

Vergaderjaar 2005–2006

**30 550 VII**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van  
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE  
VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES (VII)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2006 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>			27
<b>Audit-Actielijst 2006</b>	<b>8</b>			
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>			
1.1 Rapport bij het jaarverslag	11	3.1.4	Achterstanden afwikkeling voorschotten	27
1.2 Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	12	3.1.5	Informatiebeveiligingsbeleid dient verder ontwikkeld te worden	29
1.3 Opzet van het onderzoek	13	3.2	Opgeloste onvolkomenheden	30
1.4 Leeswijzer	14	3.2.1	Forse verbeteringen bij de baten-lastendienst ITO	30
<b>2 Jaarverslag</b>	<b>15</b>	3.3	Overige aandachtspunten beheer ministerie	31
2.1 Financiële informatie en saldibalans	15	3.3.1	P-Direkt	31
2.1.1 Oordeel financiële informatie	15	3.3.2	Baten-lastendienst LFR (in oprichting)	32
2.1.2 Oordeel saldibalans en toelichting	16	3.4	Conclusies	32
2.2 Informatie over de bedrijfsvoering	17	3.4.1	Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties	32
2.2.1 De bedrijfsvoeringsparagraaf	17	3.4.2	Conclusies overige bedrijfsvoering	33
2.2.2 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering	18	3.4.3	Ontwikkeling bedrijfsvoering	33
2.3 Informatie over beleid	18	<b>4</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>35</b>
2.3.1 Opzet onderzoek	18	4.1	Reactie minister	35
2.3.2 Oordeel totstandkoming informatie over beleid	18	4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	37
2.3.3 VBTB-toets	19	<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2005</b>	<b>38</b>
2.3.4 Informatie over beleid nader beschouwd	21	<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden 2005</b>	<b>39</b>
2.3.5 Aanbevelingen informatie over beleid	22	<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht onvolkomenheden 2005</b>	<b>42</b>
<b>3 Bedrijfsvoering</b>	<b>23</b>	<b>Bijlage 4</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>43</b>
3.1 Onvolkomenheden	23	<b>Bijlage 5</b>	<b>Verklarende woordenlijst</b>	<b>44</b>
3.1.1 Managementcontrolsysteem: concerncontrol niet op orde	23	<b>Bijlage 6</b>	<b>Literatuurlijst</b>	<b>48</b>
3.1.2 Inkopen en aanbesteden blijven aandacht vragen	25			
3.1.3 Bedrijfsvoering directie B&G deels nog onvolkomen	26			



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), begrotingshoofdstuk VII, voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij 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 € 5 615 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 7 332 miljoen en de ontvangsten € 617 miljoen.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van BZK constateert de Algemene Rekenkamer dat de financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

### **Bedrijfsvoering**

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Er was sprake van onvolkomenheden bij de volgende onderdelen:

- Managementcontrolsysteem (MCS);
- Beheer overdrachtsuitgaven: bedrijfsvoering directie Brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (B&G);
- Contractbeheer: inkopen en aanbesteden;
- Administratieve- en uitvoeringssystemen: voorschottenbeheer;
- Informatiebeveiliging.

Het aantal onvolkomenheden in het beheer is ten opzichte van 2004 niet afgenomen en wij constateren dat het beheer over het geheel genomen ongeveer gelijk gebleven is. Wel zijn er op onderdelen verbeteringen geweest. Zo is er flinke vooruitgang geboekt in de bedrijfsvoering van de baten-lastendienst Informatie- en Communicatietechnologie Organisatie (ITO). In 2004 was daar nog sprake van een ernstige onvolkomenheid. De overige onvolkomenheden uit 2004 bestaan nog steeds. Wel is bij de bedrijfsvoering van de directie B&G vooruitgang geconstateerd bij de uitvoering van het «Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen» (BDUR). De uitvoering van het «Bijdragebesluit kosten ruiming explosieven Tweede Wereldoorlog 1999» (de Bommenregeling) was echter nog niet verbeterd.

Ook bij het inkopen en aanbesteden, het voorschottenbeheer en de informatiebeveiliging zijn er positieve ontwikkelingen geweest. Deze hebben er echter nog niet toe geleid dat de onvolkomenheden in 2005 weggewerkt zijn.

Nieuw in 2005 is de onvolkomenheid in het MCS. Wij constateren dat de directie Financieel-Economische Zaken en Control (FEZC) in 2005 onvoldoende in staat was volledig invulling aan haar functie van concerncontroller te geven. Ook werkten de verschillende organisatie-onderdelen nog steeds onvoldoende samen.

Naast bovengenoemde onvolkomenheden hebben wij nog een aantal aandachtspunten geconstateerd. Het betreft P-Direkt en de baten-lastendienst Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (in oprichting). Voor deze punten vragen wij aandacht, maar wij hebben ze niet als onvolkomenheid aangemerkt.

### **Beleidsinformatie**

Wij hebben de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en wij concluderen dat deze bij het Ministerie van BZK nog niet op een voldoende ordelijke en controleerbare wijze tot stand is gekomen en ook kwalitatief verbeterd moet worden. Wij constateren echter wel vooruitgang ten opzichte van 2004.

Wij bevelen aan om ook in 2006 voldoende aandacht te geven aan een verdere verbetering van de informatiewaarde van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Daarnaast dient de totstandkoming van deze informatie meer gestructureerd te worden opgepakt.

### **Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer**

#### *Algemene reactie*

In hun reactie van 1 mei jl. delen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties mee dat zij de opvatting van de Algemene Rekenkamer delen: ondanks alle in 2005 gemaakte vorderingen zijn de beleidsinformatie en de bedrijfsvoering op onderdelen voor verdere verbetering vatbaar. Vervolgens gaan zij specifiek in op de belangrijkste bevindingen.<sup>1</sup>

Over het niet op orde zijn van het MCS en het aanmerken hiervan als een onvolkomenheid, geven de bewindslieden aan dat zij het met dit oordeel niet eens zijn. Zij merken hierbij op dat het voor hen onduidelijk is op welke gronden wij hiertoe hebben besloten. De ministers zijn van mening dat het in 2004 opgezette MCS in 2005 heeft gewerkt en dat voortgang is geboekt met het oplossen van een aantal hardnekkige knelpunten. Zij verzoeken de Algemene Rekenkamer derhalve om het oordeel omtrent het MCS te heroverwegen.

#### *Reactie op specifieke punten*

- Over de *Bommenregeling* merken zij op dat de dienst die de regeling zal gaan uitvoeren, ook belast zal zijn met de afrekening van de oude bijdragen. Het uitgangspunt daarbij is te komen tot een tijdige, juiste en rechtmatige afwikkeling.
- Over *inkopen en aanbesteden* geven de ministers aan dat het ministerie de eventuele mogelijkheden voor het op een meer gestructureerde wijze in kaart te brengen van de inkoopbehoefte, in 2006 zal meenemen. Daarnaast zal worden gewerkt aan een verbeterd verplichtingenproces.
- Bij het *voorschottenbeheer* geven de bewindslieden aan dat ook in 2006 met extra capaciteitsinzet hoge prioriteit zal worden gegeven aan het wegwerken van oude voorschotten. Ook zal de informatiepositie rondom de voorschotten verder verbeterd worden. Zij onderschrijven daarbij het belang van verankering van verbeteracties in het voorschottenbeheer.
- Ten aanzien van de *baten-lastendienst LFR* geven de ministers aan dat in 2006 alles in het werk wordt gesteld om aan de voorwaarden voor de oprichting van de baten-lastendienst te voldoen.

---

<sup>1</sup> De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

- Bij de bevindingen over de *informatiebeveiliging* tekenen de ministers aan dat de constatering van de moeizame implementatie van het VIR huns inziens nuancering verdient. Wel doen zij onder meer de toezegging dat nieuwe systemen vanaf 2006 «VIR-proof» zullen zijn.
- Wat betreft de *beleidsinformatie* willen de bewindslieden onderstrepen dat behoorlijke vooruitgang is geboekt. De komende jaren moet volgens hen desondanks de aandacht uitgaan naar de informatie-waarde van de beleidsinformatie. Hiertoe is op het departement al een verbetertraject gestart.

*Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer is verheugd over het feit dat de ministers concrete toezeggingen doen ten aanzien van de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Over de weging van de door ons geconstateerde tekortkomingen bij het MCS merken wij op dat we de bevindingen van de auditdienst over de ontwikkeling van de instrumenten van het departement kunnen onderschrijven: in opzet zijn er goede instrumenten ontwikkeld voor het MCS. Ook zien wij dat er met name in 2006 met de nodige inzet aan verbetermaatregelen rond FEZC wordt gewerkt. Dit laat onverlet dat er naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer in 2005 sprake was van een onvolkomenheid. De ervaringen met de individuele instrumenten die van het MCS deel uitmaken zijn weliswaar overwegend positief, maar in de praktijk bleken deze instrumenten nog niet zover ontwikkeld, dat zij de *control* van het departement als geheel in 2005 afdoende afgedekt hebben. FEZC vervult een cruciale rol bij het ontwikkelen, het monitoren en het stimuleren van de werking van dit systeem. Wij constateren dat in 2006 adequate maatregelen worden ingezet om het MCS weer te versterken.

Audit-Actielijst 2006 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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
<b>Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer</b>				
2004 nvt	<i>Management Control Systeem (MCS)</i> De directie Financieel Economische Zaken en Control (FEZC) was in 2005 onvoldoende in staat om volledig invulling te geven aan haar functie van concern-controller. Daarnaast werkten de verschillende organisatieonderdelen nog steeds onvoldoende samen. De nieuwe instrumenten van het MCS zijn een versterking, maar moeten nog bijgesteld worden.	Er is sprake van een onvolkomenheid.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• FEZC in 2006 weer leidend wordt in het uitzetten van verantwoordingslijnen en prioriteiten;</li> <li>• de dienstonderdelen daadwerkelijk complementair gaan werken;</li> <li>• instrumenten verder worden ontwikkeld.</li> </ul>	In 2005 is besloten om FEZC te reorganiseren in samenhang met een aantal andere acties gericht op een kwalitatieve verbetering van de financiële kolom. In 2006 wordt dit daadkrachtig afgerond.
2001 Diverse artikelen	<i>Overdrachtsuitgaven</i> Er is nog steeds geen sprake van een tijdige, juiste en rechtmatige afwikkeling van voorschotten van het Bijdragebesluit kosten ruiming exposities Tweede Wereldoorlog 1999 (de Bommenregeling). Het betreft onjuistheden in afrekeningen en het ten onrechte niet afrekenen van voorschotten. De onvolkomenheid van het Besluit Brede Doeluitkering Rampen en Zware Ongevallen (BDUR) is opgelost.	Door verschillende tekortkomingen bij de uitvoering van de Bommenregeling is er nog steeds sprake van een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering van de Directie Brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (B&G).	De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat het ministerie in 2006 zorgt voor een goede afwikkeling van oude bijdragen op grond van de Bommenregeling.	Per 1 mei 2006 wordt de uitvoering van de Bommenregeling overgedragen aan de Dienst Regeling van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze dienst zal ook belast zijn met de afrekening van oude bijdragen. Uitgangspunt is te komen tot een tijdige, juiste en rechtmatige afwikkeling van de bijdragen.
2001 Diverse artikelen	<i>Contractbeheer (inkopen en aanbesteden)</i> In opzet zijn de verbeteringen van het Verbeterplan Inkoop bijna allemaal uitgevoerd. De inkoopbehoefte wordt echter niet	In de werking van het contractbeheer zijn onvolkomenheden geconstateerd.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• de inkoopbehoefte gestructureerder in kaart te brengen;</li> </ul>	In 2006 zullen de eventuele mogelijkheden om de inkoopbehoefte op een gestructureerde wijze in kaart te brengen worden meegenomen. Ook in 2006 worden gewerkt naar een



Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	
	gestructureerd in beeld gebracht. Bij de uitvoering is een aantal fouten geconstateerd.		regelgeving bij de dienstonderdelen.	verbeterd verplichtingenproces, waarin verplichtingen die leiden tot inkoop centraal worden getoetst op rechtmatigheid. Daarnaast wordt er steeds meer gebruik gemaakt van de expertise van het Inkoop- en Aanbestedingscentrum (IAC).	
2001	Diverse artikelen	<i>Administratieve systemen en uitvoeringssystemen (voorschotten)</i> De verrichte inspanningen om het voorschottenbeheer in 2005 weer op orde te krijgen hebben weliswaar tot verbeteringen geleid, maar daarmee zijn de in 2004 geconstateerde onvolkomenheden nog niet weggenomen. De procesmatige beheersing van de tijdige afwikkeling van voorschotten is nog steeds beperkt; het aantal oude voorschotten is nog steeds hoog.	Er zijn nog steeds onvolkomenheden in het voorschottenbeheer, zowel ten aanzien van het parkeren van begrotingsgelden, de tijdige afwikkeling van voorschotten als de verankering van het voorschottenbeheer in de bedrijfsvoering.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan de beheersing van het proces te versterken en voldoende prioriteit te geven aan de afwikkeling van voorschotten.	Ook in 2006 zal hoge prioriteit en extra capaciteitsinzet nodig zijn om het voorschottenbestand op te schonen met name bij Directoraat-Generaal (DG) Veiligheid en DG Koninkrijkrelaties en Bestuur. De in 2005 ingezette acties zullen onverminderd worden voortgezet. De ministers onderschrijven daarbij het belang van verankering van verbeteracties in het voorschottenbeheer.
<b>Onvolkomenheden in de overige bedrijfsvoering</b>					
2001	nvt	<i>Informatiebeveiliging</i> Bij een aantal onderzochte projecten kon nog in onvoldoende mate een adequaat niveau van beveiliging aangetoond worden. Ook het toepassen van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) en het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-Bijzondere Informatie (VIR-BI) verliep moeizaam.	De informatiebeveiliging van het departement kent nog onvolkomenheden.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan de implementatie van het inmiddels nieuw ontwikkelde beleid in 2006 met kracht ter hand te nemen.	Het is de bedoeling van het departement vanaf 2006 bij nieuwe systemen direct aan de VIR-verplichting te voldoen. Voor bestaande systemen zal de vernieuwingscyclus van de informatiebeveiligingsplannen gebruikt worden om bestaande tekortkomingen weg te werken.
<b>Aandachtspunten</b>					
2004	<i>P-Direkt</i> De aanbesteding van P-Direkt is mislukt. Dit kan leiden tot risico's voor de				
	bedrijfsvoering voor de betrokken departementen. Momenteel voert de Algemene Rekenkamer een on-				

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2005		<p>derzoek hiernaar uit.</p> <p><i>Baten-lastendienst Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (LFR) (in oprichting)</i></p> <p>Een belangrijk knelpunt voor het werken als agentenschap vormt de financiering van de activiteiten van de LFR.</p>	De gevoerde baten- en lastenadministratie voldoet nog niet aan de daaraan te stellen eisen.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan er bij alle betrokken partijen op aan te dringen dat expliciete afspraken worden gemaakt over de dekking en vereffening van alle kosten die samenhangen met de activiteiten van de LFR.	Alles wordt in het werk gesteld om aan de instellingsvoorwaarden, voor een baten-lastendienst te voldoen. Hiertoe behoort ook de doorberekening van de integrale kostprijs aan de afnemers.
<b>Afgerond in 2005</b>					
2001	nvt	<p><i>Baten-lastendienst Informatie- en Communicatietechnologie Organisatie (ITO)</i></p> <p>De door de combinatie ITO en de ICT-Service Coöperatie (ISC) in 2005 uit te voeren actiepunten zijn op nagenoeg alle onderdelen goed opgepakt. Wel zijn er nog enkele verbeteringen mogelijk en noodzakelijk</p>	In 2005 is hard gewerkt aan de verbetering van de bedrijfsvoering van ITO/ISC. Er is daarom geen onvolkomenheid meer in de bedrijfsvoering van ITO.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan extra aandacht te geven aan het waarborgen dat de geëffectueerde verbeteringen behouden blijven, ook bij de overgang naar de voorziening tot samenwerking.	

# 1 INLEIDING

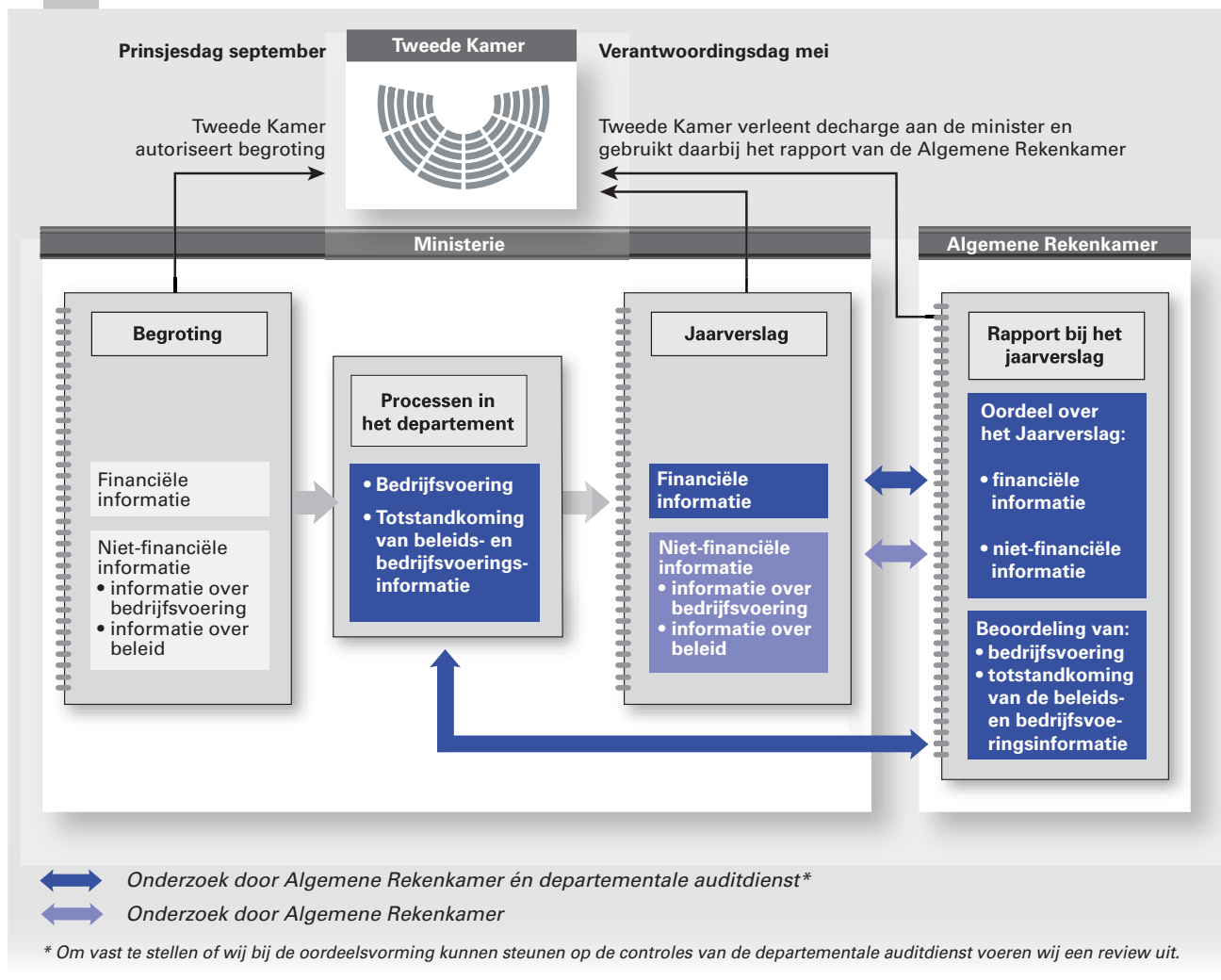
## 1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering, waaronder 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het Ministerie van BZK draagt de verantwoordelijkheid voor veiligheid, bestuurlijke vernieuwing en modernisering van de overheid, en het terrein van overheidswerkgeverschap. Ook coördineert het ministerie de samenwerkingsrelatie met de Nederlandse Antillen en Aruba en is het belast met het beheer van begrotingshoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties. Daarnaast voert de minister van BZK, samen met de minister van Financiën, het beheer over het Gemeentefonds en het Provinciefonds. De administratie en de controle van beide fondsen worden uitgevoerd door het Ministerie van BZK.

De uitgaven van het ministerie in 2005 bedragen € 5 615 miljoen. De verplichtingen bedragen € 7 328 miljoen en de ontvangsten € 617 miljoen.

### *Kerndepartement en diensten*

Het ministerie bestaat uit de volgende directoraten-generaal (DG-en):

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

Verder omvat het ministerie de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), het Bureau Algemene Bestuursdienst (ABD), de Gemeenschappelijke Diensten (GD) en de Concernstaven.

In 2003 en 2004 is de hoofdstructuur van het ministerie gewijzigd en zijn de stafdiensten opnieuw ingericht. Dit gebeurde in het kader van het project Leeuwensprong. De structuurwijziging heeft ook tot aanpassingen in de bedrijfsvoering (waaronder het financieel beheer) geleid. Na een ingrijpend plaatsingsproces hebben veel functionarissen andere taken en verantwoordelijkheden gekregen. In 2005 heeft het ministerie de beheersprocessen verder gestructureerd. Het betreft onder andere het managementcontrolsysteem (MCS). Zie hiervoor § 3.1.1.

### *Baten-lastendiensten van het departement*

Het ministerie had in 2005 vijf baten-lastendiensten:

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

In verband met de oprichting van het Shared Service Centrum voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie, inmiddels P-Direkt geheten, zou per 1 januari 2006 de (tijdelijke) baten-lastendienst P-Direkt worden opgericht. De besluitvorming hierover is uitgesteld in verband met de ontwikkelingen rond de aanbesteding van P-Direkt. Met ingang van diezelfde datum is de baten-lastendienst IVOP komen te vervallen. Deze baten-lastendienst beheerde tot 1 januari 2006 het budget voor de projectorganisatie P-Direkt. In dit rapport zal in § 3.3.1. nader worden ingegaan op P-Direkt.

De minister heeft het voornemen om een baten-lastendienst Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (LFR) op te richten. Voor de LFR in oprichting was 2005 een aanloopjaar waarbij is proefgedraaid als baten-lastendienst.

Inmiddels is besloten om ook in 2006 nog proef te draaien als baten-lastendienst. Hierop wordt nader ingegaan in § 3.3.2.

De baten-lastendienst ITO is op 1 januari 2004 operationeel geïntegreerd met de ICT-Service Coöperatie (ISC). De juridische integratie met ISC en daarmee de opheffing van de baten-lastendienst ITO was voorzien op 1 januari 2006. Inmiddels is de verwachting dat de juridische integratie op 1 juli 2006 plaats zal vinden. De combinatie ITO/ISC zal dan naar verwachting opgaan in de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN). Deze VtsPN wordt een rechtspersoon met wettelijke taak (RWT).<sup>2</sup> In dit rapport zal in § 3.2.1 worden ingegaan op de bedrijfsvoering van de baten-lastendienst ITO.

