevolg van een forse afname (71%) van de onzekerheden in de afgewikkelde voorschotten.

Toekenning van OS-gelden

Het HBBZ schrijft voor dat budgethouders in het beoordelingsmemorandum (Bemo) voor de toekenning van OS-gelden moeten aangeven op welke wijze zij resultaten zullen toetsen aan de gestelde doelen. In het Bemo wordt niet aangegeven in hoeverre een project past binnen de strategische beleidspunten uit bijvoorbeeld de nota *Aan elkaar verplicht* van het ministerie of uit de Millennium Development Goals (MDG's) waaraan Nederland zich in internationaal verband verplicht heeft.

De instrumenten waarmee effectiviteit en kwaliteit van OS-projecten kunnen worden gemeten, zoals trackrecords, sector- en activiteitenwaarderingen, vertonen te weinig samenhang en bevatten geen eenduidige indicatoren. Hierdoor zijn de resultaten die in het Bemo beoogd worden, niet goed te toetsen. Uit dossieronderzoek komt verder naar voren dat Bemo's over het algemeen geen concrete voorwaarden bevatten waaraan de uitvoering van het project en de afronding getoetst moeten worden.

Voor de toets op de beheerscapaciteit van de organisatie die OS-gelden heeft aangevraagd, heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 1999 de Checklist organisational Capacity (CoCa) ingevoerd. De CoCa is vooral een intern instrument voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken om de betreffende organisatie te beoordelen. In het Bemo moet de budgethouder de beoordeling van de projectaanvraag zelf opnemen. De DAD stelt over 2005 vast dat bij relatief veel verplichtingen de beheerscapaciteit van de counterpart onvoldoende is beoordeeld.

Internationale organisaties

Over het algemeen zijn de (tussentijdse) verantwoordingen die het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangt van internationale organisaties zoals de VN, UNDP en de Wereldbank over (de voortgang) van projecten zeer summier. Dit is het gevolg van internationale afspraken met deze organisaties en vastgelegd in raamovereenkomsten. Het ministerie heeft niet voorzien hoe niettemin, meer in lijn met de BZ-regelgeving, (een vorm van) toezicht op het beheer van de verstrekte OS-gelden moet worden ingericht. Zo suggereert de DAD in zijn controlerapport 2005 dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor een beter toezicht aparte accountantsverklaringen zou kunnen vragen, aangezien het vaak omvangrijke bijdragen betreft.

Eerder concludeerden wij in ons rapport *Bijdragen aan Internationale Organisaties* (Algemene Rekenkamer, 1999) dat de verantwoordingen over het financieel beheer niet systematisch en veelal traag plaatsvindt. De minister zegde toe de verantwoordingsprocedure te verbeteren en te stroomlijnen. Mede hierom is het ministerie overgegaan tot het sluiten van raamovereenkomsten met de internationale organisaties over de wijze van financieel beheer en de verantwoording hierover. Uit de bevindingen in het bezwaaronderzoek over 2005 komt echter naar voren dat internationale organisaties (tussentijdse, financiële) verantwoordingen vaak zeer laat of helemaal niet aanleveren. Hierdoor is een goed voorschotbeheer volgens de richtlijnen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet goed mogelijk. De DAD stelde over 2005 vast dat opvallend veel voorschotten die het ministerie nog niet kon afwickelen, betrekking hebben op VN-organisaties die trager dan andere organisaties rapporteren over de (financiële) afwikkeling van activiteiten. Het ministerie kan overigens geen overzicht verstrekken van VN-instellingen die in gebreke blijven.

Binnen het ministerie heeft de directie Verenigde Naties en Internationale Instellingen (DVF) initiatief genomen om met de United Nations Development Programma (UNDP) tot afspraken te komen over de verbetering van de structuur van de verantwoordingsrapportage van deze organisatie.

Rappel- en sanctiebeleid

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken voert het voorgeschreven rappelen sanctiebeleid niet of nauwelijks uit. Geen enkele budgethouder houdt een overzicht bij van de organisaties die in gebreke blijven om tijdig de voortgangs- of eindrapportage aan te leveren. Hierdoor is het niet mogelijk om organisaties die geregeld niet aan hun verplichtingen voldoen in meer algemene zin aan te spreken of om (op management-niveau) in overleg met de overkoepelende organisatie tot afspraken te komen om strikter de hand te houden aan de afgesproken termijnen. De DAD geeft in zijn rapport over 2005 aan dat de registratie van en informatievoorziening over het uitgevoerde sanctiebeleid niet toereikend

is om de departementsleiding een betrouwbaar beeld te geven van de naleving van het sanctiebeleid en eventuele malversaties.

Op grond van de nota *Beheer en Toezicht* uit 1998 (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1998) moet de minister het parlement voor de jaarrekening informeren over de malversaties en de getroffen sancties, respectievelijk de afwegingen om geen sanctie te treffen. Bij andere tekortkomingen moet hij het parlement informeren, als er een substantieel belang mee gemoeid is, zoals het uitsluiten van de organisatie van ontwikkelingshulp.

Verder moet volgens deze nota op een centrale plaats in de organisatie informatie beschikbaar zijn over «sancties in uitvoering». Wij constateren dat slechts bewezen malversaties en afgekondigde commiteringsstops worden geregistreerd bij het centraal meldpunt van de Directie Juridische Zaken in een zogenaamde sanctiedatabase. In deze database zijn tot en met 2005 overigens alleen in de periode 2000–2003 zes bewezen gevallen van malversaties geregistreerd. Onzeker is of de database volledig is gevuld. Bij de budgethouders ontbreken namelijk waarborgen die een volledige vulling van de sanctiedatabase garanderen. Onduidelijk is daardoor in hoeverre de minister inzicht heeft in de uitvoering van het sanctiebeleid en de resultaten hiervan.

Van andere vormen van sanctie die worden opgelegd, zoals het opschorten van uitbetaling en terugvorderen van voorschotten, vindt geen systematische registratie plaats bij het centrale meldpunt. Hierdoor heeft de departementsleiding geen inzicht in de operationalisering en de resultaten van het gevoerde sanctiebeleid. De DAD heeft in de controle over 2005 vastgesteld dat de registratie en de informatievoorziening over de uitvoering van het sanctiebeleid niet toereikend zijn om voor de departementsleiding een betrouwbaar beeld te krijgen van de naleving van het sanctiebeleid en de eventuele malversaties. Wij concluderen hieruit dat niet duidelijk is of wij de verantwoording van de minister in het jaarverslag 2005 over het gevoerde sanctiebeleid als betrouwbaar kunnen beschouwen.

FEZ heeft de budgethouders in 2005 aangezegd het rappel- en sanctiebeleid strikter toe te passen. De Algemene Rekenkamer kan niet vaststellen in hoeverre zij dit over 2005 ook daadwerkelijk hebben gedaan volgens de voorgeschreven procedure, omdat de budgethouders geen toereikende registratie en informatievoorziening voeren over het uitvoeren van het sanctiebeleid.

3.1.1.3 *Toezicht*

De budgethouders houden zelf toezicht op de werking van het voorschot-beheer met een interne toetsing. Hiervoor zijn bij elke budgethouder controllers aangesteld. FEZ ziet er als concerncontroller op toe dat de interne controle door de budgethouders goed functioneert; zij neemt gedurende het jaar geregeld de stand van zaken op in het bedrijfsvoeringsproces. De DAD voert jaarlijks een accountantscontrole uit en verricht bijzondere onderzoeken, al dan niet op verzoek van FEZ of de departementsleiding. De Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (ISB) licht ieder jaar een aantal posten en directies door.

FEZ hanteert vanaf september 2005 een model voor risicoanalyse waarbij volgens een vast normeringsstelsel een risicoprofiel wordt opgesteld en

de budgethouders worden geclassificeerd als een hoog, gemiddeld, dan wel laag risico. Het gehanteerde model berust vooral op de informatie van de budgethouders. FEZ beoordeelt deze informatie kritisch, maar gaat bijvoorbeeld niet na of de budgethouder bij de beoordeling voor de toekenning van OS-gelden de beheeraspecten juist beoordeeld heeft en of deze informatie actueel is.

Om de kwaliteit van de financiële functie beter te kunnen waarborgen nam FEZ in 2005 het initiatief om de financiële functie te stroomlijnen. In overleg met de controllers is besloten de structuur van de interne controle aan te passen door controlling units samen te voegen, dan wel te verzwaren, met beter opgeleid personeel. Deze reorganisatie zal in de loop van 2006 verder zijn beslag krijgen.

3.1.1.4 *Conclusie*

FEZ heeft de fouten en onzekerheden uitgebreid geanalyseerd die naar voren kwamen uit de accountantsrapportage van de DAD over 2004 en het RJV 2004. FEZ heeft de oorzaken onderkend die hieraan ten grondslag liggen.

In de organisatie van het voorschotbeheer zijn in 2005 voor de essentiële randvoorwaarden voor een goed voorschotbeheer maatregelen genomen of in gang gezet om de kwaliteit van het voorschotbeheer te verbeteren. Daarnaast nam FEZ de nodige maatregelen om het financieel beheer in de toekenning, uitvoering en afwikkeling van voorschotten te verbeteren. Het percentage fouten en onzekerheden in de afgewikkelde voorschotten over 2005 daalde naar 1,1% waarmee de minister heeft voldaan aan zijn toezegging om het fout- en onzekerheidspercentage tot rond de 1% terug te dringen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de genomen maatregelen de goede weg is ingeslagen om het voorschotbeheer structureel te verbeteren. In hoeverre de doorgevoerde verbeteringen daadwerkelijk zijn ingebed in de organisatie van het ministerie, zal moeten blijken. De maatregelen met een structureel karakter zoals de werving en opleiding van medewerkers die in 2005 zijn gestart, vergen immers een lange tijd van voorbereiding en implementatie. Daardoor zullen de effecten in de vorm van goed financieel beheer pas vanaf 2006 zichtbaar kunnen worden.

Op grond van haar onderzoek en de resultaten van de accountantscontrole over 2005 concluderen wij dat op vrijwel alle onderdelen van het voorschotbeheer en de organisatie daarvan initiatieven zijn genomen die het voorschotbeheer op termijn kunnen helpen verbeteren. Wij stellen echter vast dat het voorschotbeheer over 2005 nog verder verbeterd kan worden.

De volgende kritische bevindingen wegen zwaar in de afweging om al dan niet bezwaar te maken tegen het huidige voorschotbeheer OS-gelden:

- De managementinformatie is nog onvolkomen.
- De verantwoordingen van internationale organisaties kunnen niet goed beoordeeld worden volgens de regelgeving van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Het rappel- en sanctiebeleid wordt niet goed uitgevoerd.

Het betreft onvolkomenheden met een structureel karakter waarvoor het ministerie weliswaar verbetermaatregelen in gang heeft gezet, maar

waarvan de Algemene Rekenkamer nog niet heeft kunnen vaststellen dat zij werken en het beoogde effect zullen hebben.

Vanwege de ingezette verbetermaatregelen zal zij over 2005 nog geen bezwaar maken, maar over 2006 in een vervolg bezwaaronderzoek nagaan of het ministerie de volgende verbeteringen heeft doorgevoerd:

- Vanuit een strategische visie op de bedrijfsvoering van de activiteiten-cyclus moet het ministerie het huidige managementinformatiesysteem verder ontwikkelen, zodat (de resultaten van) OS-activiteiten gemonitord kunnen worden met eenduidige indicatoren. DEK heeft zich tot doel gesteld om in 2006 de onderlinge samenhang en de effectiviteit van het Planning, Monitoring & Evaluatie-instrumentarium te versterken.
- Het ministerie moet (binnen de raamovereenkomsten) nadere afspraken maken met internationale organisaties om verantwoordingen over de besteding van OS-gelden tijdig aan te leveren, meer in overeenstemming met de huidige regelgeving van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Het ministerie moet de uitvoering van het rappel- en sanctiebeleid substantieel verbeteren. Verder moet het een systeem opzetten om de uitvoering van het sanctiebeleid te operationaliseren, registreren en de informatievoorziening daarover te verbeteren.

