

Vergaderjaar 2008–2009

31 924 V

**Slotwet en jaarverslag Ministerie van
Buitenlandse Zaken 2008**

Nr. 4

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE
VAN BUITENLANDSE ZAKEN (V)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Inhoud

| | | | | | |
|----------------------------------------------|-----------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------|
| Samenvatting | 5 | | | | |
| Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering | 5 | 3.2.1 | Informatiebeveiliging | | 48 |
| Audit Actielijst 2009 | 11 | 3.2.2 | Vertrouwensfuncties | | 49 |
| Kwaliteitskaart bedrijfsvoering | 13 | 3.2.3 | Archief- en dossiervorming | | 50 |
| | | 3.3 | Ontwikkeling in de bedrijfsvoering | | 51 |
| | | 3.4 | Departementsoverstijgende onderwerpen | | 51 |
| 1 | 18 | 3.4.1 | Beheersing realisatie doelstelling 7 | | 52 |
| 1.1 | 18 | 3.4.2 | Personeelsbeheer | | 52 |
| 1.1.1 | 18 | 3.4.3 | Subsidiebeheer | | 54 |
| 1.1.2 | 19 | | | | |
| 1.1.3 | 21 | 4 | Informatie over beleid nader beschouwd | | 57 |
| 1.1.4 | 21 | 4.1 | Beschikbaarheid van de beleidsinformatie | | 58 |
| 1.2 | 22 | 4.1.1 | Beleidsinformatie in de begroting 2009 | | 58 |
| | | 4.1.2 | Verzamelen beleidsinformatie niet-prioritaire doelstellingen | | 63 |
| 2 | 24 | 4.1.3 | Beleidsinformatie in het Jaarverslag 2008 | | 63 |
| 2.1 | 24 | 4.2 | Bruikbaarheid van de beleidsinformatie | | 65 |
| 2.2 | 24 | | | | |
| 2.3 | 25 | 5 | Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | | 69 |
| 2.4 | 26 | 5.1 | Reactie minister | | 69 |
| | | 5.2 | Nawoord Algemene Rekenkamer | | 73 |
| 3 | 28 | Bijlage 1 | Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken | | 74 |
| 3.1 | 28 | | | | |
| 3.1.1 | 28 | Bijlage 2 | Gebruikte afkortingen | | 82 |
| 3.1.2 | 39 | | | | |
| 3.1.3 | 40 | Literatuur | | | 83 |
| 3.1.4 | 41 | | | | |
| 3.1.5 | 41 | | | | |
| 3.1.6 | 47 | | | | |
| 3.2 | 48 | | | | |

SAMENVATTING

Voor u ligt ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken* (BuiZa, V). In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van dit ministerie.

In deze samenvatting gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van BuiZa. We zetten deze bevindingen af tegen de beginselen van goede publieke verantwoording, om zo te komen tot aanbevelingen voor het verbeteren van het functioneren van het ministerie.

Ook geven wij aan het eind van deze samenvatting onze wettelijke oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa. Deze staan in beknopte vorm in een schema, waarin we verwijzen naar de plaats in dit rapport waar we dieper ingaan op deze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Het Ministerie van BuiZa is verantwoordelijk voor:

- coördinatie en uitvoering van het buitenlandbeleid van Nederland;
- ontwikkelingssamenwerking;
- coördinatie van het Nederlandse beleid op het gebied van Europese samenwerking.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2008 € 12,8 miljard. De verplichtingen bedroegen € 13,9 miljard en de ontvangsten € 895 miljoen. Het ministerie heeft in 2008 ruim € 4 miljard aan ontwikkelingssamenwerking besteed.

Het ministerie bestaat uit een departement in Den Haag en ruim 150 vertegenwoordigingen in het buitenland (posten). Kenmerkend voor dit ministerie is de overplaatsbare loopbaandienst. Dit houdt in dat jaarlijks een groot deel van de ongeveer 3000 medewerkers wordt overgeplaatst naar een andere functie in binnen- of buitenland.

KWALITEIT VAN DE PUBLIEKE VERANTWOORDING

Benut kansen om de transparantie van ontwikkelingssamenwerking te vergroten

Bedrijfsvoering: leervermogen structureel vergroten

Ontwikkelingssamenwerking is een van de hoofdtaken van het Ministerie van BuiZa. In 2008 heeft het ministerie ruim € 4 miljard (0,8% van het bruto nationaal product) besteed aan ontwikkelingssamenwerking. Ontwikkelingssamenwerking is om verschillende redenen een complexe taak:

- Zowel nationaal als internationaal zijn veel partijen actief op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.
- Zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke organisaties als combinaties van beide houden zich ermee bezig.
- Ontwikkelingssamenwerking heeft vele verschijningsvormen, bijvoorbeeld eenmalige bijdragen om niet, noodhulp, algemene bijdragen aan de Wereldbank, specifieke hulpmodaliteiten in bepaalde sectoren zoals milieu en water of voor bepaalde projecten zoals mensenrechten.

Omdat ontwikkelingssamenwerking zo complex is, is het des te noodzakelijker dat de (ondersteunende) bedrijfsvoeringsprocessen op orde zijn. Bovendien moeten de voorschriften voor de dagelijkse bedrijfsvoering juist worden toegepast. Dit vraagt om:

- efficiënt en effectief voorschottenbeheer: de keuze voor activiteiten en financiële middelen, het monitoren van activiteiten en het beoordelen van rapportages over de besteding van deze middelen en de gerealiseerde prestaties;
- goede ondersteunende processen zoals informatiebeveiliging, maar ook (toezicht op) adequate huisvesting van medewerkers in het buitenland.

Wij hebben in ons onderzoek over 2008 aandacht besteed aan verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie. Een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering is immers van belang voor een juiste en transparante verantwoording over de resultaten die het ministerie wil bereiken. We constateren bij een aantal onderdelen nog tekortkomingen (onvolkomenheden).

Een deel van die tekortkomingen is volgens ons terug te voeren op de organisatiecultuur. Sommige medewerkers van het ministerie zijn zich onvoldoende bewust van het belang van een goede bedrijfsvoering omdat zij weinig affiniteit hebben met beheeronderwerpen. Anderen zijn onvoldoende toegerust (met kennis en ervaring) om bij te kunnen dragen aan een goede bedrijfsvoering.