De oprichting van de VtsPN vormt een opmaat voor de definitieve organisatie van de politie. In oktober 2005 maakte het kabinet de plannen bekend voor veranderingen in het politiebestedel. Er zal één landelijke politieorganisatie gevormd worden en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de veiligheidsketen zullen verder worden geconcentreerd. Uitwerking van deze plannen vergt tijd en definitieve besluitvorming is voor een nieuw kabinet. Naar verwachting zal de VtsPN in het nieuwe politiebestedel opgaan in een landelijke shared service eenheid die de gemeenschappelijke diensten van de politie zal verzorgen en die belast zal zijn met de uitvoering van het gemeenschappelijk beheer voor de politie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006a).

#### *Rechtspersonen met een wettelijke taak*

Het Ministerie van BZK had begin 2005 dertig grotendeels begrotingsgefinancierde RWT's: de (25) politieregio's, de Politieacademie (LSOP), het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra), het Nederlands Bureau Brandweereexamens (Nbbe), de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP) en de Stichting VUT-fonds Overheidspersoneel. Onder het beleidsterrein van het ministerie valt vanaf februari 2005 ook de op dat moment ingestelde RWT Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Wij hebben in 2005 en 2006 rijksbreed onderzoek verricht naar de toezichts- en verantwoordingsstructuur van RWT's. Wij zullen de resultaten van dit onderzoek in het vierde kwartaal van 2006 publiceren.

### **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 BZK. We hebben aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- beleidsinformatie;
- inkopen en aanbesteden;
- de bedrijfsvoering van de directie B&G (BDUR en Bommenregeling);
- voorschotten en verplichtingen;
- informatiebeveiliging;
- de baten-lastendienst ITO;
- de baten-lastendienst KLPD;
- het managementcontrolsysteem;
- de oprichting van het Shared Service Center Human Resource Management (P-Direkt);
- de kwaliteit van de beleidsinformatie in het jaarverslag, onder andere gemeten aan de hand van een VBTB-toets.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Zoals bedoeld in artikel 91 lid 1 sub d van de Comptabiliteitswet 2001.

<sup>3</sup> Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin de beleidsinformatie voldoet aan de nieuwe manier van verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB). Ministeries moeten in de departementale jaarverslagen duidelijk maken of met het bestede budget de geplande prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn bereikt. Zie verder 2.3.3.

#### **1.4 Leeswijzer**

Dit rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van BZK (begrotingshoofdstuk VII) 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 BZK.

Hoofdstuk 3 is gewijd aan de bedrijfsvoering van het ministerie en bevat ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer. 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 BZK (begrotingshoofdstuk VII) 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 ons oordeel over het jaarverslag als geheel. Dit oordeel is opgebouwd uit deeloordelen 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 BZK voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

### **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 BZK gaat het om de volgende baten-lastendiensten: BPR, CAS, ITO, IVOP en KLPD.

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 totstandgekomen;
- 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 BZK voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

#### *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 BZK (x € miljoen)**

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	7 332,1	5 615,0	617,1
Belangrijke fouten en onzekerheden <sup>1</sup>	0	0	0
Overige fouten en onzekerheden <sup>2</sup>	5,4	19,6	0
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	5,4	19,6	0
Onzekerheid over de volledigheid <sup>3</sup>	0,0	0,5	0

<sup>1</sup> Dit is het totaal van fouten (onjuistheden en onvolledigheden) en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op één of meer artikelen overschrijden.

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

<sup>3</sup> Het bedrag dat onvolledig is, is niet nauwkeurig te schatten en is daarom niet meegenomen in het totaalbedrag van fouten en onzekerheden.

In bijlage 2 worden de 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 € 191,3 miljoen respectievelijk € 15,4 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 1). Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zullen wij het positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

*Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting*

Wij hebben geconstateerd dat er geen belangrijke fouten en onzekerheden zijn in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de verantwoordingsstaat en dat deze voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

*2.1.2 Oordeel saldibalans en toelichting*

De saldibalans 2005 van het Ministerie van BZK en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

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

**Overzicht 2**  
**Saldibalans per 31 december 2005, Ministerie van BZK (x € miljoen)**

Totaalsaldo (debet + credit)	34 307,0
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit <sup>1</sup>	16 541,3
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen voor één of meer saldibalansposten overschrijden	0
Overige fouten en onzekerheden	4,2
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	4,2

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



In bijlage 2 worden de 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 openstaande voorschotten dat is afgerekend, bedraagt € 4 020,5 miljoen. Wij stellen vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldoen. Tevens constateren wij echter dat er achterstanden zijn in de afwikkeling van de voorschotten. Hiervoor verwijzen we naar § 3.1.4.

## **2.2 Informatie over de bedrijfsvoering**

### *2.2.1 De bedrijfsvoeringsparagraaf*

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag. Bij het Ministerie van BZK gaat deze paragraaf over de volgende onderwerpen:

- organisatiewijzigingen;
- management control;
- procesmanagement;
- rechtmatigheid;
- mededeling over de bedrijfsvoering;
- aandachtspunten voor de bedrijfsvoering.

Wij hebben waardering voor het feit dat de minister in het jaarverslag een mededeling over de bedrijfsvoering afgeeft.

#### **Mededeling over de bedrijfsvoering**

«Het managementcontrolsysteem van BZK voor 2005 dat onder meer bestaat uit het systeem van begrotingswetten, werkafspraken tussen de secretaris-generaal (SG) en ministers, de SG en de directeuren-generaal (DG's) en DG's en directeuren, waarbij de eerste stap gezet is met het benoemen van risico's, alsmede voortgangsrapportages op alle niveaus heeft in 2005 naar verwachting gewerkt. In 2005 is op een systematische wijze en rekening houdend met risico's een keuze gedaan uit de beschikbare instrumenten op het gebied van financieel en materieel-beheer en de monitoring van deze instrumenten. Dit heeft ook voor 2005 geresulteerd in beheerste bedrijfsprocessen inzake het financieel en materieelbeheer.»

Wij constateren dat de passage dat het MCS naar verwachting heeft gewerkt, niet concreet aangeeft wat de verwachtingen waren. Voor onze bevindingen rond het MCS verwijzen wij naar § 3.1.1.

De informatie die het ministerie heeft gebruikt voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf is ook voor 2005 nog grotendeels afkomstig van de afdeling Financiële Bedrijfsvoering (onderdeel van de GD) en de departementale auditdienst. Er is nog geen sprake van een gestructureerd proces waarbij het ministerie komt tot een samenhangend beeld van de beheersituatie door informatie te benutten uit informatiesystemen, werkafsprakencyclus, preventieve doorlichtingen, organisatie-scans, onderzoeken van de auditdienst en overige werkzaamheden. Het departement heeft inmiddels acties ter verbetering in gang gezet. Het ministerie wil het risicomangement en het managementstatement

onderbrengen in de werkafsprakencyclus, en wil een aanbevelingen-database introduceren.

### *2.2.2 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering*

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van BZK is niet op deugdelijke wijze tot stand gekomen. De totstandkoming is niet gebaseerd op een gestructureerd proces. De informatie voldoet wel aan de verslaggevingseisen.

De resultaten van ons eigen onderzoek naar de bedrijfsvoering, waaronder de in de door de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf genoemde aandachtspunten, zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

## **2.3 Informatie over beleid**

### *2.3.1 Opzet onderzoek*

Bij het beoordelen van de beleidsinformatie in het jaarverslag 2005 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. Wij geven in § 2.3.2 ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over beleid.

Om te beoordelen of voldaan wordt aan de verslaggevingseisen onderwerpen wij het jaarverslag aan de «VBTB-toets». Wij bekijken daarbij of per 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»). Zie hiervoor § 2.3.3. In § 2.3.4 hebben wij één van de operationele doelstellingen aan een nadere beschouwing onderworpen.

Voor het Veiligheidsprogramma 2002–2006 *Naar een veiliger samenleving* hebben we niet alleen de aanwezigheid maar ook de inhoudelijke kwaliteit van de beleidsinformatie onderzocht. De resultaten van dat onderzoek zijn verwerkt in ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2006*, dat gelijktijdig met dit rapport is gepubliceerd.

### *2.3.2 Oordeel totstandkoming informatie over beleid*

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van BZK is niet op een deugdelijke wijze tot stand gekomen. De informatie voldoet overigens wel aan de verslaggevingseisen.

Begin 2005 is in het kader van de voorbereiding op de jaarafsluiting 2004 afgesproken, dat de controllers van elk directoraat-generaal (DG) toetsen of het beleidsverslag en de toelichtingen per artikel voldoen aan de inrichtingseisen en of deze op een ordelijke en controleerbare wijze tot stand zijn gekomen. In zijn rol als concerncontroller is de directie Financieel-Economische Zaken en Control (FEZC) verantwoordelijk voor de review van de werkzaamheden van de DG-controllers.

In 2005 was er sprake van een verbetering in de samenwerking tussen de betrokken dienstonderdelen. Desondanks constateren wij dat de informatieopbouw voor de meeste artikelen door het ontbreken van een (onafhankelijke) toets op de juistheid nog tekortschiet.

### 2.3.3 VBTB-toets

#### *Inleiding*

Wij hebben met de VBTB-toets onderzocht of de beleidsinformatie in het jaarverslag 2005 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 begroting van het ministerie is 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 begroting en het jaarverslag 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.

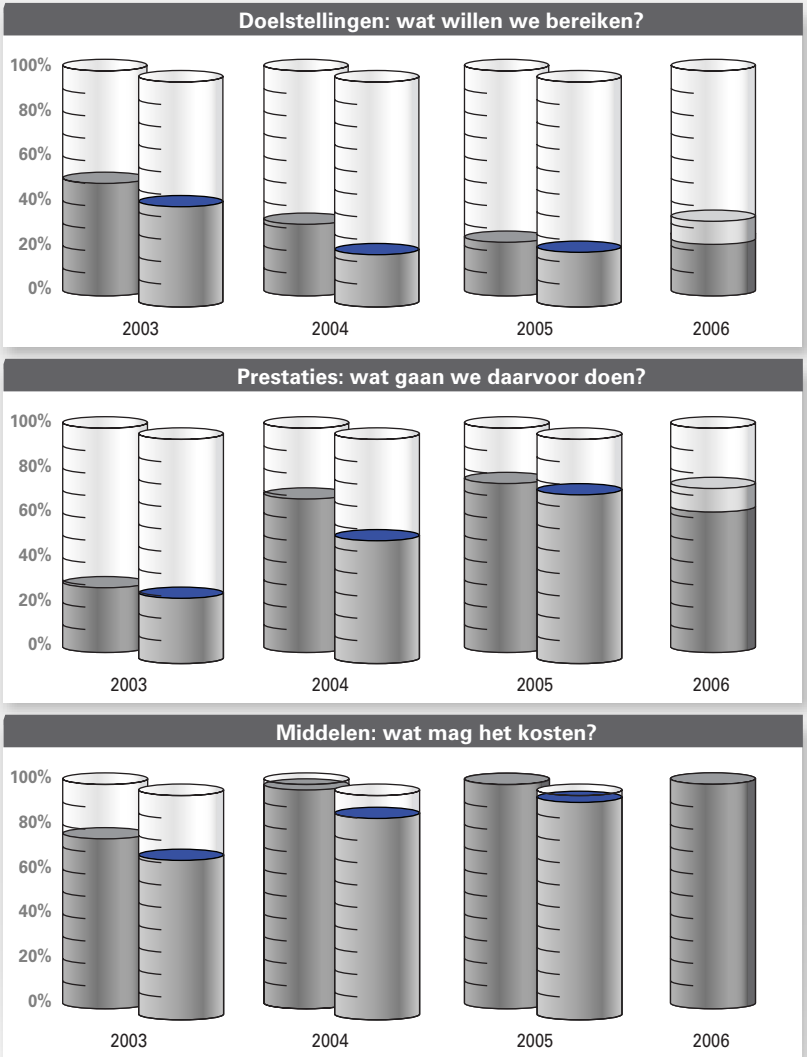
# C Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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*

Het ministerie heeft de vraag «Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?» voor slechts 24% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord. Bij 76% van de operationele doelen ontbreekt dus de uitwerking van (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren. Dit wil zeggen dat het ministerie het wel of niet behalen van deze doelstellingen niet inzichtelijk heeft kunnen maken in het verslag.