3.1.2 Departementaal reviewbeleid

Over 2004 stelden wij vast dat het ministerie geen algemeen geldend departementaal reviewbeleid heeft vastgesteld waarin overwegingen zijn opgenomen om het al dan niet uitvoeren van een review op de ontvangen accountantsverklaringen uit te voeren en het tijdstip, de diepgang en frequentie van reviews te bepalen. Indien zo'n beleid er is kunnen de budgethouders op decentraal niveau dit beleid vervolgens verder uitwerken.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat vanaf september 2005 in het HBBZ een richtlijn is opgenomen waarin de rol van de budgethouder voor de review van de accountantscontrole is aangegeven. Dit met het oog op het verkrijgen van zekerheid over de juistheid en volledigheid van de ontvangen accountantsverklaring bij de verantwoording van de bestede OS-gelden. In deze richtlijn is aangegeven dat de budgethouder een risicoanalyse dient uit te voeren om vast te stellen of een review van de uitgevoerde accountantscontrole wenselijk is en voor de uitvoering daarvan contact opneemt met de DAD.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de aanpak van het reviewbeleid volgens dit voorschrift nog door geen van de budgethouders is beschreven. Alhoewel de budgethouders hiertoe niet verplicht zijn is zo'n beschrijving vanwege de vaak bijzondere controlesituatie gewenst, ook om voor de uitvoering van de review de werklast en de mate van samenwerking met de DAD te kunnen bepalen.

Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat de ontvangen verantwoordingen en accountantsverklaringen over het algemeen wel kritisch worden bekeken door de controller en dat actie wordt ondernomen indien dat nodig lijkt, eventueel met inschakeling van de DAD. De Algemene Rekenkamer trof bij de controlling-units echter niet de voor de inrichting van het reviewbeleid vereiste risicoanalyses aan. Onduidelijk is hoe de selectie van de steekproefsgewijze reviews op de ontvangen accountantsverklaringen plaatsvindt. Overzichten van de resultaten van het gevoerde reviewbeleid zijn bij de budgethouders van de directies van DGIS over het algemeen niet beschikbaar.

Conclusie

De meeste budgethouders voeren het reviewbeleid volgens de richtlijn die hiervoor is opgenomen nog onvoldoende uit. In de praktijk worden weliswaar reviews uitgevoerd, maar de selectie van te reviewen accountantsverklaringen stoelt over het algemeen niet op een gedegen risico-analyse in overleg met de DAD. Hierdoor is onzeker of de steekproefwijze toets op de ontvangen accountantsverklaringen toereikend is. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de budgethouders aan de hand van de richtlijn hun reviewbeleid naar de eigen controlesituatie beschrijven en inrichten, zodat zij de werklast en de mate van samenwerking met de DAD voor de uitvoering van de review kunnen bepalen.

3.1.3 Informatiebeveiliging

In het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) staan de voorschriften vermeld waarin op hoofdlijnen de eisen zijn beschreven waaraan informatiebeveiliging bij een organisatie van de rijksdienst moet voldoen. De uitvoeringsregelingen van deze informatiebeveiliging staan niet gedetailleerd beschreven in het VIR. Deze worden onder de coördinatie van de Kerngroep Informatiebeveiliging (KGIB) uitgevoerd. De KGIB beheert op grond van de classificatie volgens het VIR de kritische en minder kritische processen. Deze classificatie gebeurt op grond van ervaringen en de resultaten van Afhankelijkheid & Kwetsbaarheid analyses (A&K analyse). De A&K analyses vormen de basis om informatiebeveiligingsplannen op te stellen waarin de maatregelen zijn opgenomen om de informatie daadwerkelijk te beveiligen. De doelstelling van het VIR is om de beschikbaarheid, integriteit en exclusiviteit van informatiesystemen te waarborgen.

Over 2004 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat het ministerie nog niet voldoet aan de beveiligingsplannen en (geteste) beveiligingsmaatregelen die het VIR vereist. Voor het vitale systeem Piramide diende nog een vernieuwde A&K-analyse gemaakt worden. De informatiebeveiligingsplannen die inmiddels wel ontwikkeld zijn, hadden nog niet geleid tot concrete beveiligingsmaatregelen door de budgethouders.

Over 2005 constateert de Algemene Rekenkamer, dat het ministerie het *informatiebeveiligingsbeleid BZ en de Baseline Informatiebeveiliging BZ* heeft vastgesteld. Ook beschikt het Ministerie van Buitenlandse Zaken over een vertaling van de bepalingen uit het VIR naar een specifieke VIR-analysemethodiek die voldoet aan de relevante eisen voor een adequaat informatiebeveiligingsbeleid. Voor het geautomatiseerde managementinformatiesysteem Piramide en voor de processen van HDPO is in 2005 een A&K-analyse uitgevoerd.

Verantwoordelijke proceseigenaren moeten deugdelijke onderbouwde keuzes maken of zij voor een systeem al dan niet een A&K-analyse moeten laten uitvoeren. Dat doen zij nu nog steeds niet, informatiebeveiliging is namelijk nog niet structureel opgenomen in de planning- en controlcyclus van de proceseigenaar/budgethouder als integraal manager. De grootste hindernis om te voldoen aan het VIR is dat de proceseigenaren de beveiligingsmaatregelen niet goed opvolgen. De Hoofddirecteur Informatiseringsontwikkeling (HDIO) heeft in een memorandum de proceseigenaren nogmaals gewezen op hun verantwoordelijkheid voor de informatiebeveiliging.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van Buiten-

landse Zaken over 2005 op hoofdlijnen voldoet aan het VIR. De mate waarin de maatregelen zijn doorgevoerd die voortvloeien uit de informatie-beveiligingsplannen is echter nog niet op orde op het niveau van de budgethouder. De departementsleiding dient erop toe te zien dat de medewerkers de beveiligingsmaatregelen goed opvolgen en zodoende voldoen aan de eisen van het VIR. Zij moet desnoods met sanctiemaatregelen afdwingen dat medewerkers beveiligingsmaatregelen opvolgen.

3.1.4 Nieuwbouw ambassades

De Algemene Rekenkamer stelde in het RJV 2004 vast dat de Directie Huisvesting Buitenland (DHB) geen systematische administratie voert aan de hand waarvan een overzicht kan worden verstrekt van alle nieuwbouwprojecten en de kosten, op basis waarvan is besloten een project te accorderen. Hierdoor worden de uiteindelijke realisatiekosten van de diverse projecten niet in onderling verband geanalyseerd. Ook constateerde de Algemene Rekenkamer dat het ministerie geen richtlijnen had ontwikkeld voor de maximumbouwkosten van nieuwbouwprojecten. De minister zag echter geen aanleiding de werkwijze voor de (bij)sturing en het beheer van huisvestingsprojecten te veranderen met het oog op lessen voor de toekomst om zodoende meer grip te hebben op de kostenontwikkeling van een nieuwbouwproject.

DHB heeft voor de raming van nieuwbouwprojecten in 2005 alleen de laatst geaccordeerde, begrote kosten beschikbaar, aangezien de initiële begroting nog vele malen kan wijzigen bij nieuwbouwprojecten, aldus DHB. Om deze reden is het volgens de Algemene Rekenkamer over 2005 ook niet mogelijk om op eenvoudige wijze inzicht te krijgen in het kostenverloop in de diverse fasen van de nieuwbouw en een vergelijking te maken tussen de initiële begrote en de feitelijk gerealiseerde kosten van de nieuwbouwprojecten in 2005.

Over 2005 stelt de Algemene Rekenkamer vast dat het ministerie nog geen algemene richtlijnen heeft ontwikkeld die aangeven dat de kosten van de bouw van een ambassade aan een maximum zijn gebonden. Wel is het jaarlijkse totale budget voor nieuwbouwprojecten begrensd en wordt door de departementsleiding en de directie per project een budget bepaald.

In 2005 heeft DHB wel een nieuwe projectencyclus opgesteld om huisvestingsprojecten te melden, voor te bereiden, uit te voeren en (inhoudelijk) te evalueren. Deze procedure, die ook voor nieuwbouwprojecten geldt, wordt vanaf 2006 gehanteerd. Hiermee beoogt DHB meer inzicht te kunnen geven in de werkwijze en besluitvorming in de verschillende fasen van een huisvestingsproject. Deze nieuwe procedure biedt DHB de mogelijkheid om aan de hand van beschikbare projectenmemoranda evaluaties uit te voeren. In de nieuwe procedure is evenwel geen geaggregeerde analyse van begrote en gerealiseerde kosten voorzien waaruit DHB lessen kan leren over de procesaansturing en de kostenontwikkeling voor toekomstige nieuwbouwprojecten.

Conclusie

Nog altijd ontbreken algemene richtlijnen voor de (maximum)kosten van de nieuwbouw van een ambassade, met als risico dat kosten voor een nieuwbouwproject onevenredig hoog uitpakken. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer dient ook in geval van nieuwbouw van ambassades de overheid gepaste soberheid en een hoge mate van functionaliteit

te betrachten. Het hanteren van richtlijnen voor maximum kosten kan daar een bijdrage aan leveren.

De procedure die vanaf 2006 doorgevoerd wordt bij DHB, voorziet niet in een geaggregeerde evaluatie van begrote en gerealiseerde kosten; het ministerie kan daardoor niet beschikken over aanbevelingen voor de aanpak van toekomstige nieuwbouwprojecten.

3.1.5 Archief- en dossierbeheer

Met de invoering van het concept integraal management in 1999 is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het (dynamisch) archiefbeheer en de dossiervorming gedelegeerd aan de directeuren op het departement en Chefs de Poste op de ambassades. De Directie Documentaire Informatievoorziening (DDI) is sindsdien alleen nog verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van het beheer van het semi-statisch archievendepot in Den Haag. De beleidsmedewerkers zijn verantwoordelijk voor de juiste, volledige en actuele vulling van de dossiers, waaruit het archief bestaat. De beleids- en archiefmedewerkers samen zijn verantwoordelijk voor de naleving van de gestelde regels over het dossier- en archiefbeheer.

Beleid

Sinds juli 2005 geldt een nieuw ministerieel besluit, genaamd *Beheersregels documentaire informatievoorziening BZ 2005*. Hierin wordt onder meer ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling, de kwaliteitszorg, en de verzorging, beschikbaarstelling en ontsluiting van het archief. Het HBBZ bevat richtlijnen en regelingen voor het beheer van archieven en aanwijzingen voor dossierbeschrijvingen en indeling. Deze richtlijnen zijn nog niet altijd aangepast aan het concept van integraal management. In bijna alle gevallen beheert de financieel medewerker van de desbetreffende controlling unit van de directie of post de financiële dossiers. Hiervoor bestaan instructies en afspraken tussen de archiefmedewerker en de controlling units bij de directies en de posten.

Uitvoering

Om het archiefbeheer aan te sturen maakt DDI gebruik van meerdere instrumenten zoals de halfjaarlijkse rapportages die de archiefmedewerkers van de posten moeten aanleveren. Daarnaast overleggen DDI en de archiefmedewerkers van de directies op basis van statusrapportages (factsheets), periodiek over de uitvoering van het archiefbeheer. Het ontbreekt binnen het ministerie echter aan een sanctiebeleid voor gevallen waarin de uitvoering van het archief- en dossierbeheer gebrekkig blijkt.