Naar onze mening vormt dit en de overplaatsbare loopbaandienst een belangrijk risico voor structurele kennisopbouw, -ontwikkeling en -behoud bij alle medewerkers in alle functies.

Het belang van goed beheer dient permanent onder de aandacht te worden gebracht van alle medewerkers van het ministerie.

Bij sommige onderdelen van de bedrijfsvoering is al een aantal jaren sprake van tekortkomingen. Wij vinden dan ook dat op elementaire onderdelen van de bedrijfsvoering het leervermogen structureel kan worden verbeterd. Essentieel onderdeel hiervan is dat medewerkers zich bewust zijn van het belang van goed beheer.

Hieronder lichten wij enkele belangrijke conclusies over de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa toe. We bespreken het voorschottenbeheer, de informatiebeveiliging en de huisvesting buitenland. Daarna gaan wij in op de beleidsinformatie in het jaarverslag van het ministerie.

Voorschottenbeheer: effectief toezicht onontbeerlijk

Wij vinden dat het Ministerie van BuiZa het beheer van de voorschotten ontwikkelingssamenwerking heeft verbeterd, vooral door het strikte toezicht van de concerncontroller. Ook constateren we dat het ministerie nagenoeg alle oude voorschotten van de periode tot en met 2002 heeft afgewikkeld. Op dit punt heeft het ministerie een grote prestatie geleverd. Het voorschottenbeheer is echter nog niet op orde en effectief toezicht blijft de komende periode noodzakelijk. Wij maken ons nog zorgen over de structurele beklijving van beheer van voorschotten bij *alle* medewerkers van het ministerie. Uit ons onderzoek blijkt namelijk dat het ministerie niet alle facetten van dit proces voldoende beheerst. Wij stellen vast dat het ministerie vooral de verantwoording van voorschotten nog kan verbeteren.

Fouten in verantwoordingen

In 2008 maakten medewerkers aanzienlijk meer fouten (€ 37 miljoen meer dan in 2007), vooral bij het beoordelen van de verantwoordingen van ontwikkelingssamenwerkingsgelden. Deze fouten konden voor een groot deel achteraf worden hersteld. De fouten hadden diverse oorzaken: onzorgvuldigheid, capaciteitsgebrek, onvoldoende kennis en complexiteit van de financieringsmodaliteit.

Informatiebeveiliging: voer noodzakelijke maatregelen uit

Wij constateren dat het Ministerie van BuiZa beschikt over een goed beveiligingsbeleid, maar zien dat een groot deel van de budgethouders die over een geautomatiseerd informatiesysteem beschikken de vereiste beveiligingsmaatregelen nog onvoldoende hebben uitgevoerd. De nog uit te voeren maatregelen zijn uiteenlopend van aard en verschillen per budgethouder, zoals toegangsbeveiliging van kamers en de fysieke bescherming van apparatuur en bekabeling.

Huisvesting buitenland: voer toezicht beter uit

Het ministerie heeft een aantal maatregelen getroffen om beter te kunnen toezien op huisvestingsprojecten, onderhoud en dienstwoningen van medewerkers in het buitenland. We constateren dat de resultaten van deze maatregelen nog niet zichtbaar zijn in 2008. Sommige maatregelen zijn namelijk pas recent ingevoerd. Bij andere maatregelen hebben wij nog aandachtspunten voor een beter toezicht.

We concluderen dat het moeilijk is om de elementaire onderdelen van de bedrijfsvoering structureel op orde te krijgen, ondanks dat de departementsleiding en de concerncontroller van het ministerie hier veel aandacht aan besteden.

Het Ministerie van BuiZa heeft bijvoorbeeld de lijn «principle based» versus «rule based» ingezet. Dit houdt in dat medewerkers meer verantwoordelijkheid krijgen, waardoor de beheerslast en de controledruk verminderen.

«Principle based» versus «rule based»

Principle based-regelgeving bevordert gewenst gedrag zonder uniforme handelingsvoorschriften en laat gebruikers de ruimte voor een gedifferentieerde toepassing die is toegesneden op omstandigheden en behoefte.

In onze ogen is deze lijn op verschillende onderdelen van het beheer nu nog een stap te vroeg, omdat het ministerie nog niet voldoet aan sommige basisvoorwaarden van ordelijk en controleerbaar beheer.

Eigen verantwoordelijkheid bij uitvoeren interne controles voorschottenbeheer

In 2008 kregen medewerkers van de concerncontroller meer vrijheid om de verbijzonderde interne controle van voorschottenbeheer uit te voeren. De uitkomsten hiervan gaven een wisselend beeld, zowel in omvang (te beperkt) als in kwaliteit (onvoldoende). De concerncontroller gaat in 2009 meer toezicht houden.

In de samenleving is de laatste tijd veel aandacht voor de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Het is dus voor het ministerie van belang om alle kansen te benutten om de transparantie van ontwikkelingssamenwerking te vergroten. De Algemene Rekenkamer wil hieraan graag een bijdrage leveren. Een goede bedrijfsvoering kan hieraan bijdragen. Wij bevelen het ministerie daarom aan om de kwaliteit van de publieke verantwoording structureel als volgt te verbeteren:

- breng elementaire (ondersteunende) bedrijfsvoeringsprocessen op orde;

- houd effectief toezicht op de correcte uitvoering van regelgeving;
- besteed continu aandacht aan kennisbehoud en -ontwikkeling en betrek dit aandachtspunt nadrukkelijk in de uitvoering van de loopbaandienst;
- onderstreep bij medewerkers het belang van de samenhang tussen beheer en beleid;
- spreek medewerkers aan op hun verantwoordelijkheden.

Beleidsinformatie: maak beleidsconclusies concreter

Tijdens het Verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 heeft de Tweede Kamer haar zorgen geuit over de kwaliteit van het verantwoordingsproces. Naar aanleiding daarvan heeft de minister van Financiën in overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer besloten tot een experiment met de jaarverslagen van een aantal departementen. Het doel van het experiment is om de jaarverslagen meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. De betrokken ministers verantwoordden zich in het beleidsverslag van hun jaarverslag uitgebreid over de doelstellingen uit het coalitieakkoord en over enkele departementspecifieke beleidsprioriteiten. Over beleidsartikelen die niet onder deze prioriteiten vallen, nemen zij alleen een financiële verantwoording op in het jaarverslag. Het Ministerie van BuiZa is één van de departementen die aan het experiment meedoen.¹

De Algemene Rekenkamer besteedde in haar onderzoek naar de beleidsinformatie aandacht aan de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de Begroting 2009 en het Jaarverslag 2008. Daarnaast besteedden wij aandacht aan de bruikbaarheid van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2008 over doelstelling 7, *Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor mensenrechten overal ter wereld*. Naast dit onderzoek bij het Ministerie van BuiZa heeft de Algemene Rekenkamer de kwaliteit van de beleidsinformatie ook onderzocht in het onderzoek *Staat van de Beleidsinformatie 2009* (Algemene Rekenkamer, 2009a).