Vergeleken met het Jaarverslag 2004 is het VBTB-gehalte van de informatie over de maatschappelijke doelen in het Jaarverslag 2005 (24%) vrijwel gelijk gebleven, maar nog steeds aan de lage kant.

In de begroting 2006 ligt het niveau van de beantwoording van de vraag «Wat willen we bereiken?» op hetzelfde niveau als in de begroting 2005. Voor drie operationele doelstellingen (10%) heeft het ministerie het explain-principe toegepast.

#### *Informatie over prestaties*

De vraag «Hebben we gedaan wat we van plan waren te doen?» is voor 76% van de operationele doelen concreet beantwoord in het jaarverslag. Ten opzichte van 2004 (55%) is er sprake van een aanzienlijke verbetering.

In de Begroting 2006 is het niveau van de concrete beantwoording van de vraag «Wat gaan we daarvoor doen?» ten opzichte van de begroting 2005 gedaald van 76% naar 63%. Bij drie operationele doelstellingen (10%) heeft het ministerie gebruik gemaakt van het explain-principe (10%).

#### *Informatie over middelen*

De vraag «Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?» is in het jaarverslag vrijwel voor alle operationele doelstellingen concreet beantwoord (97%). Hier is sprake van een duidelijke verbetering ten opzichte van 2004 (90%).

In de begroting 2006 is een verdere stijging tot 100% gerealiseerd in de concrete beantwoording van de vraag «Wat mag het kosten?». Voor de informatiewaarde van het Jaarverslag 2006 biedt dit goede perspectieven.

#### *2.3.4 Informatie over beleid nader beschouwd*

Wij hebben onderzocht in hoeverre de tekst bij één geselecteerd artikel in de Begroting 2005 en het Jaarverslag 2005 een logisch en samenhangend geheel vormen. Dit in aanvulling op de VBTB-toets in de vorige paragraaf. Voor het Ministerie van BZK hebben wij de tweede operationele doelstelling van beleidsartikel 7 «Innovatie- en informatiebeleid openbare sector» onderzocht, te weten «De innovatie van werkprocessen binnen de overheid, het verbeteren van de publieke dienstverlening, het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie, het verminderen van de administratieve lasten voor burgers en het daartoe bewerkstelligen van een adequate en betrouwbare ICT-infrastructuur voor de openbare sector.»

De belangrijkste conclusie van de Algemene Rekenkamer is dat de informatie in begroting en verslag in onvoldoende mate op elkaar aansluiten.

Ongeveer een derde deel van de aangekondigde maatregelen bij deze operationele doelstelling keert namelijk niet terug in het verslag. Op die

manier kan de Tweede Kamer onvoldoende beoordelen in hoeverre de ingezette middelen hebben bijgedragen aan de realisatie van het beleid.

#### Ter illustratie

Het ministerie heeft bij de beantwoording van de vraag wat in het kader van het Innovatie- en informatiebeleid openbare sector zal worden gedaan om de publieke dienstverlening te verbeteren in de begroting aangegeven dat een vijftal generieke ICT-voorzieningen worden ontwikkeld. Het betreft bijvoorbeeld de ontwikkeling van een elektronische zoekmachine die de burger snel en efficiënt de weg wijst naar gezochte overheidsdiensten, -informatie en -organisaties op internet. Ook zou BZK een ICT-architectuur voor de elektronische overheid ontwikkelen.

In de verantwoording gaat BZK niet meer in op de vraag of datgene wat ten aanzien van de zoekmachine of het ontwikkelen van de ICT-infrastructuur in de begroting is opgenomen daadwerkelijk gedaan is. Het ministerie beperkt zich in de verantwoording tot het beantwoorden van de vraag of de in de begroting meer algemeen gestelde doelen en beleidsprestaties bereikt zijn.

#### 2.3.5 Aanbevelingen informatie over beleid

Wij bevelen aan om te komen tot een gestructureerde opbouw van de beleidsinformatie die wordt benut voor de opstelling van het jaarverslag. Ter verbetering van de informatiewaarde van het jaarverslag zou de aandacht vooral nog moeten uitgaan naar verdere concretisering van de doelen en prestaties door het kiezen van goede effectindicatoren en prestatiegegevens. Daarnaast bevelen wij aan om in het jaarverslag in te gaan op de bijdrage die de ingezette middelen hebben geleverd aan de realisatie van de in de begroting opgenomen doelstellingen.

### 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 op een aantal aandachtspunten voor het departement. 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 in een figuur weergegeven.

#### 3.1 Onvolkomenheden

##### 3.1.1 Managementcontrolesysteem: concerncontrol niet op orde

###### *Samenvatting, conclusies en aanbevelingen*

Het managementcontrolesysteem (MCS) bestaat uit een groot aantal actoren (met name de directie FEZC, de DG-controllers en de GD) en instrumenten (met name werkafspraken, organisatiescan, preventieve doorlichting en beheerrapportages). FEZC vormt een zeer belangrijke schakel in dit geheel. Zij is zowel belast met de begroting, de control als de kaderstelling voor het beheer binnen het ministerie.

Wij constateren dat FEZC in 2005 onvoldoende in staat was volledig invulling aan haar functie van concerncontroller te geven. Ook werkten FEZC, de DG-en en de GD nog steeds onvoldoende samen. FEZC gaf daarbij onvoldoende sturing aan de inrichting van de bedrijfsvoeringsprocessen, iets wat mede werd veroorzaakt door de beperkte personele capaciteit van deze directie. Wij merken dit aan als onvolkomenheid.

Wij constateren dat het Ministerie van BZK inmiddels een aantal besluiten heeft voorbereid die een goede basis vormen om het MCS op een hoger niveau te krijgen. Een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van de voorgenomen maatregelen is dat FEZC «leading» is in het uitzetten van de verantwoordingslijnen en in de prioriteitenstelling, teneinde een zodanige bijdrage aan de verdere ontwikkeling van het MCS te kunnen geven dat het departement als geheel beter in control komt. Het (voorgenomen) besluit om de personele capaciteit van FEZC aanzienlijk uit te breiden, is wat dat betreft een goede ontwikkeling.

In het rapport *Rijk Verantwoord 2004* (Algemene Rekenkamer, 2005) benadrukten wij al – meer in het algemeen – dat het beheer tijdens en na hervormingen op orde moet blijven. Dit geldt met nadruk ook voor FEZC: tijdens de tweede organisatorische ingreep bij FEZC in korte tijd mogen lopende processen niet opnieuw in gevaar komen.

#### *Ontwikkelingen in het managementcontrolsysteem*

In ons Rapport bij het jaarverslag 2004 constateerden wij een aantal knelpunten in het vernieuwde MCS. Mede als gevolg van de impact van de reorganisatie («Leeuwensprong») schortte het aan de samenwerking tussen betrokken partijen. Dit resulteerde onder meer in onvolkomenheden en aandachtspunten bij het beheer van verplichtingen en voorschotten en bij het opleveren en beoordelen van de niet-financiële beleidsinformatie. Dit heeft er toen nog niet toe geleid het MCS als onvolkomenheid aan te merken.

In 2005 heeft het ministerie het MCS verder geïmplementeerd. Dit heeft onder meer geleid tot het maken werkafspraken tussen de SG en lijnmanagers, beheerrapportages, organisatiescans en preventieve doorlichtingen.

Wij constateren dat deze instrumenten in opzet een versterking van het MCS betekenen. De ervaringen met deze instrumenten zijn overwegend positief, maar in de praktijk blijken de instrumenten nog niet zover ontwikkeld te zijn dat zij de control van het departement als geheel afdoende afdekken. FEZC vervult een belangrijke rol bij het verder ontwikkelen van deze instrumenten en de benutting ervan voor de control van het Ministerie van BZK. Deze rol heeft FEZC in 2005 grotendeels overgelaten aan de GD.

#### *Knelpunten nog steeds actueel*

In de loop van 2005 bleek FEZC, vooral door een gebrek aan capaciteit en ervaring, zowel kwantitatief en kwalitatief onvoldoende in staat te zijn volledige invulling aan haar functie van concerncontroller te geven. Voorts gaf FEZC onvoldoende sturing aan de inrichting van de bedrijfsvoeringsprocessen. Daarnaast werkten de verschillende organisatieonderdelen – mede door de cultuur binnen het departement – nog steeds onvoldoende samen. Ondanks het feit dat de gesignaleerde knelpunten niet aantoonbaar hebben geleid tot onjuistheden in de verantwoording, constateren wij dat deze ook zeker niet bijgedragen hebben aan een oplossing van de al langer geconstateerde knelpunten in de bedrijfsvoering. Zo bestaat binnen het ministerie beperkte aandacht voor beheer. Dit komt onder meer tot uiting in achterstanden in het voorschottenbeheer en de opbouw van niet-financiële informatie ten behoeve van de verantwoording.

#### *Geïnitieerde maatregelen*

In 2006 zal het ministerie maatregelen treffen die ertoe zullen moeten leiden dat FEZC weer «leading» wordt als concerncontroller. Deze maatregelen zijn:

- het in de eerste helft van 2006 aanzienlijk uitbreiden van de capaciteit van FEZC, kwalitatief en kwantitatief;
- het versterken van de regiefunctie van FEZC: De strategische advisering van de departementsleiding komt weer volledig bij FEZC te liggen;
- FEZC zal weer gaan werken volgens de «klassieke» interne structuur waarbij de taken begrotingszaken, toezicht en onderzoek, beleids-toetsing en bedrijfsvoering meer zichtbaar worden gemaakt;



- de GD gaan meer maatwerk leveren en meer klantgericht werken.

Eerder werd al besloten dat het toezicht op de decentrale control verbeterd zal worden.

Duidelijk is dat 2006 voor FEZC een belangrijk overgangsjaar zal worden. Dat brengt risico's met zich, mede omdat van de beleidsdirecties over 2006 voor het eerst een «in control-statement» wordt verwacht. Om een dergelijk statement onderbouwd af te kunnen geven, dienen beleidsdirecties zowel te beschikken over relevante en betrouwbare financiële als niet-financiële informatie. Ook hierbij heeft FEZC een belangrijke kaderstellende functie.

### *3.1.2 Inkopen en aanbesteden blijven aandacht vragen*

#### *Samenvatting, conclusies en aanbevelingen*

Wij constateren dat de verbeteringen bij het kerndepartement op basis van het Verbeterplan Inkoop in opzet bijna allemaal zijn gerealiseerd. Bij de uitvoering van aanbestedingen zijn echter fouten geconstateerd, die we als een onvolkomenheid aanmerken. Wij bevelen de minister aan de inkoopbehoefte op een meer gestructureerde wijze in kaart te brengen en extra aandacht te geven aan de naleving van de regelgeving bij de dienstonderdelen. De dienstonderdelen zouden beter gebruik kunnen maken van de expertise van het Inkoop- en Aanbestedingscentrum (IAC). Overigens merken wij op dat wij in september 2006 zullen rapporteren over een op verzoek van de Tweede Kamer uitgevoerd onderzoek naar het aanbestedingsbeleid KLPD.