Uit de accountantscontrole en het eigen dossieronderzoek door de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken de dossiervorming en archiefbeheer bij diverse directies en posten nog niet op orde is. Zo worden de voorschriften uit het HBBZ met grote regelmaat niet consequent opgevolgd, waardoor soms dossiers onvolledig of (tijdelijk) niet te vinden zijn. Begin 2006 is DDI in overleg met de directies een verbetertraject gestart.

Toezicht

Het toezicht op het archief- en dossierbeheer is een vast onderdeel van het toezicht dat de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB) houdt op het functioneren van de bedrijfsvoering in het algemeen. Over de resultaten van het toezicht rapporteert ISB aan de departementsleiding.

Accordeert de departementsleiding het toezichtrapport, dan erkent zij de status van het archiefbeheer. Zij kan in geval van een niet toereikend archief DDI verzoeken ondersteuning te bieden om het beheer weer op orde te brengen. Er kunnen echter geen sancties aan verbonden worden als het archief niet toereikend is.

DDI heeft drie functionarissen beschikbaar die ondersteuning kunnen bieden: zij kunnen ter plekke nagaan of archieven en dossiers goed beheerd worden. Deze medewerkers houden toezicht op de uitvoering van het dossier- en archiefbeheer, als zij een directie of post bezoeken.

Conclusie

Het dossier- en archiefbeheer is nog niet bij alle budgethouders op orde en geeft daardoor risico's voor een goede bedrijfsvoering. DDI heeft weliswaar initiatieven genomen om de dossier- en archiefvorming door de budgethouders te verbeteren, maar de instructies hiervoor moeten nog worden doorgevoerd. Behalve de nodige instructies moeten de desbetreffende medewerkers zich ook bewuster worden van het grote belang van een goedwerkend archief en kwalitatief goede dossiers. Ook moet nog een sanctiebeleid worden ontwikkeld.

3.2 Opgeloste onvolkomenheden

3.2.1 Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden

De Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) verstrekt leningen, garanties en subsidies aan bedrijven en ontwikkelingsbanken om het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te helpen 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 RJV 2004 dat de juridische eigendomsstatus van het Ontwikkelingsfonds nog niet eenduidig is vastgelegd. Op basis van een overeenkomst tussen de Staat en de FMO tot oprichting van het Ontwikkelingsfonds uit 1991 stort het departement jaarlijks een bedrag in dit fonds tot uiteindelijk een cumulatief bedrag van € 657 miljoen in 2006. Het ministerie had voor het toezicht op dit fonds dat door de FMO wordt beheerd, de actualisering van de controleprotocollen wel in gang gezet, maar nog niet afgerond.

In 2005 hebben de ministers het controleprotocol geactualiseerd, zoals zij toegezegd hadden. Zij hebben het toezicht op FMO in 2005 versterkt en de achterstand in de beoordeling van de FMO-rapportages weggewerkt.

In 2005 zijn de Staat en de FMO begonnen om langdurige overeenkomsten aan te gaan, waarbij zij zich vooral gericht hebben op de beheersmatige, politieke en juridische aspecten. Ook onderhandelingen over de hoogte van de beheersvergoeding aan FMO maken hier deel van uit. Op basis van overeenkomsten en subsidiebeschikkingen met de FMO zijn vijf³ overige fondsen gerealiseerd die van het departement een jaarlijkse toevoeging aan het vermogen ontvangen. Het betreft fondsen die eigendom zijn van de Staat en door de FMO worden beheerd.

De juridische status van de fondsen is verankerd met de expliciete vermelding van het FMO-fondsvermogen in de Staatsbalans. In de toelichting bij de saldibalans heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken in algemene bewoordingen aangegeven dat bij beëindiging van de fondsen de resterende middelen terugvloeien naar de Staat.

³ Het Kleinbedrijffonds, het Seed Capital Fonds, het Infrastructuurfonds voor Minst Ontwikkelde Landen, het Netherlands Investment Matching Fund en het Balkan-fonds.

Conclusie

Er is niet langer sprake van een onvolkomenheid in het financieel beheer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zijn toezichthoudende functie voor de FMO voldoende gewaarborgd.

3.2.2 Non-gouvernementele organisaties

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

De Algemene Rekenkamer stelde voor 2004 vast dat de directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) eind 2004 aanvullende beheersmaatregelen had getroffen, in het geval afwijkende accountantsverklaringen werden gesignaleerd.

Met ingang van 2005 zijn de controleprotocollen van DMV aangepast aan die in het HBBZ. Ook heeft DMV met de DAD werkafspraken gemaakt om in (twijfel)gevallen de (afwijkende) accountantsverklaringen voor te leggen aan de DAD. In augustus 2005 verscheen een intern controleplan met daarin een werkinstructie over de accountantscontroles. In deze werkinstructie is opgenomen dat twee controllers van DMV het besluit beoordelen om in de voorwaarden aan de uitvoerende organisatie een accountantsverklaring op te nemen. In het natrijkt wordt vanaf september 2005 de inhoud van de afgegeven accountantsverklaring eveneens standaard door twee controllers van DMV beoordeeld. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat binnen DMV de resultaten van deze zogenoemde tweede beoordeling onvoldoende worden besproken met de betrokken beleidsmedewerkers waardoor die niet altijd het juiste vervolg kunnen geven aan de resultaten.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat DMV de interne controle op de verantwoordingen en met name op de afgegeven accountantsverklaringen heeft verbeterd. Gecombineerd met de aangepaste controleprotocollen in het herziene HBBZ acht de Algemene Rekenkamer deze maatregelen een goede aanzet voor een kwaliteitsverbetering in de toezichtstructuur. Wel vraagt zij nog aandacht voor een goede afwikkeling van de resultaten van de interne controle.

3.3 Aandachtspunten

3.3.1 Kwaliteit van het financieel beheer

Over 2004 stelden wij vast dat de kwaliteit van het financieel beheer ten opzichte van 2003 was afgenomen, omdat het bedrag aan fouten en onzekerheden in de betalingen en de verantwoordingen toenam en de DAD in de laatste maanden van 2004 nog een substantieel bedrag aan correcties heeft voorgedragen.

Over 2005 stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de kwaliteit van het financieel beheer iets is verbeterd, aangezien het bedrag aan onzekerheden substantieel verminderd is ten opzichte van 2004. Om deze reden daalde het percentage fouten en onzekerheden op het totaal van de afgewikkelde voorschotten tot 1,1%, waarmee de minister heeft voldaan

aan zijn toezegging aan de Tweede Kamer om het aantal fouten en onzekerheden terug te brengen tot rond de 1%. Tegenover het verminderd percentage aan onzekerheden is het foutpercentage in de verplichtingen en de betalingen daarentegen fors toegenomen. De onrechtmatigheden bij de verplichtingen zijn met 55% gestegen van € 20,7 miljoen (0,26%) in 2004 tot € 32,1 miljoen (0,31%) in 2005. De onrechtmatigheden in de betalingen en de verantwoordingen zijn ten opzichte van 2004 met 42% gestegen tot € 36,9 miljoen en nadert met een percentage van 0,72%⁴ de tolerantiegrens van 1%. De Algemene Rekenkamer gaat er van uit dat het ministerie een diepgaand onderzoek instelt naar de oorzaken van deze stijging om tijdig maatregelen te kunnen nemen en om te voorkomen dat het percentage fouten in de verplichtingen en de betalingen over 2006 onacceptabel hoog wordt.

3.3.2 *Nieuw Visum Informatie Systeem*

Met de ontwikkeling van het project Nieuw Visum Informatie Systeem (NVIS) beoogt het ministerie een informatiesysteem op te zetten dat de processen visumverwerking, stickervoorraadbeheer en managementinformatie adequaat ondersteunt met inbegrip van eventuele gegevensconversie(s) en de benodigde informatie-uitwisseling van en naar het Ministerie van Justitie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het huidige visumsysteem (VIS/CONVOS) is moeilijk te onderhouden en heeft het einde van zijn technische levensduur bereikt. Voor de ontwikkeling van het NVIS volgt het ministerie de aanbeveling op uit ons rapport *Visumverlening in Schengenverband* (Algemene Rekenkamer, 2003) om de beslisprocessen verder te standaardiseren.

De ontwikkeling van het NVIS is in 2005 vertraagd, doordat de ontwikkeling complexer bleek dan voorzien, onder meer door de eisen die gesteld moeten worden aan de integriteit en de beveiliging van de informatie-uitwisseling. Om het project weer op de rails te krijgen, is vervolgens het project NVIS onder de verantwoordelijkheid van de Hoofddirecteur Informatiseringsontwikkeling (HDIO) geplaatst. Onder leiding van de HDIO zijn vier nieuwe onderzoeksplannen uitgewerkt om het systeem verder te ontwikkelen: voor de feitelijke haalbaarheid, de beheersmaatregelen, de transparantie en beheersbaarheid van het NVIS, en de invloed van identificatie- en authenticatietechnieken voor personen. De ontwikkeling van het systeem concentreert zich vooral op het koppelen van bestanden van instanties zoals het Ministerie van Justitie, de IND en de posten die betrokken (kunnen) zijn bij de behandeling van aanvragen door vreemdelingen. Dit stelt hoge eisen aan de integriteit en beveiliging van de informatieuitwisseling. Het streven is om het NVIS-systeem eind 2006 op te leveren.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ministerie voor de verdere ontwikkeling van het NVIS een goede doorstart heeft gemaakt. Om te voorkomen dat het project meer vertraging oploopt blijft een integrale benadering in de ontwikkeling van NVIS belangrijk, gegeven de wensen van de ketenpartners. Daarbij is het noodzakelijk om alert te blijven en relevante ontwikkelingen op het consulaire werkkterrein te blijven volgen.

3.3.3 *Uitgaven EU-voorzitterschap*

In ons Rapport bij het Jaarverslag 2004 hebben wij aangegeven dat wij de bevindingen van de DAD controle op de rechtmatigheid van de uitgaven

⁴ Bij de berekening van dit percentage is een bedrag van in totaal € 3 304 miljoen buiten beschouwing gelaten. Het betreft het deel van de afdrachten aan de EU dat in de begroting van Buitenlandse Zaken is opgenomen in artikel 3, maar waarvoor het beheer bij de ministeries van Financiën (€ 2 803 miljoen) en Landbouw Natuurbeheer en Visserij (€ 501 miljoen) berust. Deze bedragen tellen bij die ministeries mee voor de bepaling van de tolerantiebedragen.

van het EU-voorzitterschap in ons rapport over 2005 zullen toetsen. De DAD heeft in de loop van 2005 een bijzonder onderzoek naar de rechtmatigheid van deze uitgaven uitgevoerd. De DAD heeft door het uitblijven van een definitieve financiële verantwoording over de uitgaven van het EU-voorzitterschap echter nog geen verklaring kunnen uitbrengen. Door het ontbreken van de verantwoording en de accountantsverklaring daarbij hebben wij onze toets eveneens niet kunnen uitvoeren. Wij dringen er bij het ministerie op aan deze verantwoording alsnog zo spoedig mogelijk uit te brengen.

3.3.4 Onderhoud ambassades

De Dienst Huisvesting Buitenland (DHB) is belast met het adequaat huisvesten van medewerkers op de circa 155 posten. De Chef de Poste (CdP) is voor de uitvoering van het huisvestingsbeleid van zijn of haar post de eerst verantwoordelijke. Het onderhoud van de ambassade moet worden bekostigd uit het jaarlijks toegekende bedrijfsvoeringsbudget. DHB is verantwoordelijk is voor het groot onderhoud bij eigendoms-panden. De kosten voor onderhoud dat centraal wordt uitgevoerd, worden door DHB jaarlijks in de projectencyclus begroot. Het financieel belang dat is gemoeid met het onderhoud van posten is niet specifiek af te leiden uit de begroting van het ministerie. De kosten voor onderhoud zijn in de begroting onderdeel van het «niet beleids-artikel» 11, Algemeen, onder de post «materiële uitgaven». Deze kosten zijn niet toegelicht in de begroting en een specificatie van deze uitgaven in de verantwoording ontbreekt.