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van BuiZa zich heeft ingespannen om te voldoen aan de afspraken die met de Tweede Kamer zijn gemaakt rondom het experiment. Zo verzamelt het ministerie conform afspraak de beleidsinformatie die wel in de beleidsartikelen van de Begroting 2008 was opgenomen, maar niet meer in het Jaarverslag 2008 terugkomt en stuurt het ministerie een beleidsdoorlichting mee met het jaarverslag (Beleidsdoorlichting MFS; BuiZa, 2009d). Ook heeft het ministerie bij alle tien kabinetsdoelstellingen in het beleidsverslag beleidsconclusies opgenomen. Aan de andere kant zien wij een aantal punten dat kan worden verbeterd:

- *Formulering van beleidsconclusies*

De kwaliteit van de beleidsconclusies verschilt tussen de doelstellingen. In sommige gevallen geeft BuiZa concreet aan wat de betekenis is van de resultaten in 2008 voor het beleid in 2009. We zien ook dat in andere gevallen de formulering van de beleidsconclusie zeer abstract is en volgens ons daardoor minder goed bruikbaar is voor de Tweede Kamer.

¹ Aan het experiment met de jaarverslagen doen sinds verantwoordingsjaar 2007 mee: de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Buitenlandse Zaken (BuiZa) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Met ingang van verantwoordingsjaar 2008 is het experiment uitgebreid met het jaarverslag van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en Jeugd en Gezin (JenG) en van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Beleidsconclusie bij doelstelling 7 Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor mensenrechten overal ter wereld

Het Ministerie van BuiZa concludeert dat de intensivering van het mensenrechtenbeleid is geslaagd en dat het aantal activiteiten hierdoor is toegenomen. Ook in de komende jaren is deze inzet echter nog nodig, omdat op allerlei plaatsen ter wereld nog steeds ernstige schendingen van mensenrechten plaatsvinden.

Verder constateren wij dat in een aantal beleidsconclusies werd ingegaan op nog niet eerder genoemde activiteiten in 2008.

- *Positieve toonzetting*
Het beleidsverslag bevat voornamelijk informatie over doelen en resultaten die in 2008 zijn bereikt, maar geen informatie over beoogde doelen en resultaten die niet zijn bereikt.
- *Aansluiting tussen de doelstellingen en de besteding van middelen*
Noch op basis van het Jaarverslag 2008, noch op grond van de Begroting 2009 is het mogelijk om vast te stellen hoeveel middelen het ministerie per kabinetsdoelstelling heeft besteed, respectievelijk heeft begroot.

Hoofdstuk 4 van dit rapport gaat nader in op het onderzoek naar de beleidsinformatie.

Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering

| | | Oordeel | Meer informatie in |
|------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------|
| Jaarverslag | Financiële informatie | Voldoet | § 2.1 |
| | Saldibalans | Voldoet | § 2.2 |
| | Informatie over bedrijfsvoering | Voldoet | § 2.3 |
| | Informatie over beleid | Voldoet | § 2.4 |
| Bedrijfsvoering | Financieel beheer en materieel-beheer* | Voldoet met uitzondering van zes onvolkomenheden | § 3.1 |

* In de Audit Actielijst (AAL) achter in deze samenvatting staat een overzicht van *alle* onvolkomenheden.

Oordelen over de informatie in het jaarverslag

In de financiële informatie in het jaarverslag en in de saldibalans staan geen fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden. De informatie over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Wij hebben in 2008 zes onvolkomenheden geconstateerd in het financieel beheer en/of de daartoe bijgehouden administratie van het ministerie.

De onvolkomenheden hebben betrekking op:

- voorschottenbeheer;
- toezicht op het Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie (NIMD);
- departementaal reviewbeleid;
- EU-aanbestedingen;
- huisvesting buitenland: nieuwbouw, onderhoud en huur dienstwoningen;
- vliegtickets.

In onderstaand schema staan onze oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa, die wij krachtens de Comptabiliteitswet 2001 geven.

Audit Actielijst 2009

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Dat zijn zowel de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer als de onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.²

| Eerste jaar constatering, artikel en bedrag | Stand van zaken en conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister | Meer informatie |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Voorschottenbeheer | | | | |
| 1997 Diverse artikelen | Voorschottenbeheer is ondanks toezicht van FEZ niet structureel verbeterd. | Spreek elkaar aan op verantwoordelijkheid om regels uit te voeren en houd hier strikt toezicht op. Rapporteer over voortgang aan de Tweede Kamer. | Ministers zullen: – strak toezicht blijven houden op budgethouders; – budgethouders blijven aanspreken; – blijven investeren in kennis. | § 3.1.1 |
| Toezicht op NIMD | | | | |
| 2007 Artikel 2 € 9,3 miljoen | Toezicht is intensief, maar resultaten zijn nog niet zichtbaar. | Zet het ingezette intensieve toezicht op het NIMD-beheer krachtig voort, handhaaf de gemaakte afspraken strikt en neem zo nodig maatregelen. | Ministers zullen: – toezicht voortzetten; – extern onderzoek laten doen naar gerealiseerde verbeteringen. | § 3.1.2 |
| Departementaal reviewbeleid | | | | |
| 2004 Diverse artikelen | Het departementale reviewbeleid is niet toereikend. | Wijs budgethouders erop dat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het reviewbeleid en houd toezicht op de omvang en kwaliteit van interne controles. | Ministers zullen: – budgethouders wijzen op verantwoordelijkheid voor uitvoering reviews; – toezicht houden op uitvoering interne controles. | § 3.1.3 |
| EU-aanbestedingen | | | | |
| 2007 Diverse artikelen | EU-regelgeving soms niet juist nageleefd. Besluiten om af te wijken van regelgeving niet altijd ordelijk en controleerbaar vastgelegd. | Documenteer/onderbouw besluiten tot afwijking regelgeving. Overweeg invoering alerteringssysteem. Actief begeleiden aanbesteding posten. | Ministers zullen: – aandacht geven aan tijdig indienen verzoek om toepassing uitzonderingsbepaling; – aandacht geven aan begeleiding budgethouders bij aanbestedingstrajecten. Ministers zullen overwegen of: – een centraal contractenregister wordt ingevoerd. | § 3.1.4 |