#### *Verbeterplan Inkoop gerealiseerd*

In ons rechtmatigheidsonderzoek over 2004 constateerden wij dat het (kern-)departement, ondanks grote inspanningen, er nog niet in geslaagd was om het Verbeterplan Inkoop te realiseren. De minister zegde voor 2005 toe de uitwerking van het verbeterplan de volle aandacht te geven. Wij constateren nu dat de voorgenomen verbeteringen zoals opgenomen in het Verbeterplan Inkoop in opzet bijna allemaal gerealiseerd zijn. Er wordt voor een groot deel van de inkopen gebruikgemaakt van raamcontracten, er is een contractenregister tot stand gekomen en dienstonderdelen kunnen gebruik maken van expertise van het IAC bij het uitvoeren van hun aanbestedingsopdrachten.

Wel stellen wij vast dat de inkoopbehoefte nog niet geheel gestructureerd in kaart wordt gebracht. De dienstonderdelen zijn niet meer verplicht om een inkoopjaarplan te maken. Door het ontbreken van deze inkoopjaarplannen is er op centraal niveau geen zicht meer op de totale inkoopbehoefte van het departement. Deze wordt nu op een minder systematische wijze in beeld gebracht, bijvoorbeeld door het uitvoeren van inkoopdiagnoses en het verzamelen van informatie door accountmanagers.

#### *Fouten in de uitvoering*

Wij constateren dat een groot deel van de inkopen en aanbestedingen van het departement in 2005 is afgedekt met (centraal afgesloten) raamcontracten. Het gebruik van raamcontracten door de dienstonderdelen is in 2005 fors gestegen. Dit geldt vooral voor de inhuur van externen. Wel streeft het departement ernaar het gebruik van raamcontracten voor een aantal dienstonderdelen nog verder omhoog te brengen.

In het in 2004 ingestelde contractenregister zijn lopende en nieuwe

contracten opgenomen. Geconstateerd is dat in 2005 nog een aantal contracten niet in het systeem was opgenomen.

Wij stellen vast dat het IAC een nuttige rol vervult bij de advisering over regelgeving en het uitvoeren van aanbestedingsopdrachten door de dienstonderdelen. In 2005 maakten echter nog niet alle dienstonderdelen voldoende gebruik van de expertise van het IAC. Een aantal dienstonderdelen heeft (mede hierdoor) de Europese regelgeving bij aanbestedingen niet nageleefd. Dit betreft aanbestedingen van DGMOS en de directie B&G.

Doordat het kerndepartement de inkoopbehoefte niet geheel gestructureerd in kaart brengt, is het nog steeds onduidelijk of bepaalde diensten of leveringen Europees aanbesteed hadden moeten worden. Voor een aantal categorieën diensten en leveringen is daardoor in 2005 onopgemerkt de daarvoor geldende drempelwaarde overschreden. Dit heeft geleid tot rechtmatigheidsfouten. Deze rechtmatigheidsfouten zijn opgenomen in bijlage 2.

#### *Aanbestedingsbeleid KLPD*

- Masterplan Verwerving

In de loop van 2005 constateerde het KLPD een groot aantal fouten in de toepassing van de Europese aanbestedingsregels. Deze fouten waren voor het KLPD aanleiding om een reparatieslag in gang te zetten. Daarnaast heeft het KLPD een tijdelijke maatregel toegepast om te voorkomen dat met nieuwe aanbestedingsfouten in 2005 de – voor agentschappen geldende – tolerantie voor goedkeuring van de jaarrekening overschreden zou worden. De tijdelijke maatregel en de reparatieslag zijn opgenomen in het masterplan voor het project Verwerving (december 2005). Dit plan richt zich tevens op de lange termijn, waarbij het aanbestedingsproces beter bestuurbaar dient te worden. De focus ligt echter in eerste instantie op de rechtmatigheid.

- Verzoekonderzoek

Op 15 december 2005 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer verzocht een onderzoek uit te voeren naar het aanbestedingsbeleid van het KLPD (Tweede Kamer, 2005). In onze brief van 23 februari 2006 (Algemene Rekenkamer, 2006a) hebben wij aangegeven, aan dit verzoek te zullen voldoen. In het onderzoek zal worden gekeken naar deskundigheid, waarborgen voor kwaliteitseisen en naar oorzaken van problemen in aanbestedingsprojecten. Wij streven ernaar om over dit onderzoek op 15 september 2006 aan de Tweede Kamer te rapporteren.

#### *3.1.3 Bedrijfsvoering directie B&G deels nog onvolkomen*

##### *Samenvatting, conclusie en aanbevelingen*

Wij constateren dat er, evenals in 2004, sprake is van een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering van de directie Brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (B&G). Er is nog steeds geen sprake van een tijdige, juiste en rechtmatige afwikkeling van de bijdragen van het «Bijdragebesluit kosten ruiming explosieven Tweede Wereldoorlog 1999» (de Bommenregeling). Het betreft onjuistheden in afrekeningen en het ten onrechte niet afrekenen van deze bijdragen. Wij bevelen daarom aan om in 2006 extra aandacht te geven aan de afwikkeling van de oude bijdragen.

Ten aanzien van de uitvoering van het «Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen» (BDUR) stellen wij vast dat de

onvolkomenheid is opgelost. Het departement dient echter nog wel criteria te ontwikkelen voor door de regio's te leveren prestaties en het reviewbeleid verder in te vullen.

#### *Voor BDUR voldoende geregeld*

Wij stellen vast dat het BDUR inmiddels is aangepast.<sup>4</sup> In de aangepaste regeling is geen sprake (meer) van een specifieke verantwoording van de BDUR-gelden. De bijdragen van het departement worden toegevoegd aan de overige inkomsten van de individuele regio's en de uitgaven worden opgenomen in één verantwoording per regio.

Wij constateren dat in het aangepaste BDUR en de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften voldoende is geregeld met betrekking tot de rechtmatigheid en het sanctiebeleid. Met deze regeling kan het departement komen tot een tijdige, juiste en rechtmatige afwikkeling van de vanaf 2004 verstrekte bijdragen van het BDUR. Wel ontbreken er nog criteria voor de door de regio te leveren prestaties en wordt het reviewbeleid beperkt ingevuld. Hieraan wordt inmiddels door het departement gewerkt.

#### *Bijdragen bommenregeling nog niet goed afgewikkeld*

Wij stellen vast dat de directie B&G in 2005 onvoldoende maatregelen heeft getroffen om de tijdige afwikkeling van bijdragen van de Bommenregeling te waarborgen. De dossiers van de Bommenregeling voldeden ook in 2005 nog niet aan de daaraan te stellen eisen. Een aantal dossiers is afgewikkeld zonder de aanwezigheid van de benodigde informatie, zoals bijvoorbeeld een accountantsverklaring. Daarnaast is vastgesteld dat een aantal dossiers dat wel de benodigde informatie bevatte nog niet afgehandeld was. Dit wegens het ontbreken van inzicht in de stand van zaken bij de af te handelen dossiers en de te beperkte personele capaciteit.

In 2005 is gewerkt aan een structurele oplossing voor het probleem van afrekening van de bijdragen die zijn verstrekt op basis van de Bommenregeling. Het betreft het voorbereiden van de overgang van de uitvoering van de Bommenregeling naar de Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de aanpassing van de Bommenregeling. Mede door deze werkzaamheden is er in 2005 weinig prioriteit gegeven aan de afwikkeling van de nog af te rekenen bijdragen. Hierdoor is het aantal en het bedrag van de niet afgewikkelde bijdragen in 2005 fors toegenomen.

### *3.1.4 Achterstanden afwikkeling voorschotten*

#### *Samenvatting, conclusie en aanbeveling*

Wij constateren onvolkomenheden in het voorschottenbeheer, zowel ten aanzien van het parkeren van begrotingsgelden, de tijdige afwikkeling van voorschotten en de verankering van het voorschottenbeheer in de bedrijfsvoering.<sup>5</sup> De verrichte inspanningen van de beleidsdirecties en de GD om het voorschottenbeheer in 2005 weer op orde te krijgen hebben weliswaar tot verbeteringen geleid, maar hebben er nog niet toe geleid dat de in 2004 geconstateerde onvolkomenheden zijn weggenomen. De procesmatige beheersing van de tijdige afwikkeling van voorschotten is nog steeds beperkt; het aantal oude voorschotten is, mede door een gebrek aan capaciteit en/of prioriteit, nog steeds hoog.

Wij bevelen aan de beheersing van het proces te versterken en voldoende capaciteit in te zetten voor de afwikkeling van voorschotten. Bij het versterken van het proces zijn volgens ons in ieder geval de volgende drie aspecten van belang:

<sup>4</sup> Met terugwerkende kracht tot 1 januari 2005.

<sup>5</sup> De geconstateerde onvolkomenheid heeft voor een deel tevens betrekking op het voorschottenbeheer voor begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties (directie Koninkrijksrelaties van het DGKB).

- In de bijdrage- of subsidiebrief dient helder te worden aangegeven wanneer verantwoord dient te worden, welke informatie hierbij geleverd moet worden en wat de consequenties zijn van het niet tijdig aanleveren.
- De beleidsdirectie moet zorgen voor een strak systeem van rappellering indien verantwoordingsinformatie niet tijdig wordt ontvangen.
- De beleidsdirecties dienen intern normen vast te leggen voor een vlotte verwerking en afhandeling van ontvangen verantwoordingsinformatie.

#### *Openstaande voorschotten in 2005*

Voor het DGV en het DGKB kenden eind 2005 nog grote aantallen openstaande voorschotten; het DGMOS daarentegen heeft de meeste oude voorschotten eind 2005 met een inhaalactie afgewikkeld. Van een verankering van het voorschottenbeheer in de bedrijfsvoering is bij DGMOS nog geen sprake.

Het aantal en de omvang van oude voorschotten zijn door de inhaalactie in 2005 – in vergelijking met 2004 – afgenomen, maar zijn nog steeds te hoog. Hierdoor is er sprake van een onordelijk financieel beheer. Wij merken dit aan als een onvolkomenheid. Deze onvolkomenheid wordt veroorzaakt door ontbreken van verankering van het voorschottenbeheer in de bedrijfsvoering bij de directies en de omstandigheid dat voor het voorschottenbeheer structureel te weinig capaciteit wordt ingezet.

#### *Opschoning voorschottenstand*

Het Ministerie van BZK heeft de voorschottenstand in 2005 grotendeels geschoond op administratieve onjuistheden. Daarbij is aan de meeste voorschotten een geplande afrekendatum gekoppeld. Hiermee is de betrouwbaarheid van de in de saldibalans opgenomen voorschottenstand ten opzichte van 2004 verbeterd en is nu tevens op hoofdlijnen bekend wat de omvang van de achterstallige werkvoorraad is.

De voorschottenstand kan op hoofdlijnen als volgt worden onderverdeeld:

	Aantal
Geplande afrekendatum verstreken	1 600
Aftekendatum niet bekend	1 400
Aftekendatum nog niet verstreken	2 600
<b>Totaal</b>	<b>5 600</b>

De voorschotten waarvan de geplande afrekendatum verstreken of onbekend is, vertegenwoordigen een financieel belang van circa € 1,1 miljard. Dit op een totaal van € 5,6 miljard aan openstaande voorschotten. Laatstgenoemd bedrag is inclusief een bedrag van € 339 miljoen aan voorschotten die verstrekt zijn voor begrotingshoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties. Het bedrag van € 1,1 miljard betreft voorschotten die later dan gepland afgerekend zullen worden of waarvoor geen geplande afwikkeldatum is opgenomen.

#### *Parkeren begrotingsgelden*

Wij constateren dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, evenals in 2004, onrechtmatige vooruitbetalingen heeft verricht. De onrechtmatigheden deden zich voor bij diverse directies en vertegenwoordigen een financieel belang van € 12,8 miljoen.