Onderhoudsbeleid

Vanaf 2005 voert DHB een vernieuwd onderhoudsbeleid. Dat houdt in dat niet langer een normbedrag geldt voor de realisatie van het onderhoud van panden en inventaris, maar dat een component voor de post in het bedrijfsvoeringsbudget wordt opgenomen op basis van ramingen van een meerjaren onderhoudsplan.

In het HBBZ is voor zes vormen van onderhoud⁵ de regelgeving nader uitgewerkt in richtlijnen voor de uitvoering van het onderhoud en het toezicht daarop. In deze regelgeving ontbreken sanctiemogelijkheden voor situaties waarin de regelgeving niet wordt nagevolgd. In het jaarplan van DHB is het algemene huisvestingsbeleid nader uiteengezet en zijn de doelstellingen opgenomen voor de huisvesting en meer specialistisch onderhoud voor dat jaar. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat DHB in dit plan weliswaar op hoofdlijnen inzicht heeft gegeven in de aanpak van het onderhoud, niet concreet is uitgewerkt. Zo is niet aangegeven welke expliciete, meetbare norm wordt gebruikt voor «efficiënt onderhoud» en aan welke eisen het onderhoud in nieuwbouwprojecten wordt vertaald.

Om de technische ondersteuning van het onderhoud te verbeteren heeft DHB vanaf 1 juli 2005 acht functionarissen in Den Haag aangesteld. Deze medewerkers vervangen de technische ondersteuning ter plaatse. Hoe deze nieuwe opzet van technische begeleiding werkt, kan de Algemene Rekenkamer pas over 2006 vaststellen.

Werking van het onderhoudsbeleid

In de praktijk maken zowel DHB als de posten slechts gebruik van drie van de zes vormen van onderhoud om de kosten op te boeken: dagelijks onderhoud, mutatieonderhoud en planningsonderhoud. Om de meerjarenonderhoudsplanning op te stellen voerde DHB in de

⁵ Dagelijks onderhoud, planmatig onderhoud, calamiteiten, klachtenonderhoud, mutatie onderhoud en groot onderhoud.

periode 2002–2004 voor alle eigendomspanden een nulmeting of herinspectie op de onderhoudstatus uit. De meerjarenonderhoudsplannen worden in het systeem Planon geregistreerd. Met de informatie uit dit systeem kunnen DHB en de posten nagaan welk onderhoud in een jaar aan de orde is en het budget hierop afstemmen. DHB stuurt de posten elk jaar een uitdraai uit Planon van een geactualiseerd overzicht van het geplande onderhoud. Ondanks herhaaldelijke verzoeken vanuit DHB hebben de posten nog geen toegang tot Planon.

Over 2005 stelt de Algemene Rekenkamer vast dat niet alle posten de voorschriften uit het HBBZ naleven. Zo hebben sommige posten geen inventarisatie van de staat van entree opgenomen bij het huurcontract van de woning. Dit heeft er toe geleid dat de huurder van de woning in een aantal gevallen het deposito achteraf niet terugkreeg op basis van onderhoudsgebreken die de eigenaar had geclaimd, terwijl die gebreken al voor de komst van de huurder in het pand aanwezig waren. De posten zien niet altijd fysiek toe op de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden door derden. Vanuit beveiligingsoogpunt vervalt hiermee een belangrijke waarborg. Niet-gescreende mensen konden zich hierdoor zonder toezicht toegang verschaffen tot kwetsbare ruimten en/of apparatuur. Ook de wijze waarop de posten omgaan met de kunst en het antiek voldoet niet altijd aan de voorschriften in het HBBZ. Zo trof de Algemene Rekenkamer bij een post meerdere ernstig beschadigde kunstwerken aan.

DHB dient voor de projecten voor groot onderhoud een beoordelingsmemorandum en enkele tussentijdse memoranda op te stellen waarin de geplande activiteiten worden weergegeven, voorzien van een kostenraming. Voor elk afgerond project moet de evaluatie van het onderhoudsproces door DHB in een slotmemorandum worden vastgelegd. De DAD stelt in zijn controle over 2005 vast dat voor veel projecten geen beoordelingsmemorandum wordt opgesteld en dat de slotmemoranda niet altijd of zeer laat worden opgesteld.

DHB houdt geen centrale registratie bij van de projecten die zijn afgesloten en welke slotmemoranda zijn opgesteld. Hierdoor kan DHB geen geaggregeerde informatie verzamelen om trends te signaleren in de uitvoering van haar onderhoudprojecten.

Toezicht

Het algemeen toezicht wordt binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgevoerd door de ISB. DHB is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de afgesproken onderhoudswerkzaamheden. Om de meerjarenonderhoudsplannen van elke post te actualiseren zal DHB vanaf 2005 elke post om de drie jaar bezoeken, waarbij hij controleert of het meerjaren onderhoudsplan bijgesteld moet worden en of de werkzaamheden naar behoren worden uitgevoerd. Daarnaast kan DHB de uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden monitoren aan de hand van gedetailleerde gegevens over de diverse onderhoudsactiviteiten die in Planon zijn opgenomen.

Conclusie

DHB moet de regelgeving voor het onderhoud in het HBBZ aanpassen aan de praktijk, waarbij slechts drie vormen van onderhoud worden onderscheiden. Met de invoering van het financieringsstelsel waarbij gewerkt wordt met meerjaren onderhoudsplannen is het naar onze mening redelijk dat het ministerie de hiervoor gereserveerde bedragen in de artikelsgewijze toelichting bij de begroting expliciteert. Dan wordt het mogelijk om

planning en realisatie van het onderhoud op de korte en de langere termijn met elkaar te vergelijken.

Over 2006 zal de Algemene Rekenkamer nagaan hoe de nieuwe opzet van het onderhoudsbeleid in de praktijk uitpakt.

3.3.5 Integriteitsbeleid

Over 2005 stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de Centrale Coördinator Integriteitsbeleid (CCI) een centrale rol vervult bij het verder ontwikkelen van het integriteitsbeleid. Dat doet de CCI door de diverse activiteiten te coördineren om de integriteit binnen het ministerie verder te bevorderen. Hiervoor voert hij ook regelmatig overleg met de departementsleiding.

In 2005 is de DAD begonnen een integriteitsaudit uit te voeren. In de *Integriteitsaudit eerste fase* heeft de DAD over 2005 de opzet en het bestaan geïnventariseerd van het integriteitsbeleid en de getroffen beheersmaatregelen. De DAD heeft onder meer vastgesteld dat een overkoepelende beleidsnota ontbreekt waarin de samenhangende visie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is vastgelegd. Daardoor ontbreekt het de medewerkers aan een totaaloverzicht en kunnen de verschillende maatregelen niet altijd worden geplaatst. Verder ontbreekt het aan een centrale registratie van de afgelegde eed en/of belofte, en een centrale registratie en analyse van integriteitsinbreuken en sancties. Ook zijn de procedures voor de uitvoering van het integriteitsonderzoek niet vastgelegd.

In ons rapport *Zorg voor Integriteit* (Algemene Rekenkamer, 2004) deden wij al aanbevelingen om het integriteitsbeleid van Buitenlandse Zaken te verbeteren. Belangrijke aanbevelingen waren:

- Stel een overkoepelend integriteitsbeleid op waarin expliciete doelstellingen zijn opgenomen.
- Scherp het sanctiebeleid aan en objectiveer dat.
- Stel centrale registraties op.

De minister gaf als reactie het niet eens te zijn met deze aanbevelingen omdat de uitvoering ervan te veel een papieren exercitie zou worden. Hij beschikt al over een gedragscode waarin de normen en waarden zijn opgenomen die voor alle medewerkers gelden. Volgens het ministerie beschikken de medewerkers hiermee over een totaalbeeld van het integriteitsbeleid. Wel wordt gewerkt aan de opzet van centrale registraties.

In ons nawoord merkten wij op dat het opstellen van een overkoepelend integriteitsbeleid in samenhang met het bevorderen van gedrag moet worden gezien. Het zorgvuldig opstellen en vormgeven van een (overkoepelend) integriteitsbeleid heeft volgens haar een niet te onderschatten invloed op de integriteitscultuur en het gedrag in een organisatie. Het opstellen van een overkoepelend integriteitsbeleid door het Ministerie van Buitenlandse Zaken is in dit opzicht van belang.

Integriteitschendingen

In 2005 registreerde HDPO zestien constatering van integriteitschendingen, waarvan er veertien zijn bestraft. In twee gevallen is aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. De andere gevallen zijn intern afgehandeld; deze medewerkers zijn gestraft volgens sanctiebepalingen die vermeld staan in artikel 87 van het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken, en artikel 7.5. van de Rechtspositieregeling lokaal indienstgenomen werknemers 2005.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ministerie over 2005 verder vorm heeft gegeven aan het integriteitsbeleid. Volgens de Algemene Rekenkamer moet het ministerie naast de gedragscode nog wel een overkoepelend integriteitsbeleid opstellen om de medewerkers een totaalbeeld aan integriteitsmaatregelen te verschaffen en het belang van het integriteitsbeleid met dit document te onderstrepen. Ook het sanctiebeleid dient te worden geobjectiveerd om subjectieve en ad-hoc-maatregelen te voorkomen. Tenslotte is het belangrijk om een centrale registratie en analyse van integriteitsinbreuken en sancties op te zetten, zodat het ministerie structurele oorzaken van integriteitsschendingen tijdig kan onderkennen.

Medewerkers screenen

De Algemene Rekenkamer stelde in het RJV 2004 vast dat over 2004 in totaal 210 lokale medewerkers ongescreend een vertrouwensfunctie uitoefenen. In haar rapport *Beveiliging van Nederlandse ambassades in het buitenland* (Algemene Rekenkamer 2005) geeft de Algemene Rekenkamer aan dat 454 uitgezonden medewerkers op vertrouwensfuncties in 2004 eveneens niet zijn gescreend.

In de RJV's uit 2003 en 2004 drong de Algemene Rekenkamer erop aan om de ongescreende lokale medewerkers alsnog te screenen. Waar dit niet mogelijk zou zijn zou de organisatie anders moeten worden ingericht.