² De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

| Eerste jaar constatering, artikel en bedrag | Stand van zaken en conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister | Meer informatie |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Huisvesting buitenland: nieuwbouw en onderhoud ambassades en huur dienstwoningen | | | | |
| 2004 Artikel 11 Algemeen | Toezicht door Directie Huisvesting Buitenland (DHB) op het beheer van huisvestingsprojecten is niet voldoende. DHB heeft weinig middelen om onderhoud bij de posten af te dwingen. De controlefunctie van DHB bij huur dienstwoningen is nog niet gerealiseerd. | Voer toezicht beter uit. | Ministers hebben inmiddels: <ul style="list-style-type: none"> – themacontroles uitgevoerd; – afspraken gemaakt met ISB over controles op uitvoering huisvestingsbeleid. | § 3.1.5 |
| Vliegtickets | | | | |
| 2008 Artikel 11 € 7,3 miljoen | Geen ordelijk en controleerbaar beheer rond proces vliegtickets. | Leg verantwoordelijkheden en taken vast. Zie met interne controle toe op uitvoering. | Ministers hebben inmiddels: <ul style="list-style-type: none"> – de regelgeving rondom vliegtickets aangepast. | § 3.1.6 |
| Informatiebeveiliging | | | | |
| 2000 Totale begroting | Opzet voldoet aan regelgeving, beveiligingsmaatregelen nog onvoldoende uitgevoerd. Implementeer beveiligingsmaatregelen. | Voldoe aan Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). | Ministers zullen: <ul style="list-style-type: none"> – aandacht geven aan uitvoering beveiligingsmaatregelen door budgethouders; – aandacht geven aan correcte uitvoering WBP. | § 3.2.1 |
| Vertrouwensfuncties | | | | |
| 2008 Totale begroting | Voldoet niet geheel aan de regels die gesteld zijn in de Wet veiligheidsonderzoeken (WVO). | Zorg dat de WVO correct uitgevoerd wordt. Verricht evaluatie met Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). | Ministers zullen: <ul style="list-style-type: none"> – alle medewerkers die vertrouwensfunctie vervullen laten screenen; – een evaluatie houden met de AIVD; – een managementinformatiesysteem vertrouwensfuncties invoeren. | § 3.2.2 |
| Archief- en dossierbeheer | | | | |
| 2005 Totale begroting | Archief- en dossierbeheer voldoet niet aan de eisen. | Houd toezicht op kwaliteit dossiervorming. | Ministers zullen: <ul style="list-style-type: none"> – jaarlijkse risicoanalyse van posten handhaven; – aandacht geven aan capaciteit en bewustzijn medewerkers; – een nieuwe archiefinstructie invoeren. | § 3.2.3 |

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering

De kwaliteitskaart bedrijfsvoering is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de kaart dit jaar voor het eerst. Op basis van de ervaringen van dit jaar willen we de kwaliteitskaart de komende jaren verder ontwikkelen. De kwaliteitskaart plaatst de geconstateerde onvolkomenheden in het licht van de totale bedrijfsvoering van een ministerie en maakt zichtbaar welke artikelen worden geraakt door de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd. De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. Deel I van de kwaliteitskaart richt zich op de organisatieonderdelen van het Ministerie van BuiZa. Deel II van de kwaliteitskaart richt zich op de begrotingsartikelen van het ministerie.

Deel I van de kwaliteitskaart zet het aantal geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden af tegen het totale aantal mogelijke onvolkomenheden. Dit deel van de kaart is gebaseerd op de *Baseline financieel beheer en materieelbeheer* van het Ministerie van Financiën. Deze baseline bevat de normen voor een goed financieel beheer en materieelbeheer. Het totale aantal mogelijke onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bestaat uit alle beherdomeinen die voor het ministerie voor een goed functioneren relevant respectievelijk kritisch zijn. Doordat de kwaliteitskaart een nieuw instrument is, zou de inschatting van het *belang* van de beherdomeinen in de toekomst nog kunnen wijzigingen.

Deel I van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke beherdomeinen wij en/of de departementale auditdienst in de controle over 2008 extra aandacht hebben besteed en waar wij (ernstige) onvolkomenheden hebben geconstateerd. Met extra aandacht van de auditdienst bedoelen wij die aandacht voor de bedrijfsvoering die de reguliere aandacht uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke controle overstijgt. Met extra aandacht van de Algemene Rekenkamer doelen wij op ons departementspecifiek, departementoverstijgend en ons rijksbrede onderzoek (zie hoofdstuk 1 voor informatie over onze onderzoeksopzet). Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer en van de auditdienst betekent niet per definitie dat *alle* aspecten van het desbetreffende beherdomein in het onderzoek zijn betrokken, het kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beherdomein.






































Deel II van de kwaliteitskaart maakt zichtbaar welke artikelen door de geconstateerde onvolkomenheden worden geraakt en waar gevolgen voor de rechtmatigheid zijn geconstateerd en of de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de tolerantiegrenzen overschrijden.

In de AAL staat een korte beschrijving van de onvolkomenheden en in § 3.1 worden de onvolkomenheden toegelicht.

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van BuiZa blijkt dat bij het ministerie 144 beherdomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering. Daarvan zijn 47 beherdomeinen als kritisch aan te merken. Van de 144 beherdomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het Ministerie van BuiZa hebben de auditdienst van het Ministerie van BuiZa en wij in totaal 47 beherdomeinen extra onderzocht. Wij hebben negen onvolkomenheden (naast financieel en materieelbeheer ook overige bedrijfsvoering) geconstateerd. Van deze negen onvolkomenheden hebben zes onvolkomenheden betrekking op een relevant beheersdomein en één onvolkomenheid op een kritisch beherdomein. Twee onvolkomenheden konden niet toegedeeld worden aan een beherdomein.

Uit deel II van de kwaliteitskaart van het Ministerie van BuiZa blijkt dat negen artikelen van het Ministerie van BuiZa geraakt worden door de door ons geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden bij dit ministerie.