### 3.1.5 Informatiebeveiligingsbeleid dient verder ontwikkeld te worden

#### *Samenvatting, conclusie en aanbevelingen*

De informatiebeveiliging van het departement kent, evenals in 2004, nog onvolkomenheden.<sup>6</sup> Bij verschillende projecten kon nog in onvoldoende mate een adequaat niveau van beveiliging aangetoond worden. Ook is geconstateerd dat het toepassen van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) en het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-Bijzondere Informatie (VIR-BI) nog steeds moeizaam verliep. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat informatie terecht kan komen bij mensen waarvoor deze informatie niet bedoeld is.

In 2005 heeft het ministerie nieuw beleid ontwikkeld om de informatiebeveiliging te verbeteren. Om de implementatie hiervan tot een succes te maken bevelen wij aan dat de dienstonderdelen hiervoor in 2006 voldoende capaciteit inzetten. Daarnaast is het van belang dat de PSG, FEZC en de GD toezicht houden op deze implementatie en waar nodig ondersteunen.

#### *Onderzoeken naar informatiebeveiliging*

In 2005 heeft de auditdienst van het departement drie onderzoeken op het gebied van informatiebeveiliging binnen het departement verricht. Het betrof onderzoek naar de beveiliging:

- bij het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) ;
- van het BZK-Net;
- van nieuwe externe koppelingen van het Ministerie van BZK.

De auditdienst constateerde dat niet altijd tijdig een aantoonbaar voldoende niveau van informatiebeveiliging werd gerealiseerd. Aangezien het beveiligingsbeleid vanaf 2006 wordt aangepast, heeft het ministerie geen extra inspanningen verricht om bestaande tekortkomingen ten aanzien van de toepassing van het VIR en VIR-BI op te lossen. Ten opzichte van 2004 is er derhalve weinig veranderd, zodat nog steeds sprake is van onvolkomenheden in de informatiebeveiliging van het kerndepartement.

#### *Recente ontwikkelingen*

Het Ministerie van BZK heeft zowel rijksbreed als op departementaal niveau gewerkt aan een verbetering van het beveiligingsbeleid. Deze maatregelen zullen echter pas grotendeels in de loop van 2006 geïmplementeerd worden.

Zo is in 2005 onder coördinatie van de minister van BZK rijksbreed gewerkt aan een herziening van het VIR en is een handreiking voor de toepassing van VIR-BI gerealiseerd.

Daarnaast heeft het departement gewerkt aan het voor het departement opzetten van een nieuw, geïntegreerd beveiligingsbeleid.

Begin 2006 zijn de nieuwe gedragscode integriteitbeleid en het beleidsdocument informatiebeveiliging goedgekeurd en is gewerkt aan een nieuw basisreglement informatiebeveiliging en een plan van aanpak voor de implementatie van VIR-BI. Ook zijn Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheidsanalyses geïnventariseerd. Hiermee heeft het departement maatregelen getroffen die naar verwachting na implementatie in 2006 zullen leiden tot een betere informatiebeveiliging.

---

<sup>6</sup> Voor dit onderwerp verwijzen wij naar ons rapport *Grip op informatievoorziening* (Algemene Rekenkamer, 2006b).

## 3.2 Opgeloste onvolkomenheden

### 3.2.1 Forse verbeteringen bij de baten-lastendienst ITO

#### *Samenvatting, conclusie en aanbevelingen*

Wij hebben de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van de baten-lastendienst ITO – en de daarmee samenhangende bedrijfsvoering van de ICT-Service Coöperatie (ISC) – in de tweede helft van 2005 beoordeeld en daarover op 15 december 2005 tussentijds aan de minister gerapporteerd. Wij waren van mening dat de door de combinatie ITO/ISC uit te voeren actiepunten op nagenoeg alle onderdelen goed waren opgepakt. Wel waren er nog enkele verbeterpunten.

Na de jaarafsluiting 2005 constateren we dat deze nog resterende verbeterpunten ook goed zijn opgepakt en dat er daardoor sprake is van belangrijke verbeteringen in de bedrijfsvoering van ITO/ISC.

Wij constateren dat in 2005 én de eerste maanden van 2006 hard is gewerkt aan de verbetering van de bedrijfsvoering van ITO/ISC. Wij concluderen daarom dat er geen sprake meer is van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van ITO.

Wel vragen we aandacht voor een aantal aspecten. Het betreft de aansturing, die meer dan tot nu toe gericht moet zijn op het vooraf onderkennen van risico's en mogelijke resultaatseffecten. Daarnaast dienen de uit te voeren controle werkzaamheden beter onderling afgestemd te worden. De voorgenomen interne evaluatie van het jaarafsluitingsproces kan hiervoor belangrijke informatie opleveren. Wij bevelen het management van ITO/ISC aan te waarborgen dat de geëffectueerde verbeteringen behouden blijven, ook bij de overgang naar de VtsPN.

#### *Rechtmatigheidsonderzoek 2004*

Wij stelden in ons rapport over 2004 vast dat de bedrijfsvoering van de combinatie ITO/ISC ernstige onvolkomenheden vertoonde. In zijn reactie gaf de minister aan met de directeur ITO/ISC afspraken te zullen maken over de implementatie van de te treffen verbeteracties. Deze implementatie zou bovendien gedegen gemonitord worden.

Aangezien er al sinds 2001 sprake was van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering kondigden wij aan in 2005, conform artikel 88, lid 1 van de CW 2001, bezwaar te zullen maken, indien de verbetering van de bedrijfsvoering in 2005 zou stagneren.

#### *Voorlopig oordeel december 2005*

Omdat de juridische integratie van ITO en ISC en daarmee de overgang naar een publiekrechtelijke rechtspersoon was voorzien per 1 januari 2006, hebben wij de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van ITO/ISC in de tweede helft van 2005 beoordeeld. Wij hebben daarover op 15 december 2005 aan de minister gerapporteerd.

De accountants van ITO en ISC hebben in de zomer van 2005 concrete actiepunten geformuleerd, die noodzakelijk waren om te voldoen aan de baselines Financieel- en Materieelbeheer. De actiepunten betroffen vooral de verbetering van de inkoop, het projectenbeheer, de facturatie, het activabeheer en de periodeafsluiting en -verantwoording. ITO/ISC heeft deze actiepunten uitgevoerd. Vervolgens hebben eerdergenoemde accountants ze gedurende een groot deel van 2005 expliciet gemonitord. Uit ons onderzoek bleek dat de actiepunten op nagenoeg alle onderdelen goed zijn opgepakt. Wij constateerden dat ITO/ISC, naar de stand per 30 september 2005, grotendeels voldeed aan de baseline.

Omdat er sprake was van voldoende voortgang bij het realiseren van de verbeteringen, was er naar onze mening geen aanleiding tot het maken van bezwaar. Omdat op dat moment inmiddels duidelijk was dat de overgang van ITO/ISC niet voor medio 2006 werd voorzien, gaven we hierbij aan dat we een definitief oordeel zouden vormen na afronding van het rechtmatigheidsonderzoek 2005.

#### *Verbeterpunten na voorlopig oordeel*

Ondanks het hierboven vermelde voorlopige oordeel constateerden wij nog een aantal verbeterpunten. Het betrof procedures ten aanzien van de inkoopdossiers, de onvolkomenheden in het geautomatiseerde inkoopstelsel, de communicatie over werkprocessen en afgesproken regels en het proces van de jaarafsluiting. Wij drongen er dan ook op aan het proces van verantwoorden zodanig te organiseren en uit te voeren dat de jaarverantwoording en de balansdossiers tijdig zouden kunnen worden opgeleverd en van voldoende kwaliteit zouden zijn.

Wij constateren nu dat de genoemde verbeterpunten rond de jaarwisseling 2005/2006 goed zijn opgepakt. Wel hebben we vastgesteld dat, bij het proces van afsluiten en verantwoorden (opstellen jaarrekening), de samenwerking van de bij dit proces betrokken partijen, mede door de gedeeltelijk nieuwe bezetting, nog niet optimaal was. Ook zijn de controlwerkzaamheden op onderdelen nog niet van voldoende niveau geweest. Desondanks heeft ITO begin februari 2006 tijdig de concept-jaarrekening 2005 opgeleverd en zijn de bedragen hierin voldoende onderbouwd.

#### *Van operationele integratie ITO en ISC tot voorziening tot samenwerking*

Op 1 januari 2004 zijn ITO en ISC operationeel geïntegreerd. De juridische integratie van ITO en ISC zal naar verwachting per 1 juli 2006 plaatsvinden, als zowel ITO als ISC samen met de ICT-vraagorganisatie Coöperatie informatiehuishouding Politie (CIP) en het Nederlands Politie Instituut (NPI) ingebracht worden in de «Voorziening tot samenwerking Politie Nederland» (VtsPN). Dit betreft een nieuwe publiekrechtelijke rechtspersoon, waarvan de oprichting voortvloeit uit de wijziging van de Politiewet 1993 (Staatsblad 242, 2005). De voorziening tot samenwerking is een rechtspersoon met wettelijke taak, zoals vermeld in artikel 91, eerste lid onder d van de CW 2001. Op basis hiervan heeft de Algemene Rekenkamer controletaken en -bevoegdheden bij deze nieuwe rechtspersoon.

Vooruitlopend op de overgang naar de voorziening tot samenwerking zullen ITO en ISC nog een aantal activiteiten moeten ondernemen om de bedrijfsvoering nog verder op elkaar te laten aansluiten.

### **3.3 Overige aandachtspunten beheer ministerie**

In onderstaande paragrafen komen P-Direkt en de baten-lastendienst Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding in oprichting aan de orde. Dit betreft onderwerpen waar wij geen onvolkomenheden hebben gesignaleerd, maar waarvoor wel aandacht vereist is.

#### *3.3.1 P-Direkt*

##### *Mislukken aanbesteding P-Direkt*

In ons rapport bij het Jaarverslag 2004 maakten wij melding van vertragting bij de oprichting van P-Direkt en spraken daarover onze zorg uit. Op 14 oktober 2005 schreef de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en

Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005) dat de aanbesteding van P-Direkt was mislukt. Dit als gevolg van de beëindiging van de contractrelatie met de beoogde leverancier. Deze mislukking leidt ertoe dat voorlopig de huidige salaris- en personeelsadministratiesystemen van de diverse departementen nog niet vervangen kunnen worden door een nieuw systeem. Gelet op de houdbaarheid van de bestaande systemen en de al in gang gezette afvloeiing van personeel, kan dit leiden tot risico's voor de bedrijfsvoering voor de betrokken departementen. Over de gevolgen van het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt en de hierbij ontstane risico's voor de bedrijfsvoering, waaronder voor het Ministerie van BZK, rapporteren wij in het rapport *Rijk Verantwoord 2005*. Daarnaast zullen wij op verzoek van de minister van BZK een onderzoek uitvoeren naar het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt.

#### *Verzoekonderzoek P-Direkt*

In een brief aan de Tweede Kamer van 6 februari 2006 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006b) meldt de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Algemene Rekenkamer een brief te hebben gestuurd, waarbij ons verzocht wordt een onderzoek te doen naar de «oorzaken van het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt». Op 23 februari 2006 zonden wij aan de Tweede Kamer een afschrift van de brief aan de minister (Algemene Rekenkamer, 2006c) waarin het voornemen tot het onderzoek naar «het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt» wordt gemeld. Naar verwachting zullen wij na het zomerreces 2006 over P-Direkt aan de Tweede Kamer rapporteren.