De Algemene Rekenkamer stelt over 2005 vast dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in samenwerking met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) een inhaalslag heeft uitgevoerd waardoor het aantal veiligheidsonderzoeken naar lokale en uitgezonden medewerkers op vertrouwensfuncties is toegenomen. Tot nu toe heeft de AIVD bijna honderd veiligheidsonderzoeken voor lokale vertrouwensfuncties afgerond; de dienst heeft nog 33 onderzoeken in behandeling. Eind 2005 was nog sprake van 105 ongescreende lokale medewerkers. Voor de medewerkers die in de zomer van 2005 uitgezonden zijn en nog niet gescreend zijn heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken ruim vijfhonderd screeningsaanvragen bij de AIVD ingediend. Daardoor worden er aanzienlijk meer medewerkers dan voorheen adequaat gescreend. Als we uitgaan van dit tempo voor de komende jaren en we rekening houden met het aantal medewerkers dat jaarlijks overgeplaatst wordt, zullen alle betrokkenen in 2008 gescreend zijn.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft eind 2005 de lijst van vertrouwensfuncties op de posten kritisch bekeken. Aan de hand van de nadere criteria van de AIVD voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties en het uitgangspunt dat vertrouwensfuncties het sluitstuk zijn van de beveiligingsketen ontwikkelde het ministerie een voorstel voor een geactualiseerde lijst van (lokale) vertrouwensfuncties waardoor het aantal vertrouwensfunctie sterk vermindert. Het ministerie gaat er van uit dat behalve screening, de uitvoering van periodieke financiële en consulaire audits, waarin wordt nagegaan of de vigerende regelgeving wordt nageleefd en adequaat toegepast, belangrijke schakels zijn in de veiligheidsketen. Als sluitstuk in de beveiligingsketen noemt het ministerie in deze benadering het benoemen van een functie tot vertrouwensfunctie. Het ministerie heeft de nieuwe lijst met vertrouwensfuncties ter goedkeuring aan de AIVD voorgelegd. De AIVD zal geen inhoudelijke toetsing uitvoeren.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken het vraagstuk van de screenings in 2005 voortvarend heeft opgepakt. Eind 2005 vervullen evenwel nog altijd 105 lokale medewerkers ongescreend een vertrouwensfunctie. De departementsleiding heeft eind 2005 de AIVD voorgesteld het aantal vertrouwensfuncties sterk te reduceren op grond van de overweging dat er ook andere maatregelen voor beveiliging gelden. Wij beseffen dat de beveiligingsketen uit een aantal schakels bestaat zoals het uitvoeren van integriteitsaudits en het geregeld overplaatsen van medewerkers. Het benoemen van een functie tot vertrouwensfunctie is hierbij echter een belangrijke schakel, mede vanwege de preventieve werking van een screening. Over 2006 zullen wij dan ook nagaan hoe de lijst van vertrouwensfuncties en het bijbehorende voorstel om de meeste vertrouwensfuncties te laten vervallen is vastgesteld. Ook zullen wij nagaan of dit overeenstemt met het eerder geformuleerde beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de wettelijke eisen voor het benoemen van een functie tot vertrouwensfunctie.

3.3.6 Bilaterale ontwikkelingshulp

3.3.6.1 Controle op tsunami gelden

Eind december 2004 vond de verwoestende tsunami plaats in de Indische Oceaan. De wereldwijde hulpacties die onmiddellijk op gang kwamen, leverden miljarden euro's op. De internationale rekenkamergemeenschap realiseerde zich dat een *gezamenlijke* controleaanpak nodig is, om vast te stellen of de gelden die door donorlanden aan een door een ramp getroffen gebied zijn verstrekt wel goed besteed worden. Daarom lanceerde de internationale organisatie van rekenkamers (INTOSAI) in januari 2005 het INTOSAI Tsunami Initiative. In april 2005 vond een conferentie over de controle op de tsunamigelden plaats in Indonesië, waar een verdere invulling werd gegeven aan het INTOSAI Tsunami Initiative.

In november 2005 werd voor de verdere uitwerking van het initiatief de «Task Force on accountability for and Audit of Disaster-related Aid» opgericht onder voorzitterschap van de Algemene Rekenkamer en met de rekenkamers van Indonesië en Korea als vice-voorzitters. Deze Task Force bestaat inmiddels uit 17 landen, waaronder Australië, Indonesië, Japan, Kenia, Sri Lanka, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. De rekenkamers spraken af gezamenlijk zorg te dragen voor controleerbare hulpstromen door meer overzicht te krijgen in zowel de publieke als private hulpvormen voor de tsunami, zo mogelijk met gebruikmaking van geografische informatiesystemen. De rekenkamers zijn gestart met het inventariseren van de hulpstromen op basis van een aanpak, die is ontwikkeld door de Indonesische rekenkamer en de Algemene Rekenkamer. Doel van de inventarisatie is om uiteindelijk de controleaanpak van tsunami-hulpvormen te bepalen en vast te stellen of de gegeven hulp goed besteed is. De eerste resultaten van deze internationale inventarisatie worden in juni 2006 verwacht en het streven is dat alle deelnemende rekenkamers in oktober 2006 een goed overzicht hebben, om samen met de grote accountantskantoren, non-gouvernementele organisaties en met organisaties als de Verenigde Naties (VN), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en ministeries van Ontwikkelingssamenwerking tot aanbevelingen te komen voor het verbeteren van het inzicht in en de verantwoording over hulpstromen. De voortgang van het project kan gevolgd worden via www.intosai-tsunami.org.

3.3.6.2 Monitoring resultaten ontwikkelingshulp

In de Begroting 2005 stelde de minister zich ten doel de sturing en monitoring van de beleidsmatige en financiële resultaten van het ontwikkelingsbeleid beter mogelijk te maken met behulp van het informatie- en administratiesysteem Piramide. Onderdeel van dit systeem is het OS-waarderingsstelsel dat DGIS in 2002 invoerde. Het ministerie streeft ernaar om op basis van waarderungen een expliciet inhoudelijk oordeel te geven over een OS-activiteit in uitvoering (activiteitenwaardering) of over een sector in het kader van de sectorale programmahulp (sectorwaardering). Met de uitkomsten van dit systeem kan het ministerie structurele problemen in de uitvoering van het OS-beleid inventariseren en analyseren. Hiermee kan het management van het ministerie zijn beleid beter sturen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in 2005, evenals in 2004, de vulling van het waarderingsstelsel nog altijd niet voldoet aan de norm van DGIS, namelijk dat 90% van de OS-activiteiten tijdig wordt gewaardeerd. Uit recente gegevens van Piramide blijkt dat achterstanden bestaan in de waardering van activiteiten. Zo waren er van de 2048 activiteiten die in maart 2006 gewaardeerd moesten, slechts 943 op tijd gewaardeerd. Wij stelden over 2004 vast dat de kwaliteit van de waarderungen een wisselend beeld vertoont. Over 2005 ziet de Algemene Rekenkamer nog geen verbetering op dit punt. De budgethouder is weliswaar verantwoordelijk voor de kwaliteit van de waarderungsscores, maar deze heeft geen belang bij de uitkomsten van de waarderungen. Hierdoor ontstaan risico's in de juistheid, actualiteit en volledigheid van de waarderungsscores. Doordat de vulling van het systeem nog altijd niet op centraal niveau wordt beoordeeld, blijven er risico's bestaan voor de kwaliteit van de gegevens die de budgethouder aanlevert. Ook is door het ontbreken van centraal toezicht op de vulling van het systeem de uniformiteit van de waarderungen in het geding, aangezien sprake is van een versnipperde vulling door vele medewerkers.

In 2005 is verder gebleken dat de waarderungssystematiek voor sectoren niet meer aansluit op het OS-beleid zoals het nu is ingericht. Zo wordt in de sectorwaarderungen nog niet uitgegaan van de uitgangspunten die het ministerie momenteel hanteert bij het meten van resultaten: gericht op ingezette middelen, resultaten en uitkomsten en duurzaamheid. De Directie Kwaliteit en Effectiviteit (DEK) – in 2005 opgericht – heeft tot taak de waarderungssystematiek voor sectoren te actualiseren.

De Algemene Rekenkamer stelt over 2005 vast dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in vergelijking met voorgaande jaren in toenemende mate gebruik maakt van de resultaten van activiteiten en sectorwaarderungen voor de beleidsuitvoering en de rapportage daarover. Zo is informatie over waarderungen op beperkte schaal terug te vinden in de resultaatrapportage die de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in november 2005 naar de Tweede Kamer heeft gezonden (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2005).

Toch wordt de informatie over de effectiviteit van OS-activiteiten niet systematisch en structureel gebruikt om de beleidsuitvoering door het management van het ministerie aan te sturen. Dat komt naar voren uit zowel het bezwaaronderzoek naar het voorschotbeheer (zie § 3.1.1) als het onderzoek naar de niet-financiële beleidsinformatie in het jaarverslag over 2005 (zie § 2.3).

De Algemene Rekenkamer meent dat het management van DGIS een goed inzicht moet hebben in de resultaten die met ontwikkelingshulp worden geboekt, en in de aspecten van OS-beleid waar bijsturing nodig is om betere resultaten te kunnen boeken. Planning, monitoring en evaluatie (PM&E) zijn hiervoor onmisbare instrumenten. Verschillende directies van het DGIS hebben in de loop der jaren onafhankelijk van elkaar allerlei PM&E-instrumenten ontwikkeld zoals beoordelingsmemoranda, track-records en activiteiten- en sectorwaarderingen. Daardoor zijn deze instrumenten niet altijd consistent en sluiten ze ook niet op elkaar aan. De beschikbare informatie over beleidseffectiviteit en -kwaliteit is hierdoor erg verbrokkeld en vaak niet vergelijkbaar. Hiermee is de gebruikswaarde van het monitorinstrumentarium beperkt. Bovendien zijn gegevens niet altijd volledig en actueel. Medewerkers vinden de instrumenten namelijk moeizaam om mee te werken. Daardoor vullen en benutten zij ze niet adequaat.

DEK heeft zich voor 2006 ten doel gesteld de onderlinge samenhang en de effectiviteit van het gehele PM&E-instrumentarium te versterken. In de loop van 2006 zal zij hiervoor het plan van aanpak dat in 2005 is ontwikkeld stapsgewijs uitwerken en implementeren.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het ministerie nog altijd niet voldoet aan de eigen doelstelling voor 2005 om 90% van de OS-activiteiten tijdig te waarderen in het OS-waarderingssysteem. De kwaliteit van de waarderingen is bovendien onvoldoende. Binnen het ministerie ontbreekt het centrale toezicht op de kwaliteit en uniformiteit van de waarderingen. Hierdoor is de betrouwbaarheid van de waarderingen beperkt.

In 2005 is de aandacht voor een verbetering van de managementinformatie binnen het ministerie toegenomen. Echter, nog altijd wordt binnen het ministerie niet op systematische wijze gebruik gemaakt van deze informatie voor de sturing van beleid.

De Algemene Rekenkamer juicht het streven van DEK van harte toe om in 2006 het PM&E-instrumentarium opnieuw in te richten en een eenduidig monitorsysteem tot stand te brengen. Zij stelt echter haar vraagtekens bij de stelling dat hiermee de kwaliteit van de managementinformatie ook daadwerkelijk verbeterd. Doordat de hoeveelheid bestaande monitorsystemen niet afneemt, is er nog steeds sprake van een relatief hoge werklast voor de medewerkers die de resultaten van de counterparts beoordelen. Hierdoor blijft het risico bestaan dat zij onvolledige of onjuiste gegevens invoeren in de informatiesystemen; zo is de betrouwbaarheid van de managementinformatie niet gewaarborgd.

3.3.7 Inhuur externen

Naar aanleiding van de kritische opmerkingen in het accountantsrapport 2004 over het structurele karakter van de inhuur van externen bij enkele directies stelt de Algemene Rekenkamer vast dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken maatregelen heeft genomen om hierin te voorzien. Het beleid van het ministerie is gericht op beperking van de inhuur van externen. In april 2005 heeft het een nieuwe procedure ingesteld waarmee het mogelijk wordt de afweging om extern in te gaan huren op de juiste gronden te maken. De Hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO) houdt vanaf mei 2005 in een database de inhuur van externen bij. Zij geeft – voorafgaand aan de inhuur – in een memo aan de budgethouder die een aanvraag heeft ingediend aan of voldaan is aan de afwegingscriteria. De inhuur van externen moet bovendien in de administratie op een daarvoor

aangewezen kostensoort worden geboekt. Wij stellen over 2005 vast dat deze regels goed zijn opgevolgd, dat de omvang van de externe inhuur beperkt is gebleven en dat dit strookt met de doelstelling om te bezuinigen.

Conclusie

Met de genomen maatregelen heeft het ministerie de spelregels voor externe inhuur beter geregeld; deze zijn over 2005 goed toegepast.