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van BuiZa
Deel II: Gevolgen onvolkomenheden voor begrotingsartikelen

| <p>  artikel dat geraakt wordt door onvolkomenheid (mogelijk gevolgen voor bijv. rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of kwaliteit beleidsinformatie)</p> <p>  artikel waar rechtmatigheidsgevolgen zijn geconstateerd</p> | | Onvolkomen bij: | | | | | | | | | Tolerantiegrenzen overschreden? | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-----|
| | | Voorschottenbeheer | Toezicht op het NIMD | Departementaal reviewbeleid | EU-aanbestedingen | Huisvesting buitenland | Vliegreizen | Informatiebeveiliging | Vertrouwensfuncties | Archief- en dossierbeheer | Artikelniveau (zie bijlage 1) | |
| Zie AAL punt: | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | | | | | |
| Art. nr. | Omschrijving | | | | | | | | | | | |
| 1 | Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten | | | | | | |  |  | | | nee |
| 2 | Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur |  |  |  | | | |  |  |  | | nee |
| 3 | Versterkte Europese samenwerking | | | | | | |  |  | | | nee |
| 4 | Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede |  | |  | | | |  |  |  | | nee |
| 5 | Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling |  | |  | | | |  |  |  | | nee |
| 6 | Beter beschermd en verbeterd milieu |  | |  | | | |  |  |  | | nee |
| 7 | Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer | | | | | | |  |  | | | nee |
| 8 | Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland | | | | | | |  |  | | | nee |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | | | | | |
| Art. nr. | Omschrijving | | | | | | | | | | | |
| 9 | Geheim | | | | | | | | | | | nee |
| 10 | Nominaal en onvoorzien | | | | | | | | | | | nee |
| 11 | Algemeen | | | |  |  |  |  |  |  | | nee |
| Baten lastendienst | | | | | | | | | | | | |
| | Centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden | | | | | | | | | | | nee |
| Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? (zie bijlage 1) | | | | | | | | | | | nee | |

1 INLEIDING

1.1 Over dit onderzoek

Ministers verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste komen we ten behoeve van onze *wettelijke taak* tot oordelen over het al dan niet voldoen aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Daarnaast zetten we onze bevindingen af tegen de beginselen van *goede publieke verantwoording* om te komen tot aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Rijk.

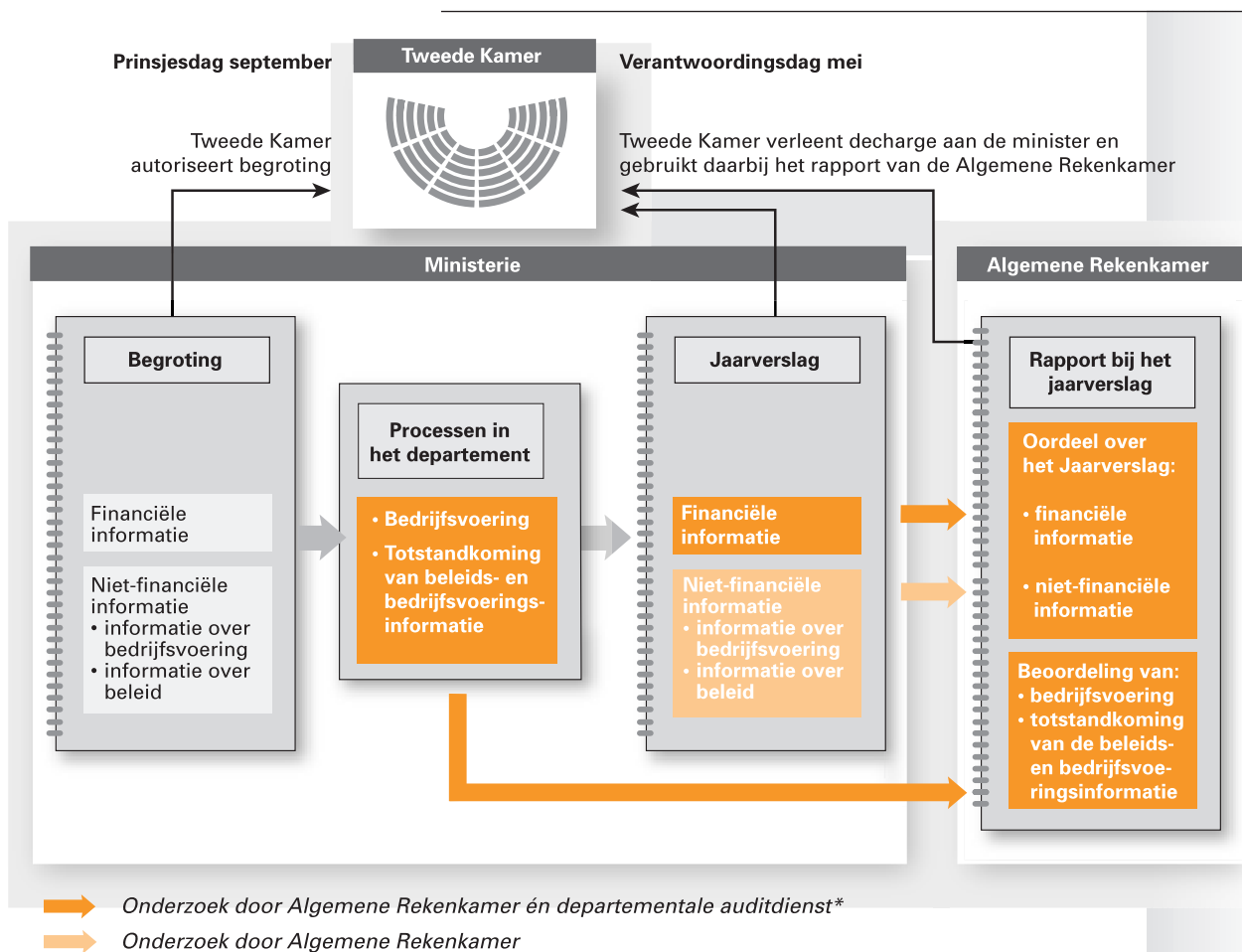
1.1.1 Wettelijke taak

Met ons onderzoek gaan we na of de jaarverslagen en de bedrijfsvoering van de ministeries voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit is onze wettelijke taak. We beoordelen of de informatie in de jaarverslagen over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, over bedrijfsvoering en over beleid tot stand gekomen is volgens de daarvoor geldende regels en of deze goed is weergegeven. Bij de bedrijfsvoering zelf van het ministerie beoordelen we of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen van de CW 2001.