#### *3.3.2 Baten-lastendienst LFR (in oprichting)*

In afwachting van de status als agentschap is de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (LFR) in oprichting in 2005 begonnen met het proefdraaien als baten-lastendienst voorafgaand aan het oorspronkelijke proefjaar 2006. In de loop van 2005 bleek dat de gevoerde baten- en lastenadministratie nog niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Om deze reden is de controle van de Auditdienst voor het begrotingsjaar 2005 voortgezet op basis van de verplichtingen-kasadministratie. Een belangrijk knelpunt voor het werken als agentschap vormt de financiering van de activiteiten van de LFR. De LFR heeft in 2005 opdrachten van diverse directies<sup>7</sup> van het departement aanvaard zonder dat afspraken zijn gemaakt over de kosten voor beheer en behandeling. Wij bevelen aan om er bij alle betrokken partijen op aan te dringen dat zo spoedig mogelijk expliciete afspraken worden gemaakt over de dekking en vereffening van alle kosten die samenhangen met de activiteiten van de LFR. Onduidelijkheid over de financiering hindert de LFR bij het inrichten van haar processen.

### **3.4 Conclusies**

#### *3.4.1 Oordeel 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 BZK hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onderdelen:

- Het MCS;

<sup>7</sup> Het belangrijkste aandachtsgebieden van de LFR betreffen de opdrachten die uitgevoerd worden voor de DGV-onderdelen directie Politie, directie Crisisbeheersing en directie Strategie.



- Beheer overdrachtsuitgaven: bedrijfsvoering directie Brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (B&G);
- Contractbeheer: inkopen en aanbesteden;
- Administratieve en uitvoeringssystemen: voorschottenbeheer.

#### *3.4.2 Conclusies overige bedrijfsvoering*

Wij concluderen dat de informatiebeveiliging van het departement nog onvolkomenheden bevat. In vergelijking met 2004 is de werking nog niet substantieel verbeterd. Wel zijn er in 2005 en in het eerste kwartaal van 2006 in opzet nieuwe maatregelen genomen en zullen deze maatregelen in 2006 worden ingevoerd.

#### *3.4.3 Ontwikkeling bedrijfsvoering*

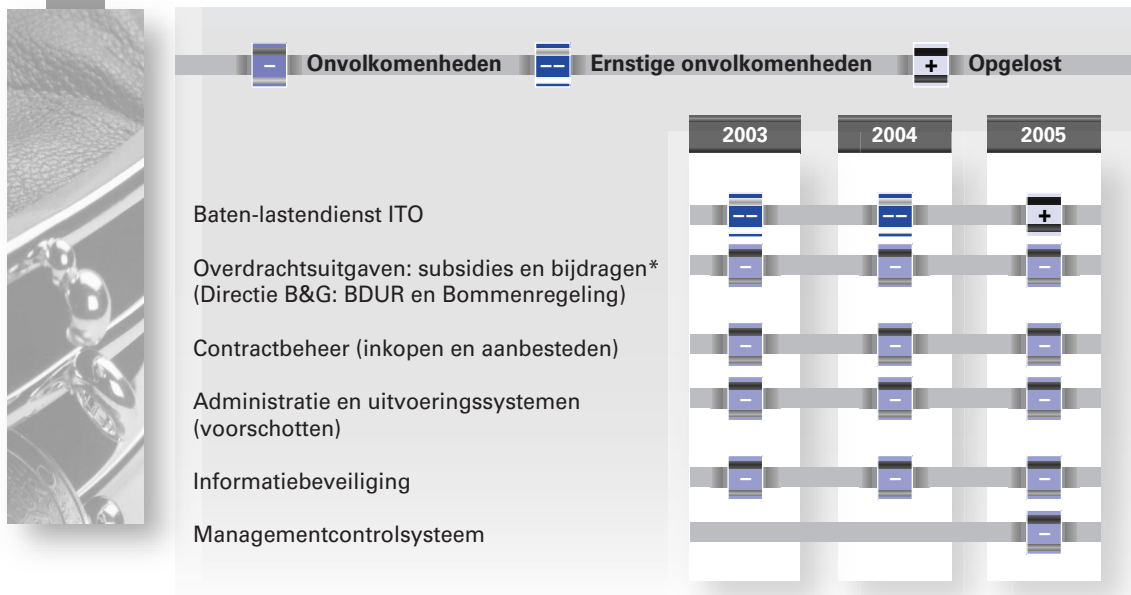
Het aantal onvolkomenheden in het beheer ten opzichte van 2004 is niet afgenomen. Wij constateren dat het beheer over het geheel genomen niet verbeterd is. Er bestaat een aantal hardnekkige knelpunten in de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK. Het betreft de uitvoering van de Bommenregeling, de uitvoering van het inkopen en aanbesteden, het voorschottenbeheer en de informatiebeveiliging. Deze punten hangen samen met de tekortkomingen van het MCS. Het MCS merken wij aan als (nieuwe) onvolkomenheid.

Wel zijn er op onderdelen verbeteringen geweest. Bij de ITO is het beheer flink verbeterd. In 2004 was hier nog sprake van een ernstige onvolkomenheid. Bij de bedrijfsvoering van de directie B&G is vooruitgang geconstateerd bij de uitvoering van het BDUR. Ook bij het inkopen en aanbesteden, het voorschottenbeheer en de informatiebeveiliging zijn er positieve ontwikkelingen geweest. Deze ontwikkelingen hebben er echter nog niet toe geleid dat de onvolkomenheden in 2005 weggewerkt zijn. De risico's voor de bedrijfsvoering voor het departement als gevolg van de ontwikkelingen rond P-Direkt, zien wij nog steeds als een aandachtspunt. Nieuw is de aandacht voor de op te richten baten-lastendienst LFR.

# Ontwikkeling in onvolkomenheden 2005

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Figuur 3



\* Bij BDUR is in 2005, in tegenstelling tot 2004, geen sprake meer van een onvolkomenheid. De onvolkomenheid bij de Bommenregeling geldt nog wel over 2005.

### 4.1 Reactie ministers

In hun gezamenlijke reactie van 1 mei jl. delen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties mee dat zij de opvatting van de Algemene Rekenkamer delen: ondanks alle in 2005 gemaakte vorderingen zijn de beleidsinformatie en de bedrijfsvoering op onderdelen voor verdere verbetering vatbaar zijn. Vervolgens gaan zij in op de belangrijkste bevindingen.<sup>8</sup>

#### *Management Control System*

Over het niet op orde zijn van het MCS en het aanmerken hiervan als een onvolkomenheid, merken de bewindslieden op dat zij het met dit oordeel niet eens zijn. Zij constateren dat het in 2004 opgezette nieuwe MCS in 2005 heeft gewerkt en dat de werkafsprakencyclus («van management naar management») hiervan de kern is. De overige (control-)instrumenten, (preventieve) doorlichting, organisatiescans, beheerrapportage, begrotingsuitvoering en beleidstoetsing dragen naar de mening van de ministers zorg voor de benodigde (stuur)informatie. De werkafsprakencyclus heeft betrekking op de beleids- en bedrijfsvoeringsprioriteiten en dekt daarmee de gehele bedrijfsvoering af, zo geven zij aan. De coördinatie van de werkafspraken gebeurt door FEZC en heeft volgens hen in 2005 naar tevredenheid gefunctioneerd. Voorts zijn zij van mening dat de financiële kolom er in geslaagd is voortgang te boeken met het oplossen van een aantal hardnekkige knelpunten dat voor een deel al stamt uit 2001, de periode vóór de grootschalige reorganisatie Leeuwensprong.

De bewindslieden geven daarom aan dat het voor hun onduidelijk is, op welke gronden wij het MCS als onvolkomenheid hebben aangemerkt, temeer daar de auditdienst van het departement een positief oordeel heeft gegeven en juist de aanbeveling heeft gedaan om hetgeen in 2005 bereikt is, in 2006 op een goede wijze te borgen. De constatering van de Algemene Rekenkamer dat de positie van FEZC binnen het departement versterking behoeft, was volgens de bewindslieden in september 2005 een nieuw feit en had in het bijzonder betrekking op de begrotingsvoorbereiding en de beleidsadvisering. In vervolg hierop hebben zij nog in 2005 besloten om FEZC te reorganiseren, dit in samenhang met een aantal andere acties gericht op een kwalitatieve verbetering van de financiële kolom. Dit proces zal in 2006 daadkrachtig worden afgerond, zo geven zij aan. Gelet op het voorgaande verzoeken de ministers de Algemene Rekenkamer derhalve om het oordeel omtrent het MCS te heroverwegen.

#### *Beheer overdrachtsuitgaven*

Over de knelpunten in de Bommenregeling merken de ministers op dat in 2005 voorbereidingen zijn getroffen om de uitvoering van de Bommenregeling per 1 mei 2006 over te dragen aan de Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze dienst wordt ook belast met de afrekening van de oude bijdragen. Uitgangspunt is te komen tot een tijdige, juiste en rechtmatige afwikkeling van deze bijdragen.

---

<sup>8</sup> De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### *Inkopen en aanbesteden*

Over de aanbeveling om de inkoopbehoefte op een meer gestructureerde wijze in kaart te brengen, geven de ministers aan dat de eventuele mogelijkheden hiertoe in 2006 worden meegenomen. Daarnaast zal in 2006 worden gewerkt in de richting van een verbeterd verplichtingenproces waarin verplichtingen die leiden tot inkopen, centraal getoetst worden op rechtmatigheid. Hiermee geven zij, zo stellen beide ministers, extra aandacht aan de naleving van de regelgeving bij de dienstonderdelen. Daarnaast wordt er steeds meer gebruik gemaakt van de expertise van het IAC, waardoor het toepassen van de regelgeving is geborgd.

### *Administratieve systemen en uitvoeringssystemen*

Bij de onvolkomenheid in het voorschottenbeheer plaatsen de bewindspersonen de kanttekening dat er in 2005, mede door de hoge prioriteitstelling en door extra capaciteitsinzet, veel oude voorschotten zijn weggewerkt en dat de informatiepositie rondom de voorschotten is verbeterd. Door de omvang van de achterstanden, zal ook in 2006 hoge prioriteit en extra capaciteitsinzet nodig zijn om het voorschottenbestand op te schonen. Dat geldt vooral voor het DG Veiligheid en het DG Koninkrijksrelaties en Bestuur. De in 2005 ingezette acties zullen dan ook onverminderd worden voortgezet. De ministers onderschrijven daarbij het belang van verankering van verbeteracties in het voorschottenbeheer.

### *Informatiebeveiliging*

Over de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de informatiebeveiliging merken de ministers op, dat de geconstateerde consequentie van de moeizame implementatie van het VIR binnen het ministerie naar hun mening een nuancering verdient. Waar het volgens hen om gaat, is dat niet aantoonbaar is gemaakt, dat voldoende waarborgen zijn getroffen om te voorkomen dat informatie terecht komt bij mensen waarvoor deze informatie niet is bedoeld. Verder merken zij op dat zowel het geïntegreerde beveiligingsbeleid als het informatiebeveiligingsbeleid inmiddels zijn vastgesteld door de bestuursraad.

Tot slot merken zij over de informatiebeveiliging op dat het ministerie vooruitlopend op vaststelling van het nieuwe beveiligingsbeleid, al in 2005 een pilot heeft uitgevoerd. Bij deze pilot is voor een nieuwe dienst in voldoende mate invulling gegeven aan het VIR. Het is de bedoeling van het departement vanaf 2006 bij alle nieuwe systemen direct aan de VIR-verplichting te voldoen. Voor bestaande systemen zal de vernieuwingscyclus van de informatiebeveiligingsplannen worden gebruikt om bestaande tekortkomingen weg te werken.