3.4 Conclusies

3.4.1 Financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het voorschotbeheer OS-gelden. Over 2005 zijn nog structurele onvolkomenheden geconstateerd in het (financieel) beheer van voorschotten met betrekking tot het voorschotbeheer voor internationale organisaties, het managementinformatiesysteem en het rappelen en sanctiebeleid.
- het departementaal reviewbeleid. Het merendeel van de budgethouders voert de instructie reviewbeleid nog onvoldoende uit.
- informatiebeveiliging. De informatiebeveiliging voldoet weliswaar op hoofdlijnen aan het VIR, maar informatiebeveiligingsmaatregelen worden nog onvoldoende opgevolgd.
- nieuwbouw ambassades. Het ministerie hanteert geen richtlijnen voor de (maximum)kosten voor de nieuwbouw van ambassades en de begrote versus de gerealiseerde kosten worden onvoldoende geëvalueerd ten behoeve van toekomstige projecten.
- het archief- en dossierbeheer is bij diverse budgethouders nog niet op orde, waardoor risico's worden gelopen in de bedrijfsvoering.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelde de Algemene Rekenkamer over 2005 vast dat het financieel beheer en het materieelbeheer over het algemeen ordelijk en controleerbaar waren.

Ten opzichte van 2004 is de kwaliteit van het financieel beheer iets verbeterd vooral als gevolg van de daling van het geconstateerde bedrag aan onzekerheden. Zorgelijk is de stijging van de onrechtmatigheden in de verplichtingen van 0,26% over 2004 naar 0,31% over 2005. Ook de onrechtmatigheden in de betalingen zijn fors toegenomen: van 0,36% over 2004 naar 0,46% over 2005. Het totaal aan onrechtmatigheden in de betalingen en de verplichtingen bedraagt 0,72% en nadert daarmee de tolerantiegrens van 1%.

Een deel van de maatregelen om het voorschotbeheer OS-gelden te verbeteren zal pas in 2006 en later het beoogde effect kunnen hebben waardoor wij in ons bezwaaronderzoek over 2005 nog onvolkomenheden in het (financieel) beheer vaststellen. Wij zullen over 2006 in een vervolg bezwaaronderzoek met name voor drie naar onze mening nog structurele onvolkomenheden nagaan of de hiervoor in gang gezette verbetermaatregelen over 2006 de beoogde verbeteringen hebben bewerkstelligd.

De Algemene Rekenkamer verzoekt het ministerie nadrukkelijk om de knelpunten die wij als onvolkomenheid naar voren brengen op korte

termijn op te lossen, omdat het ernstige gevolgen kan hebben wanneer zich hierdoor incidenten voordoen. Ook verzoeken wij het ministerie actie te ondernemen op de in dit rapport genoemde aandachtspunten.

3.4.2 Conclusies overige bedrijfsvoering

De stagnatie in de ontwikkeling van het NVIS in 2005 is met een goede doorstart opgevangen. Wel wijst de Algemene Rekenkamer er op dat het, om verdere vertraging te voorkomen, wenselijk is in deze ontwikkeling een integrale benadering te blijven volgen vanwege de wensen van de ketenpartners en de Europese ontwikkelingen in het vreemdelingenbeleid. Het ministerie voldoet nog niet aan haar eigen doelstelling over 2005 om 90% van de OS-activiteiten tijdig te waarderen in het OS-waarderings-systeem, terwijl ook de kwaliteit van de waarderings-nog onvoldoende is.

Over 2005 heeft het ministerie verder vorm gegeven aan het integriteits-beleid maar dient naar de mening van de Algemene Rekenkamer nog wel een overkoepelend integriteitsbeleid te formuleren.

Eind 2005 vervullen nog altijd 105 lokale medewerkers ongescreend een vertrouwensfunctie. Over 2006 zal de Algemene Rekenkamer nagaan aan de hand van welke criteria het ministerie een nieuwe lijst van vertrouwens-functies heeft vastgesteld op grond waarvan het aantal vertrouwens-functies sterk zal afnemen.

Voor het onderhoud van ambassades voerde DHB in 2005 een meerjaren onderhoudsplanning waarvan de Algemene Rekenkamer de werking eerst over 2006 zal kunnen vaststellen. De regelgeving voor het onderhoud zoals opgenomen in het HBBZ dient op dit nieuwe systeem nog te worden aangepast. Ook is het redelijk dat de voor dit nieuwe financieringsstelsel gereserveerde bedragen in de artikelgewijze toelichting bij de begroting worden geëxpliciteerd.

Op grond van haar bevindingen in het verdiepende onderzoek naar de beleidsinformatie bij twee operationele doelstellingen komt de Algemene Rekenkamer voor beide doelstellingen tot de conclusie dat de Tweede Kamer met de door de minister geleverde beleidsinformatie te weinig inzicht wordt geboden in de mate waarin de doelstellingen worden behaald. Ook ontbreekt inzicht in de relatie tussen het Nederlandse beleid en de internationale doelstellingen.

3.4.3 Ontwikkeling bedrijfsvoering

Gedurende een reeks van jaren rapporteert de Algemene Rekenkamer over onvolkomenheden in het voorschotbeheer OS-gelden. Over 1997 voerde de Algemene Rekenkamer een bezwaaronderzoek uit naar het voorschotbeheer. Wij zagen toentertijd af van het maken van bezwaar omdat verbeteringen waren ingezet om ondermeer de kwaliteit van de afboekingen van voorschotten en de rappelling van vereiste van derden te ontvangen rapportages te verbeteren. In de jaren daarna stelde de Algemene Rekenkamer ondanks doorgevoerde verbeteringen steeds nog onvolkomenheden vast met vanaf 2003 een stijgende tendens in het percentage fouten en onzekerheden in de afgewikkelde voorschotten waardoor over 2004 sprake was van ernstige onvolkomenheden.

In het over 2005 uitgevoerde bezwaaronderzoek stelt de Algemene Rekenkamer evenals over 1997 vast dat het ministerie verbeteringen doorvoert. Wij dringen er op aan dat het ministerie de verbeteringen doorvoert voor met name de drie geconstateerde structurele onvolkomenheden ten aanzien van: de managementinformatie, het toezicht op

bestede OS-gelden door Internationale Organisaties en het uitvoeren van het rappel- en sanctiebeleid.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in 2005 twee onvolkomenheden kunnen oplossen die al enige jaren door de Algemene Rekenkamer werden aangekaart, te weten de onvolkomenheden met betrekking tot de non-gouvernementele organisaties en het toezicht op de Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden.

Na een aantal jaren voldoet het ministerie over 2005 op hoofdlijnen aan het VIR. Wel hebben wij nog wel onvolkomenheden moeten constateren in de uitvoering van het VIR aangezien budgethouders de beveiligingsmaatregelen volgens het VIR nog onvoldoende opvolgen.

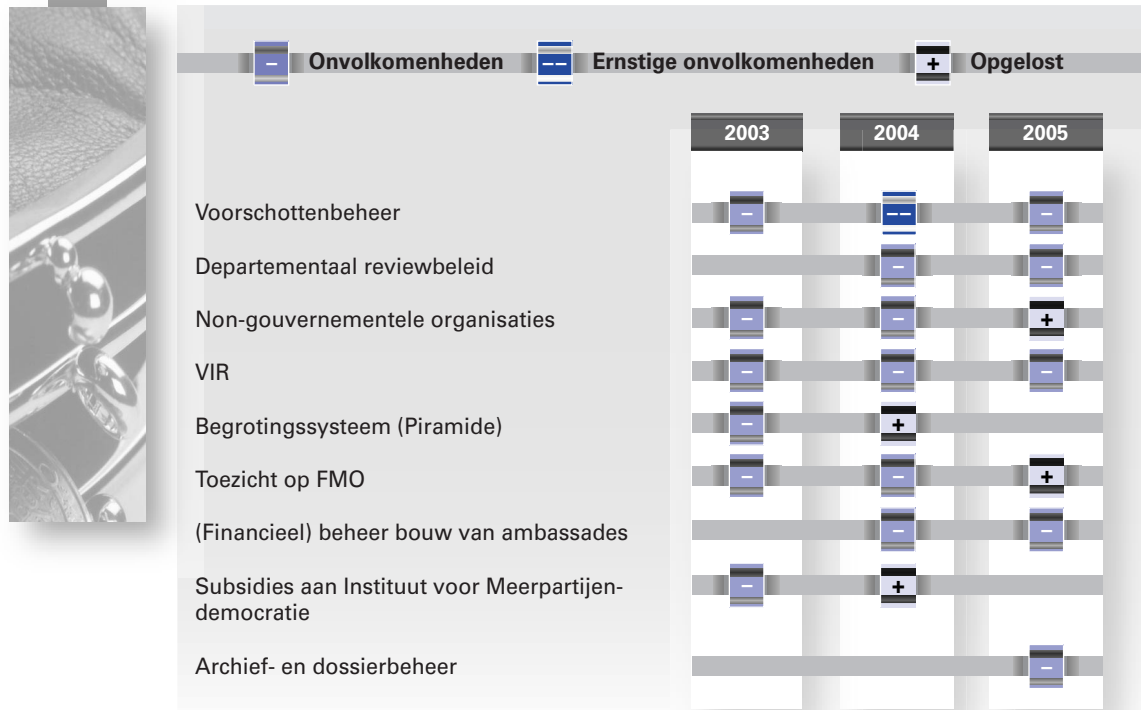
Voor de uitvoering van het reviewbeleid en het (financieel)beheer van ambassades stelt de Algemene Rekenkamer evenals over 2004 nog onvolkomenheden vast.

Voor het archief- en dossierbeheer stelt de Algemene Rekenkamer over 2005 onvolkomenheden vast waardoor er een risico is voor de bedrijfsvoering. Over 2006 zullen wij nagaan of de door DDI en de betreffende directie op het departement in gang gezette verbetermaatregelen het beoogde effect hebben.

Ontwikkeling in onvolkomenheden 2005

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Figuur 3



4. REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

4.1 Reactie ministers

De minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking gaan in hun reactie van 2 mei 2006 in op diverse onderwerpen uit het Rapport bij het Jaarverslag 2005. Hieronder volgt een samenvatting van hun reactie. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

Financieel beheer

De ministers geven aan dat naar aanleiding van het toegenomen percentage fouten in de verplichtingen en de betalingen, conform de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, een diepgaande analyse van de onvolkomenheden is gemaakt. De resultaten van deze analyse en de daaruit volgende maatregelen zullen binnenkort met de Algemene Rekenkamer worden besproken.

Voorschotbeheer

Het verheugt de ministers dat de Algemene Rekenkamer heeft kunnen constateren dat het financieel beheer ten opzichte van het vorige jaar is verbeterd en het percentage fouten en onzekerheden, conform de toezegging van de ministers aan de Tweede kamer, is teruggebracht tot ongeveer 1%. Zij hebben er vertrouwen in dat met de in 2005 genomen maatregelen, en waar nodig aanvullende maatregelen, de effecten vanaf 2006 verder zichtbaar zullen worden. De aanbevelingen zullen zij waar mogelijk meenemen bij het werken aan de verdere verbeteringen, met inachtneming van de doelmatigheid.

De ministers zijn van mening dat de gemaakte afspraken met de internationale instellingen over financiële verantwoordingen deugdelijk zijn en het instrumentarium voor het toezicht tevens afdoende is. Wel realiseren zij zich dat de naleving van de overeenkomsten door deze instellingen, alsmede de vastlegging van de bevindingen, het komend jaar een punt van aandacht zal moeten zijn.