Met onze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de ministers.

Figuur 1 laat zien wat wij uit hoofde van onze wettelijke taken wanneer onderzoeken en voor wie.

Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



* Om vast te stellen of wij bij de oordeelsvorming kunnen steunen op de controles van de departementale auditdienst voeren wij een review uit.

In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand is gekomen (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we, bijvoorbeeld door onvolkomenheden in het financieel beheer, niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

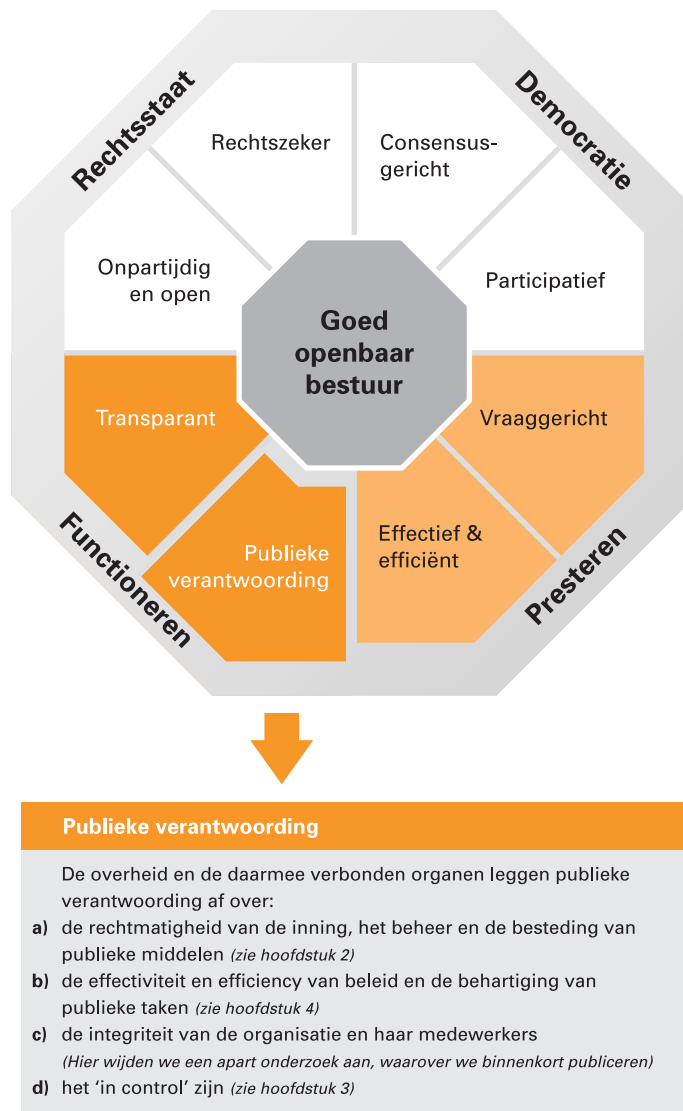
1.1.2 Goede publieke verantwoording

Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. Uitgaande van

onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons vooral op het onderdeel «publieke verantwoording». Wij zijn van mening dat iedere overheid te allen tijde goede publieke verantwoording over haar functioneren en presteren moet kunnen afleggen. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur zie www.rekenkamer.nl.

Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur



1.1.3 Leeswijzer

De rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, een van de beginselen van goede publieke verantwoording (zie figuur 2), onderzoeken wij krachtens onze wettelijke controletaak. Onze bevindingen staan beschreven in hoofdstuk 2.

Voor de andere beginselen van goede publieke verantwoording kijken we verder dan de eisen van de CW 2001.

In hoofdstuk 3, over de bedrijfsvoering, gaan we niet alleen in op onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer maar ook op onvolkomenheden in andere onderdelen van de bedrijfsvoering.

Verder geven we in dat hoofdstuk een beeld van hoe het ministerie omgaat met die aspecten van de bedrijfsvoering die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording. We onderzoeken in hoeverre de minister belangrijke bedrijfsprocessen in de greep houdt (is hij «in control»?) en we besteden aandacht aan de verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid.

Publieke verantwoording over de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken geschiedt onder meer in de vorm van in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie over behaalde prestaties. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen en conclusies uit ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van deze beleidsinformatie beschreven.

1.1.4 Onderzoeksopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2008 bij het Ministerie van BuiZa. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- digitalisering personeelsdossiers;
- externe inhuur;
- subsidiebeheer departementoverstijgend;
- voorschottenbeheer;
- toezicht op het NIMD;
- departementaal reviewbeleid;
- EU-aanbestedingen;
- huisvesting buitenland: nieuwbouw en onderhoud ambassades en huur dienstwoningen;
- vliegtickets;
- subsidiebeheer;
- materieelbeheer: voorraadbeheer logistiek centrum;
- informatiebeveiliging;
- vertrouwensfuncties;
- personeelsbeheer buitenlandse posten: reis- en representatiekosten;
- personeelsbeheer: buitengewoon verlof;
- archief- en dossierbeheer.

Dit jaar heeft ons onderzoek voor de volgende onderwerpen niet geleid tot noemenswaardige bevindingen:

- *subsidiebeheer;*
- *personeelsbeheer buitenlandse posten: reis- en representatiekosten;*
- *materieelbeheer: voorraadbeheer logistiek centrum.*

Daarom komen deze onderwerpen in dit rapport verder niet aan de orde.

Voor het onderwerp *personeelsbeheer buitengewoon verlof* verwijzen wij naar ons onderzoek Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging (Algemene Rekenkamer, 2009), dat op 9 april 2009 is gepubliceerd.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Afkortingen en begrippen die specifiek zijn voor dit rapport zijn opgenomen in bijlage 2.

1.2 Over het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het Ministerie van BuiZa (V).

Het Ministerie van BuiZa is verantwoordelijk voor:

- de coördinatie en uitvoering van het buitenlandbeleid van Nederland;
- ontwikkelingssamenwerking;
- de coördinatie van het Nederlandse beleid op het gebied van Europese samenwerking.