### *Baten-lastendienst LFR in oprichting*

Over de oprichting van de baten-lastendienst LFR merken de bewindslieden op dat de minister van Financiën heeft ingestemd met de status van baten-lastendienst onder de conditie dat medio mei 2006 wordt voldaan aan drie voorwaarden. Deze voorwaarden zijn:

- een goedkeurende accountantsverklaring voor de kasuitgaven van de LFR;
- een schriftelijke bevestiging dat het financiële beheer op orde is;
- de doorberekening van de integrale kostprijs aan de afnemers van DG Veiligheid.

De ministers geven aan dat alles in het werk wordt gesteld om aan deze voorwaarden te voldoen.

### *Beleidsinformatie*

Wat betreft de beleidsinformatie onderstrepen de bewindslieden allereerst dat op twee van de drie vragen behoorlijke vooruitgang is geboekt. Ook is volgens hen de informatie over prestaties en over de daarbij ingezette middelen aanzienlijk verbeterd. Over de door ons vastgestelde score op de vraag «Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?», kan volgens de bewindslieden terecht worden opgemerkt, dat deze score op zichzelf bezien aan de relatief lage kant is. De komende jaren moet de aandacht dan ook uitgaan naar de informatiewaarde van de beleidsinformatie, stellen zij. Binnen het departement is dit al in 2006 opgepakt in een verbetertraject voor de Begroting 2006, wat ook een vervolg krijgen in de Begroting 2007. De eerste resultaten worden volgens de ministers ook betrokken in het Jaarverslag 2006. Specifieke aandachtspunten voor de Begroting 2007 zijn de samenhang en concretisering van doelstellingen, de toevoeging van effectindicatoren en prestatiegegevens én de leesbaarheid. Wel geven zij hierbij de nuancering aan dat het niet in alle gevallen mogelijk is om meetbare prestatiegegevens te benoemen die relevant genoeg zijn voor het beoogde finale effect van het beleid. Dit is onder andere het gevolg van de aard van hun beleidsterrein en/of de betrokkenheid van andere actoren. Tot slot geven zij aan dat in dergelijke gevallen de Tweede Kamer langs andere wegen (evaluaties, monitors en dergelijke) wordt geïnformeerd over de beleidsresultaten.

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

De Algemene Rekenkamer is verheugd over het feit dat de ministers concrete toezeggingen doen ten aanzien van de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Over de weging van de door ons geconstateerde tekortkomingen bij het MCS merken wij op dat we de bevindingen van de auditdienst over de ontwikkeling van de instrumenten van het departement kunnen onderschrijven: in opzet zijn er goede instrumenten ontwikkeld voor het MCS. Ook zien wij dat er met name in 2006 met de nodige inzet aan verbetermaatregelen rond FEZC wordt gewerkt. Dit laat onverlet dat er naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer in 2005 sprake was van een onvolkomenheid. De ervaringen met de individuele instrumenten die van het MCS deel uitmaken zijn weliswaar overwegend positief, maar in de praktijk bleken deze instrumenten nog niet zover ontwikkeld dat zij de control van het departement als geheel in 2005 afdoende afgedekt hebben. FEZC vervult een cruciale rol bij het ontwikkelen, het monitoren en het stimuleren van de werking van dit systeem. Wij constateren dat in 2006 adequate maatregelen worden ingezet om het MCS weer te versterken.

## BIJLAGE 1

## OVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN 2005

Alle begrote en verantwoorde bedragen in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

	Verplichtingen				Uitgaven				verschil
	Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005 (€)	Verschil		Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005 (€)	verschil		
			abs (€)	%			abs (€)	%	
<i>Beleidsartikelen:</i>									
1	14 550 000	15 647 000	1 097 000	8	14 550 000	14 811 000	261 000	2	
2	4 584 879 000	4 677 873 000	92 994 000	2	4 136 799 000	4 128 735 000	-8 064 000	0	
3	0	0	0		0	0	0		
4	167 316 000	170 343 000	3 027 000	2	166 776 000	168 107 000	1 331 000	1	
5	106 686 000	121 090 000	14 404 000	14	106 686 000	107 993 000	1 307 000	1	
6	44 789 000	42 595 000	-2 194 000	-5	45 589 000	42 696 000	-2 893 000	-6	
7	69 093 000	129 396 000	60 303 000	87	86 907 000	94 382 000	7 475 000	9	
9	1 838 210 000	1 701 565 000	-136 645 000	-7	619 563 000	621 470 000	1 907 000	0	
10	65 339 000	62 978 000	-2 361 000	-4	65 339 000	62 202 000	-3 137 000	-5	
11	106 084 000	113 438 000	7 354 000	7	106 084 000	102 796 000	-3 288 000	-3	
14	11 157 000	11 320 000	163 000	1	11 157 000	11 037 000	-120 000	-1	
15	34 339 000	39 456 000	5 117 000	15	35 630 000	34 773 000	-857 000	-2	
16	155 739 000	150 836 000	-4 903 000	-3	136 684 000	134 212 000	-2 472 000	-2	
<i>Niet-beleidsartikelen:</i>									
12	88 719 000	95 571 000	6 852 000	8	88 719 000	91 836 000	3 117 000	4	
13	0	0	0		0	0	0		
Totaal	7 286 900 000	7 332 108 000	191 311 000		5 620 483 000	5 615 050 000	15 398 000		
Totaal overschrijdingen									

## BIJLAGE 2

### OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2005

Fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

#### A: Verplichtingen

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
7	Innovatie- en informatiebeleid OS	129,4	3,5	0	3,5	2,7%	Nee	0	
10	Arbeidszaken overheid	63,0	0,1	0	0,1	0,2%	Nee	0	
11	Kwaliteit Rijksdienst	113,4	0,7	1,1	1,8	1,6%	Nee	0	
Totaal			4,2	1,1	5,4				

#### B: Uitgaven

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
2	Politie	4 128,7	5,0	0	5,0	0,1%	Nee	0	
4	Partners in veiligheid	168,1	3,9	0	3,9	2,3%	Nee	0,5	
5	Nationale Veiligheid	108,0	0,0	0	0,0	0,0%	Nee	0	
7	Innovatie- en informatiebeleid OS	94,4	2,3	0	2,3	2,4%	Nee	0	
10	Arbeidszaken overheid	62,2	1,9	0	1,9	3,0%	Nee	0	
11	Kwaliteit Rijksdienst	102,8	0,9	0,1	1,0	1,0%	Nee	0	
12	Toezicht en onderzoek openbare orde en veiligheid	11,0	0,1	0	0,1	0,8%	Nee	0	
15	Crisis- en Rampenbeheersing	34,8	1,2	1,0	2,1	6,1%	Nee	0	
16	Brandweer en GHOR	134,2	0	3,3	3,3	2,4%	Nee	0	
Totaal			15,3	4,3	19,6				

**D: Saldibalans**

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzekerheid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
D	Voorschotten	5 240,4	2,3	1,6	4,0	0,1%	Nee		
C	Openstaande verplichtingen	5 894,1	0,2	0	0,2	0,0%	Nee		
	Beoordeeld totaal	16 541,3							

**F: Agentschappen**

	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzekerheid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
<b>Baten-lastendienst ITO</b>								
Lasten	83,9	0,2	0,2	0,2	0,2%	NVT		
Kapitaaluitgaven	1,1	0	0	0	0,0%	Nee		
Baten	83,8	0	0	0	0,0%	Nee		
kapitaalontvangsten	0,1	0	0	0	0,0%	Nee		
<b>Baten-lastendienst KLDP</b>								
Lasten	443,0	3,7	3,7	3,7	0,8%	NVT		
Kapitaaluitgaven	21,6	0	0	0	0,0%	Nee		
Baten	444,4	0	0	0	0,0%	Nee		
Lasten	1,9	0	0	0	0,0%	Nee		
Totaal								

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

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

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



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

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

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

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Omvang (x € 1000)	Toelichting in paragraaf
		nr.	omschrijving		
Management Control Systeem	2005	Nvt			3.1.1
Contractbeheer (inkopen en aanbesteden)	2001	Nvt			3.1.2
Overdrachtsuitgaven: subsidies en bijdragen (Directie B&G:BDUR en bommenregeling) <sup>1</sup>	2002	16	Brandweer en GHOR	3 279	3.1.3
Administratie en uitvoeringssystemen (voorschotten)	2001	diverse			3.1.4
Informatiebeveiliging	2001	nvt			3.1.5

<sup>1</sup> Bij de BDUR is in 2005 in tegenstelling tot 2004 geen sprake meer van een onvolkomenheid. De onvolkomenheid bij de Bommenregeling geldt nog wel over 2005.

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, artikelen 88 en 89.

AAL	Audit-Actielijst
ABD	Bureau Algemene Bestuursdienst
AD	Auditdienst
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
B&G	(Directie) Brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
BDUR	Besluit Brede Doeluitkering Rampen en Zware Ongevallen
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BVK	(Ministerie van) Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAS	Centrale Archief Selectiedienst
CIP	Coöperatie Informatiehuishouding Politie
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DG	Directoraat-generaal
DG-en	Directoraten-generaal
DG's	Directeuren-generaal
DGKB	Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur
DGMOS	Directoraat-generaal Management Openbare Sector
DGV	Directoraat-generaal Veiligheid
DGPAO	Directoraat-generaal Project Andere Overheid
FEZC	(De directie) Financieel Economische Zaken en Control
GD	Gemeenschappelijke Diensten
IAC	Inkoop- en Aanbestedingscentrum
IC	Interne controle
ICT	Informatiecommunicatietechnologie
ISC	ICT-Service Coöperatie
IOOV	Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid
ITO	Informatie- en Communicatietechnologie Organisatie
IVOP	Informatievoorziening Overheidspersoneel
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KOBRA	Bureau Korpsbeheer en Relatiebeheer Agentschappen
LFR	Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding
LSOP	Landelijk Selectie- en Opleidingscentrum Politie, met als nieuwe naam de Politieacademie
MCS	Managementcontrolsysteem
Nbbe	Nederlands Bureau Brandweereexamens
Nibra	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
NCC	Nationaal Coördinatiecentrum
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
PSG	Plaatsvervangend Secretaris-generaal
RJV	Rapport bij het Jaarverslag
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SAIP	Stichting Administratie Indonesische Pensioenen
SG	Secretaris-generaal
SSC HRM	Shared Service Center Human Resource Management
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-Bijzondere Informatie
VtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland

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%.

Algemene Rekenkamer (2005). *Rijk Verantwoord 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 115, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2006a). *Onderzoek Algemene Rekenkamer naar het aanbestedingsbeleid KLPD; Brief van de Algemene Rekenkamer*. Brief van de Algemene Rekenkamer inzake haar onderzoek naar het aanbestedingsbeleid van het Korps Landelijke Politiediensten d.d. 23 februari 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 408, nr. 2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2006b). *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 505, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2006c). *Instellen P-Direkt als baten-lastendienst; Brief van de Algemene Rekenkamer*. Brief van de Algemene Rekenkamer inzake haar onderzoek naar het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt. d.d. 23 februari 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 146, nr. 12. Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Instellen P-Direkt als baten-lastendienst; Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties*. Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties inzake het beëindigen van de samenwerking met IBM d.d. 14 oktober 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 146, nr. 4. Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006a). *Politie; Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake de oprichting van de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland d.d. 3 februari 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006. 29 628, nr. 31. Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006b). *Instellen P-Direkt als baten-lastendienst; Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties*. Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties inzake zijn brief aan de Algemene Rekenkamer over de uitvoering van de motie-Van Hijum/Boelhouwer d.d. 6 februari 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 146, nr. 10. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2005). *Onderzoek Algemene Rekenkamer naar het aanbestedingsbeleid KLPD; Brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake het verzoek aan de Algemeen Rekenkamer een onderzoek naar het aanbestedingsbeleid van het Korps Landelijke Politiediensten uit te voeren d.d. 15 december 2005. Vergaderjaar 2005–2006, 30 408, nr. 1. Den Haag: SDU.