Integriteitsbeleid

De ministers geven aan dat de integriteitsregels in een gedragscode zijn gepresenteerd, met de nadruk op communicatie en het overbrengen van de kernwaarden van de organisatie. Zij kondigen aan een voor alle medewerkers toegankelijke website over integriteit te ontwikkelen om de inzichtelijkheid en de toegankelijkheid van de bestaande regelgeving en beleid verder te vergroten. Deze site zal worden voorzien van een inleiding die de samenhang tussen de verschillende onderdelen verwoordt, waardoor op een pragmatische en gebruikersvriendelijke wijze tegemoet wordt gekomen aan het aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, aldus de ministers.

De noodzaak van een goede registratie van integriteitsschendingen en sancties wordt door de ministers onderschreven. Zij verwijzen naar het ministerie van Binnenlandse Zaken waar momenteel, ten behoeve van alle departementen, een uitgebreid registratiesysteem in ontwikkeling is en een protocol voor de uitvoering van integriteitsonderzoek wordt ontwikkeld.

Bouw en onderhoud van ambassades

De ministers zien geen aanleiding om de werkwijze ten aanzien van het beheer van de bouw van ambassades te herzien. Dit standpunt werd al eerder toegelicht in het Wetgevingsoverleg over de verantwoording 2004

aan de Tweede Kamer, aldus de ministers. Uit de realisatiecijfers van 2004 en 2005 blijkt dat de kostenramingen zeer reëel zijn.

Ook de aanbeveling om de voor het onderhoud van ambassades gereserveerde bedragen in de begroting op nemen, nemen de ministers niet over. Zij zullen wel de aanbeveling volgen om de richtlijnen voor het onderhoud nog eens te evalueren en waar nodig aan te passen.

Beleidsinformatie

Voor wat betreft de informatie over het beleid gaat de aandacht van de ministers uit naar het constant verder ontwikkelen van de VBTB conformiteit in het jaarverslag en de begroting. Hiervoor zijn zowel in het jaarverslag 2005 als in de begroting 2006 de nodige verbeterlagen gemaakt, aldus de ministers. Ook wijzen zij op de resultatenrapportage over het gevoerde ontwikkelingsbeleid die in aanvulling op de jaarlijkse verantwoording over 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Tot slot

Voor de overige geconstateerde aandachtspunten met betrekking tot de interne regelgeving, in het bijzonder het review- en sanctiebeleid, geven de ministers aan te zullen bezien of maatregelen noodzakelijk en/of wenselijk zijn. Bij die afweging zal het doelmatigheidsaspect een belangrijke factor zijn, aldus de ministers.

De ministers onderschrijven voorts de overige conclusies en aanbevelingen genoemd in de Audit-Actielijst voor zover deze niet in de reactie zijn toegelicht.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer waardeert de constructieve reactie van de ministers, gezien de reeds uitgevoerde analyse naar de toename van de onrechtmatigheden in de verplichtingen en de betalingen en het aanbod om de resultaten daarvan en de daaruit volgende maatregelen op korte termijn te willen bespreken. We nemen aan dat daaropvolgend ook de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd.

De toezegging om de aanbevelingen uit het bezwaaronderzoek mee te nemen in het verdere verbeterproces is te summier. De ministers geven bijvoorbeeld niet concreet aan op welke wijze het rappelen sanctiebeleid structureel zal worden verbeterd en hoe verder vorm wordt gegeven aan het managementinformatiesysteem. Ook geven zij niet aan hoe en op welke termijn de internationale instellingen er toe worden aangezet om aan hun verplichtingen tegenover het ministerie te voldoen. Voor de geconstateerde structurele onvolkomenheden in het voorschotbeheer verwacht de Algemene Rekenkamer dat de ministers aangeven hoe en op welke termijn zij verbeteringen denken te bereiken.

Het uitgangspunt van de pragmatische en gebruikersvriendelijke aanpak die de ministers voorstaan bij het verder vormgeven van het departementale integriteitsbeleid, spreekt de Algemene Rekenkamer aan. Met belangstelling zal zij kennis nemen van de website over integriteit zodra deze beschikbaar is. Dan zal worden bezien of daar de toegezegde samenhang in de integriteitsmaatregelen blijkt.

Het is teleurstellend dat de ministers de aanbeveling om de werkwijze ten aanzien van het beheer van de bouw van ambassades te herzien niet overnemen.

Weliswaar heeft de minister van Buitenlandse Zaken in het Wetgevingsoverleg over de verantwoording 2004 uiteengezet dat over het geheel

genomen de over- en onderschrijdingen op de begrotingen van nieuwbouwprojecten in evenwicht zijn, maar de Algemene Rekenkamer constateert dat het niet mogelijk is om op eenvoudige wijze inzicht te verkrijgen in de initiële begrote en de feitelijk gerealiseerde kosten van de individuele bouwprojecten in 2005. Bovendien gaat de minister in zijn reactie niet in op de aanbeveling om (maximum) kosten van een bouwproject vast te stellen. Het opvolgen van beide aanbevelingen kan een bijdrage leveren aan een voor de overheid gepaste soberheid en een hoge mate van functionaliteit bij de nieuwbouw van ambassades. Het niet overnemen van de aanbeveling om de voor het onderhoud van de ambassades gereserveerde bedragen in de toelichting bij de begroting te expliciteren heeft als risico dat daardoor op de langere termijn planning en realisatie van de onderhoudskosten moeilijk zijn te vergelijken. De toezegging om de richtlijnen voor het onderhoud te evalueren en waar nodig aan te passen acht de Algemene Rekenkamer een goede zaak.

Het uitbrengen van een resultatenrapportage in aanvulling op de jaarlijkse verantwoording ziet de Algemene Rekenkamer als een stap in de goede richting om de resultaten van het OS-beleid te verantwoorden aan de Tweede Kamer. Wel merkt zij op dat deze rapportage nog geen duidelijk beeld geeft van de bijdrage van het Nederlandse beleid aan de realisatie van de internationale beleidsdoelstellingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, aangezien nauwelijks wordt ingegaan op de Nederlandse beleidsprestaties en -effecten.

De mededeling van de ministers dat zij met betrekking tot de interne regelgeving, het reviewbeleid en het sanctiebeleid zullen bezien of maatregelen noodzakelijk en/of wenselijk zijn acht de Algemene Rekenkamer erg vrijblijvend. Ten aanzien van het reviewbeleid en het sanctiebeleid constateert zij (structurele) onvolkomen waarvan zij verwacht dat de ministers concreet aangeven welke maatregelen zij voor de verbetering van deze toch belangrijke onderdelen van de bedrijfsvoering zullen nemen.

Voor de overige conclusies en aanbevelingen die in de Audit-Actielijst zijn vermeld en die niet verder in de reactie zijn toegelicht volstaan de ministers met de mededeling deze te onderschrijven, doch zij geven niet aan hoe deze aanbevelingen concreet zullen worden opgevolgd en op welke termijn verbeteringen zijn te verwachten.

De Algemene Rekenkamer zal in het RJV 2006 in een vervolgebzwaar-onderzoek Voorschotbeheer OS-gelden nagaan of de toegezegde verbeteringen daadwerkelijk en structureel zijn doorgevoerd. Met name voor het toezicht op de internationale instellingen, het management-informatiesysteem en het rappel- en sanctiebeleid. Indien onvoldoende vorderingen zijn bereikt zal zij (alsnog) bezwaar maken. Ook voor de overige geconstateerde onvolkomenheden zoals die in het reviewbeleid en het archief- en dossierbeheer zijn vastgesteld zal de Algemene Rekenkamer eveneens nagaan welke daadwerkelijke verbeteringen zijn doorgevoerd en of daarin voldoende voortgang wordt gemaakt.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (1999). *Bijdragen aan Internationale Organisaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 895, nrs. 1–2. Den Haag: SDU

Algemene Rekenkamer (2003). *Visumverlening in Schengenverband*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 260, nr. 2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2004). *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 087, nr. 2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2005). *Beveiliging van Nederlandse ambassades in het buitenland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 149, nr. 2. Den Haag: SDU.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998). *Ministeriële verantwoordelijkheid bestedingen ontwikkelingssamenwerking; Nota «Beheer en Toezicht»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 860, nr. 2. Den Haag: SDU.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003). *Aan elkaar verplicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 234, nr. 1. Den Haag: SDU.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005). *Jaarverslag 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100V, nr. 1. Den Haag: SDU.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005). *Resultaten in ontwikkeling; Rapportage 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 234, nr. 43. Den Haag: SDU.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006). *Begroting 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300V, nr. 2. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (1999). *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 573, nr. 2. Den Haag: SDU

Verslag wetgevingsoverleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100V, nr. 10. Den Haag: SDU

BIJLAGE 1

OVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN 2005

Alle begrote en verantwoorde bedragen (€ x 1000) in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

	Uitgaven		Verplichtingen				verschil %
	Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005 (€)	Verschil		Verantwoording 2005 (€)	abs (€)	
			abs (€)	%			
<i>Beleidsartikelen:</i>							
Art. 1	83 275	80 460	- 2 815	- 3,4%	56 487	- 26 132	- 31,6%
Art. 2							
Art. 3	760 538	744 939	- 15 599	- 2,1%	910 955	- 18 177	- 2,0%
Art. 4	6 836 017	6 802 272	- 33 745	- 0,5%	6 691 165	- 36 790	- 0,5%
Art. 5	804 378	827 539	23 161	2,9%	1 041 394	- 267 833	- 20,5%
Art. 6	1 227 498	1 190 121	- 37 377	- 3,0%	713 895	- 148 223	- 17,2%
Art. 7	302 491	282 676	- 19 815	6,6%	289 705	- 58 616	- 16,8%
Art. 8	88 341	86 903	- 1 438	- 1,6%	86 623	- 1 718	- 1,9%
	85 264	77 865	- 7 399	- 8,7%	65 880	12 845	19,5%
Niet-beleidsartikelen:							
Art. 9	0	0	0	0	0	0	
Art. 10	0	151	151	0	151	151	
Art. 11	660 307	653 443	- 6 864	- 1,0%	658 492	- 21 561	- 3,2%
Totaal	10 848 109	10 746 369	- 101 740	- 0,9%	10 527 592	- 566 054	- 5,1%
Totaal overschrijdingen		23 312			12 996		

BIJLAGE 2

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2005

Fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

A: Verplichtingen (€ x 1000)

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag	Fout	Onzeke- heid	Totaal F+O	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledig- heid	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Beleidsartikelen									
1	Versterkte internationale rechten en eerbiediging mensenrechten	56 487	83	0	83	0,1%	Nee	0	
2	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	910 955	547	0	547	0,1%	Nee	8	
3	Versterkte Europese samenwerking	6 691 165	750	0	750	0,0%	Nee	0	
4	Meer welvaart en minder armoede	1 041 394	13 226	3 989	17 215	1,7%	Ja	2 145	
5	Toegenomen menselijke en sociale ontwikkeling	713 895	12 113	10 005	22 118	3,1%	Ja	586	
6	Beter beschermd en verbeterd milieu	289 705	2 085	0	2 085	0,7%	Nee	2 075	
7	Wezijn en veiligheid van Nederlan- ders in het buitenland en regulering van personenverkeer	86 623	259	0	259	0,3%	Nee	0	
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	78 725	725	0	725	0,9%	Nee	5	
Niet-beleidsartikelen									
9	Geheim	0	0	0	0	Nvt	Nvt	0	
10	Nominaal en onvoorzien	151	0	0	0	0,0%	Nee	0	
11	Algemeen	658 492	2 360	0	2 360	0,4%	Nee	0	
Totaal		10 527 592	32 149	13 993	46 143			4 818	

B: Uitgaven (€ x 1000)