In onderstaand overzicht beschrijven wij het ministerie aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht 1 Het Ministerie van BuiZa in kengetallen

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Totaal verplichtingen | € 13,9 miljard |
| Totaal uitgaven | € 12,8 miljard |
| Totaal ontvangsten | € 0,9 miljard |
| Transactie-uitgaven, waaronder personeels- uitgaven | € 0,7 miljard |
| Overdrachtsuitgaven | € 12,1 miljard |
| – waarvan rijksbijdragen | € 7,5 miljard |
| – waarvan subsidies/voorschotten | € 4,6 miljard |
| Aantal begrotingsartikelen | 11 |
| – waarvan beleidsartikel (met 36 operationele doelstellingen) | 8 |
| – waarvan niet-beleidsartikel | 3 |
| Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2008 | 3 091 |
| Aantal directoraten-generaal | 4 |
| Aantal baten-lastendiensten | 1 (Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden) |
| – bijdrage van moederdepartement | € 14,7 miljoen |
| – eigen vermogen | € 753 000 |
| Begrotingsfondsen | geen |
| Rechtspersonen met wettelijke taak (RWT) | 1 (de Nederlandse Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden) ¹ |
| – Recent onderzoek (vanaf 2006) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van BuiZa | – <i>Beveiliging van Nederlandse ambassades in het buitenland; Terugblik 2007 (2007)</i> – <i>Drinkwater in ontwikkelingslanden (2008)</i> |
| Grootschalige ICT-projecten | Geen |

Bron voor gegevens van het ministerie: Jaarverslag BuiZa 2008.

Bron voor de rapporten van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

¹ De RWT-status wordt door het ministerie betwist.

Uit dit overzicht blijkt dat het ministerie vooral overdrachtsuitgaven heeft. De omvang van een deel van deze uitgaven wordt bepaald door beleidsartikel 3 Versterkte Europese samenwerking, waaronder afdrachten EU-middelen (ongeveer € 7,4 miljard). Deze uitgaven zijn opgenomen onder rijksbijdragen. Ongeveer € 4,6 miljard heeft betrekking op subsidies en voorschotten van ontwikkelingssamenwerkingsgelden.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van BuiZa beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd. Ook hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de batenlastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van BuiZa voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

In bijlage 1 van het rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren dat bij het Ministerie van BuiZa in een aantal gevallen met een totaalbedrag van € 2 069 615 deze regels niet nageleefd zijn en dat voor een geval met een totaalbedrag van € 5 100 000 er geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Meer informatie is opgenomen in § 3.1.4 van dit rapport.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

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 meegevoerd. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldbalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldbalans in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van BuiZa voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2008 heeft het Ministerie van BuiZa voor een bedrag van € 3 443,5 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldbalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldbalans als geheel.

In bijlage 1 van het rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van BuiZa is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In tegenstelling tot 2007 constateren wij dat er een procesbeschrijving is van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Een onderdeel van de procesbeschrijving is «aanschrijving budgethouders/dossiereigenaren». Wij hebben vastgesteld dat de betrokkenen tijdig zijn aangeschreven om hun bijdrage voor de bedrijfsvoeringsparagraaf aan te leveren. Wij constateren echter dat het merendeel van de controllers van directies van het ministerie geen teksten heeft aangeleverd. Wij merken dan ook op dat de inbreng van de controllers kan worden vergroot.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan beschreven in hoofdstuk 3.

2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook beleidsinformatie: informatie over de gerealiseerde effecten van het beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevings-eisen.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van BuiZa is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen.

Een aandachtspunt bij de totstandkoming van de beleidsinformatie betreft het documenteren van achterliggende informatiebronnen en analyses. Dit is vooral van belang als het ministerie financiële gegevens opneemt in het beleidsverslag, maar ook als gegevens worden ontleend aan openbare websites.

Het jaarverslag van het Ministerie van BuiZa (BuiZa, 2009c) bevat bijvoorbeeld een overzicht van de ODA-uitgaven in 2008 voor acht fragiele staten. Wij constateren dat de achterliggende onderbouwing van dit overzicht niet door het ministerie was gedocumenteerd.

Een ander voorbeeld betreft de indicator bij doelstelling 7 over de gedeeltelijke afschaffing van de doodstraf.

Bij deze indicator is de bronvermelding alleen Amnesty International. Via de website van Amnesty International is het echter erg moeilijk om deze informatie te vinden. Daarnaast betreffen de gegevens vaak momentopnames die weer worden geactualiseerd op basis van nieuwe informatie. Wij raden het ministerie aan om de achterliggende informatie van websites die zijn gebruikt voor het jaarverslag te documenteren ten behoeve van de controle van de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Verder constateren wij dat het Ministerie van BuiZa bij de verantwoording in het beleidsverslag over doelstelling 7 *Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor mensenrechten overal ter wereld* refereert aan de Mensenrechtenrapportage (BuiZa, 2009a). Het betreft hier ook een kabinetsdoelstelling.

Omdat deze rapportage geen deel uitmaakt van het jaarverslag van het Ministerie van BuiZa, wordt de totstandkoming van de hierin opgenomen informatie noch door de departementale auditdienst noch door ons beoordeeld. Wij vinden het wel van belang om de totstandkoming van deze informatie te beoordelen, temeer omdat hier sprake is van beleidsinformatie over een kabinetsdoelstelling.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op onvolkomenheden die we daar hebben aangetroffen (§ 3.1). We gaan ook in op onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 3.2) en schetsen de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.3).

In dit hoofdstuk besteden we niet alleen aandacht aan onvolkomenheden. We schetsen ook de stand van zaken van die aspecten van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording (§ 3.4).

Wij constateren een aantal tekortkomingen in de bedrijfsvoering. Een deel van die tekortkomingen is volgens ons terug te voeren op de organisatiecultuur. Sommige medewerkers van het ministerie zijn zich onvoldoende bewust van het belang van een goede bedrijfsvoering, anderen zijn onvoldoende toegerust (met kennis en ervaring) om bij te kunnen dragen aan een goede bedrijfsvoering.

Naar onze mening vormt de overplaatsbare loopbaandienst die het ministerie kenmerkt en waarbij medewerkers om de drie of vier jaar van werkplek en soms van ook van functie wisselen een belangrijk risico voor structurele kennisopbouw, -ontwikkeling en -behoud bij alle medewerkers in alle functies.

Bij sommige onderdelen van de bedrijfsvoering is al een aantal jaren sprake van tekortkomingen. Wij vinden dan ook dat op elementaire onderdelen van de bedrijfsvoering het leervermogen structureel kan worden verbeterd.