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag	Fout	Onzeker- heid	Totaal F+O	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(j/nee)		
Beleidsartikelen									
1	Versterkte internationale rechten en eerbiediging mensenrechten	80 460	1 663	9	1 672	2,1%	Nee	0	
2	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	744 939	6 824	15	6 839	0,9%	Nee	1 068	
3	Versterkte Europese samenwerking	6 802 272	75	60	135	0,0%	Nee	0	
4	Meer welvaart en minder armoede	827 539	6 800	1 926	8 726	1,1%	Ja	8	
5	Toegenomen menselijke en sociale ontwikkeling	1 190 121	5 828	62	5 890	0,5%	Nee	1	
6	Beter beschermd en verbeterd milieu	282 676	932	794	1 726	0,6%	Nee	19	
7	Wetzijn en veiligheid van Nederland- ders in het buitenland en regulering van personenverkeer	86 903	0	0	0	0,0%	Nee	0	
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	77 865	3 210	0	3 210	4,1%	Nee	0	
Niet-beleidsartikelen									
9	Geheim	0	0	0	0	Nvt	Nvt	0	
10	Nominaal en onvoorzien	151	0	0	0	0,0%	Nee	0	
11	Algemeen	653 443	10 440	5 245	15 685	2,4%	Ja	3	
Totaal		10 746 369	35 771	8 111	43 882			1 098	

C: Ontvangsten (€ x 1000)

Art. Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag	Fout	Onzeker- heid	Totaal F+O	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
<i>Beleidsartikelen</i>								
1 Versterkte internationale rechten en eerbiediging mensenrechten	0	0	0	0	0,0%	Nvt	0	
2 Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	1 653	115	0	115	6,9%	Nee	115	
3 Versterkte Europese samenwerking	511 559	0	0	0	0,0%	Nee	0	
4 Meer welvaart en minder armoede	15 231	0	0	0	0,0%	Nee	0	
5 Toegenomen menselijke en sociale ontwikkeling	0	0	0	0	0,0%	Nvt	0	
6 Beter beschermd en verbeterd milieu	0	0	0	0	0,0%	Nvt	0	
7 Wezijn en veiligheid van Nederland- ders in het buitenland en regulering van personenverkeer	25 193	0	0	0	0,0%	Nee	0	
8 Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	755	0	0	0	0,0%	Nee	0	
<i>Niet-beleidsartikelen</i>								
9 Geheim	0	0	0	0	Nvt	Nvt	0	
10 Nominaal en onvoorzien	0	0	0	0	Nvt	Nvt	0	
11 Algemeen	56 413	989	182	1 171	2,1%	Nee	0	
Totaal	610 804	1 104	182	1 286			115	

D: Saldbalans (€ x 1000)

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost	Fout	Onzekerheid (c)	Totaal F+O (%)	Totaal F+O overschre- den?	Tolerantie- grens (ja/nee)	Onzekerheid over volledigheid	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100			
DEBET	Rekening Courant Rijkshoofd- boekhouding	0	0	0	0%	0,00%	Nee	0	
	Liquide middelen	22 333	4	0	4%	0,02%	Ja	0	
	Uitgaven buiten begrotings- verband	0	0	0	0%	0,00%	Nee	0	
	Openstaande rechten	0	0	0	0%	0,00%	Nee	0	
	Extracomptabele vorderingen	567 768	0	0	0%	0,00%	Nee	0	
	Voorschotten	4 869 317	164	0	164%	0,00%	Nee	0	
	Deelnemingen	0	0	0	0%	0,00%	Nee	0	
	intra comptabele vorderingen	17 677	443	120	563%	3,18%	Nee	0	
CREDIT	Rekening Courant Rijkshoofd- boekhouding	10 173 233	0	0	0%	0,00%	Nee	0	
	Ontvangsten buiten begrotings- verband	0	0	0	0%	0,00%	Nee	0	
	Extracomptabele Schulden	0	0	0	0%	0,00%	Nee	0	
	Garantieverplichtingen	654 361	0	0	0%	0,00%	Nee	0	
	Openstaande verplichtingen	5 434 882	0	0	0%	0,00%	Nee	0	
	intra comptabele schulden	2 328	101	0	101%	4,34%	Nee	0	
		21 741 899							

E: Afgerekende voorschotten

E: Afgerekende voorschotten

Omschrijving	Totaal verantwoord Bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrens overschreden?	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)	
Afgewikkelde Voorschotten	2 358 420	20 994	5 062	26 056	1,10%	Nee	
Totaal	2 358 420	20 994	5 062	26 056			

F: Baten-lastendiensten

Totaal verantwoord bedrag (€ x 1000)	Fout (€ x 1000)	Onzekerheid (€ x 1000)	Totaal F+O (€ x 1000)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrens overschreden?	Onzekerheid over volledigheid (€ x 1000)	Toelichting
(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Baten-lastendienst CBI							
Lasten	11 081	53	53	0,48%	Nee		
Kapitaaluitgaven	208	0	0	0,00%	Nvt		
Baten	11 329	0	0	0,00%	Nvt		
kapitaalontvangsten	150	0	0	0,00%	Nvt		
Totaal		53	53				

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 (inclusief onzekerheid over volledigheid).

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

Onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2005

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Omvang (x € 1000)	Toelichting in paragraaf
		nr.	omschrijving		
<p><i>Voorschotbeheer OS-gelden</i></p> <p>Over 2005 stelt de Algemene Rekenkamer in het bezwaaronderzoek voorschotbeheer OS-gelden in de diverse onderdelen van de activiteitscyclus en de organisatie van het voorschotbeheer nog onvolkomenheden vast.</p> <p>Op drie belangrijke onderdelen van het voorschotbeheer stelt de Algemene Rekenkamer bovendien nog structurele onvolkomenheden vast waarvoor weliswaar het ministerie verbetermaatregelen in gang heeft gezet maar waarvan zij de werking en het effect nog niet heeft kunnen vaststellen. In een vervolg bezwaaronderzoek zal de Algemene Rekenkamer over 2006 nagaan of met name de volgende verbeteringen zijn doorgevoerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de verdere ontwikkeling van het managementinformatiesysteem waardoor de monitoring van (de resultaten van) OS-activiteiten middels eenduidige indicatoren kan plaatsvinden; • het (binnen de raamovereenkomsten) maken van nadere afspraken met internationale organisaties over tijdige aanlevering van verantwoordingen over de besteding van OS-gelden, meer in overeenstemming met de huidige regelgeving van het ministerie; • het doorvoeren van een substantiële verbetering van het systeem en de uitvoering van het rappel- en sanctiebeleid. 	1997/2001/ 2002/2003/ 2004/2005	diverse	Voorschotbeheer OS-gelden	2 358	§ 3.1.1
<p><i>Departementaal reviewbeleid</i></p> <p>Het merendeel van de budgethouders heeft het reviewbeleid nog niet volgens de richtlijn in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ) beschreven en ingericht.</p>	2004/2005	diverse	Totale begroting		§ 3.1.2
<p><i>VIR</i></p> <p>Het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet over 2005 op hoofdlijnen aan het VIR. De mate waarin de maatregelen zijn doorgevoerd die voortvloeien uit de informatiebeveiligingsplannen is echter nog niet op orde voor het niveau van de budgethouder.</p>	2000/2004/ 2005		Informatiebeveiliging gehele departement		§ 3.1.3

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Omvang (x € 1000)	Toelichting in paragraaf
		nr.	omschrijving		
<p><i>Nieuwbouw ambassades</i></p> <p>Het ministerie beschikt voor de nieuwbouw van ambassades nog niet over richtlijnen voor de (maximum)kosten en loopt hierdoor een risico dat kosten voor een nieuwbouwproject onevenredig hoog uitpakken. Door het ontbreken van een geaggregeerde evaluatie van begrote en gerealiseerde kosten kan het ministerie geen lessen voor de toekomst trekken.</p>	2004/2005	11	Algemeen	*	§ 3.1.4
<p><i>Archief en dossierbeheer</i></p> <p>Het dossier- en archiefbeheer is nog niet bij alle budgethouders op orde en geeft daardoor risico's voor een goede bedrijfsvoering. De instructies om archief- dossiervorming te verbeteren moeten nog worden doorgevoerd. Ook moeten de medewerkers zich bewuster worden van het grote belang van een goedwerkend archief en kwalitatief goede dossiers en dient nog een sanctiebeleid te worden ontwikkeld.</p>	2005		Archiefbeheer gehele departement		§ 3.1.5

* De directie Huisvesting Buitenland volgt geen systematische administratie aan de hand waarvan een overzicht kan worden verstrekt van alle nieuwbouw projecten en kosten op basis waarvan is besloten een project te accorderen.

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
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
A&K	Afhankelijkheid & Kwetsbaarheid
Bemo	Beoordelingsmemoranda
BZ	Buitenlandse Zaken
CBI	Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelings-landen
CCI	Centrale Coördinator Integriteitbeleid
CdP	Chef de Poste
CoCa	Checklist organisational Capacity
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DAD	Departementale Accountantsdienst
DDI	Directie Documentaire Informatievoorziening
DEK	Directie Effectiviteit en Kwaliteit
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DHB	Directie Huisvesting Buitenland
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
DVF	Directie Verenigde Naties en Internationale Instellingen
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken
FMO	Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden
HBBZ	Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken
HBV	Hoofd Bedrijfsvoering
HDPO	Hoofddirectie Personeel en Organisatie
HDIO	Hoofddirecteur Informatiseringsontwikkeling
HOS	Hoofd Ontwikkelingssamenwerking
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISB	Inspectie en evaluatie bedrijfsvoering
KGIB	Kerngroep Informatiebeveiliging
NVIS	Nieuw Visum Informatie Systeem
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PM&E	Planning, monitoring en evaluatie
UNDP	United Nations Development Programme
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VIS/CONVOS	Visum Informatie Systeem/Consultatie- en voorleggingssysteem
VN	Verenigde Naties

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/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie en de beleidsinformatie van een departement, (b) het financieel beheer en het materieelbeheer van een departement en (c) de financiële informatie in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het jaarverslag van een departement. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften. Doorgaans bevat de accountantsverklaring daarnaast een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid; bij enkele departementen (Financiën, SZW, VWS en VROM) wordt alleen een getrouwbeeldverklaring afgegeven.

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.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale 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 primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

Bezwaar

Zwaar middel dat de Algemene Rekenkamer bij haar rechtmatigheidsonderzoek kan inzetten wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of onregelmatigheden in de administratie van het departement heeft laten voortbestaan. Ook als er niet voldoende ontvangsten zijn kan dit een reden zijn om bezwaar te maken. De Algemene Rekenkamer doet dit echter niet snel; er wordt eerst gerappor-

teerd en overleg gevoerd. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn.

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).

Departementale auditdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag en met het onderzoek naar het financieel beheer, naar het materieelbeheer en de administraties daarover en naar de totstandkoming van de niet-financiële informatie. 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

Documenten die tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording vormen 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 documenten 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 verantwoordingsinformatie over: (a) het door het departement gevoerde beleid (beleidsinformatie), (b) de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het departement (financiële informatie) en (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).

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.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens die de Algemene Rekenkamer hanteert bij haar beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement.

Onzeker (onzekerheden)

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

Overdrachtsuitgaven

Categorie uitgaven waartoe onder andere subsidies en specifieke uitkeringen behoren.

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.

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.

Review

De beoordeling door de Algemene Rekenkamer van de controle die is uitgevoerd door de departementale auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de bevindingen die daaruit zijn voortgekomen.

Tolerantiegrenzen

Op artikelniveau onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

1. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van kleiner dan € 50

miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 10% van het bedrag van het artikel.

2. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot € 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan € 5 miljoen.
3. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 1% van het realisatiebedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Op het niveau van het jaarverslag mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.