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van BuiZa voldeden in 2008 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het voorschottenbeheer;
- het toezicht op het NIMD;
- het departementaal reviewbeleid;
- EU-aanbestedingen;
- huisvesting buitenland: nieuwbouw en onderhoud ambassades en huur dienstwoningen;
- vliegtickets.

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

3.1.1 Voorschottenbeheer

Een van de belangrijkste taken van het Ministerie van BuiZa is ontwikke-

lingssamenwerking (OS). De beleidsuitgaven voor OS bestaan hoofdzakelijk uit overdrachtsuitgaven voor bilaterale en multilaterale samenwerking en samenwerking door tussenkomst van maatschappelijke organisaties. Deze overdrachtsuitgaven bestaan vooral uit contributies, bijdragen en subsidies. In 2008 is hiervan circa € 2,9 miljard als voorschot betaald aan organisaties, landen en instellingen. Het totale bedrag aan openstaande voorschotten uit de periode 2002 tot en met 2008 bedraagt eind 2008 ongeveer € 5,4 miljard. In 2008 is € 3,4 miljard aan voorschotten verantwoord. Om het OS-beleid goed uit te kunnen voeren is een goed functionerend bedrijfsvoeringsproces van groot belang.

Historie onderzoek Algemene Rekenkamer naar voorschottenbeheer bij het Ministerie van BuiZa

De Algemene Rekenkamer besteedt sinds 1991 in het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek aandacht aan het voorschottenbeheer van OS-gelden bij het Ministerie van BuiZa. In 1997, 2006 en 2007 voerden wij een bezwaaronderzoek uit.³ De bevindingen uit het RJv 2006 waren voor ons aanleiding om op 11 april 2007 bij de minister van BuiZa bezwaar te maken tegen het voorschottenbeheer over 2006. Toen de minister op 8 mei 2007 het *Plan van aanpak ter verbetering van het voorschottenbeheer* aan ons stuurde, besloten wij om het bezwaar niet te handhaven. In het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* stelden wij in ons *vervolgonderzoek op bezwaar* vast dat het ministerie het voorschottenbeheer had verbeterd zoals voorgenomen in het plan van aanpak, maar dat het ministerie aan een aantal punten nog aandacht moest besteden.

De minister van BuiZa heeft op 31 oktober 2008 een derde voortgangsrapportage over het voorschottenbeheer naar de Tweede Kamer gestuurd, mede namens de minister voor OS (BuiZa, 2008a). In de begeleidende brief schrijft hij dat het plan van aanpak van 8 mei 2007 met succes is uitgevoerd. In zijn ogen is het ministerie weer voldoende «in control» over het voorschottenbeheer.

Bedrijfsvoeringsproces voorschottenbeheer

De budgethouders (directies op het ministerie en posten in het buitenland) moeten de voorschotten ordelijk en controleerbaar beheren en zien erop toe dat de organisaties, landen en instellingen de verstrekte voorschotten rechtmatig besteden. De taakverdeling is als volgt:

- De *beleidsmedewerkers* zijn primair verantwoordelijk voor het beheer van de projecten in hun activiteitenportefeuille.
- De *interne controllers* zien erop toe dat de beleidsmedewerkers het bedrijfsvoeringsproces correct uitvoeren. Dit controleren ze bijvoorbeeld met behulp van het interne controleplan.
- De *directie Financieel-Economische Zaken* (FEZ) is als concern-controller verantwoordelijk voor het toezicht op het OS-bedrijfsvoeringsproces als geheel.
- De *departementale auditdienst* controleert of de uitgaven van het ministerie rechtmatig zijn. Ook besteedt de auditdienst aandacht aan de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde beheer.

Voor het goed uitvoeren van voorschottenbeheer is een aantal aspecten van belang, vanaf de beoordeling van mogelijk te financieren projecten tot en met de uiteindelijke afwikkeling van de voorschotten. Afwikkeling van voorschotten moet plaatsvinden op basis van een goede verantwoording over de rechtmatige besteding van de gelden en de met de activiteit gerealiseerde prestaties.

Het bedrijfsvoeringsproces van het voorschottenbeheer bestaat samengevat uit vijf fasen:

³ De Algemene Rekenkamer kan in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek bezwaar maken als zij ernstige en langdurige onvolkomenheden, fouten, onzekerheden of onrechtmatigheden in het financieel beheer of het materieelbeheer van een departement aantreft. Het instrument van bezwaar maken is een zwaar instrument. De procedures zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001, artikelen 88 en 89.

1. de mogelijk te financieren activiteit identificeren en het voorstel beoordelen;
2. de afspraken met de contractpartij vastleggen in bijvoorbeeld een overeenkomst en registreren in het geautomatiseerde systeem Piramide;
3. de activiteit monitoren en eventueel bijsturen door rappelleren en sanctioneren;
4. tijdig de verantwoordingsrapportage(s) beoordelen;
5. het voorschot afwikkelen nadat de rapportages zijn goedgekeurd.

Fase 1: de activiteit identificeren en het voorstel beoordelen

Voordat het Ministerie van BuiZa een voorschot verstrekt, toetst het onder meer:

- de kwaliteit van de ontvangende organisatie of het ontvangende land;
- het project dat het voorschot krijgt. Het ministerie brengt de risico's in kaart en legt vast welke beheersingsmaatregelen nodig zijn (zoals extra eisen stellen aan de ontvanger).

Hiervoor hanteert het Ministerie van BuiZa een aantal instrumenten. Één van deze instrumenten is het Beoordelingsmemorandum (Bemo), met daarin de «Checklist for Organisational Capacity Assessment» (Coca). Het Bemo vormt de basis in de beslissing of het ministerie een activiteit financiert.

Corruptierisico's

In oktober 2006 heeft de minister voor OS de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de voorstellen van de Task Force Anti-Corruptie (TFAC) (BuiZa, 2006). Uit zijn antwoorden op vragen van de Tweede Kamer over deze brief in februari 2007 bleek dat alle voorstellen waren uitgevoerd. Dit gold ook voor de aanpassing van de opzet van het Bemo en bijbehorende toelichting, met als doel het verder expliciteren van corruptierisico's en de te nemen maatregelen om deze risico's af te dekken (BuiZa, 2007).

Wij constateren dat deze instrumenten beter benut kunnen worden, temeer daar zij de basis vormen voor besluitvorming over te financieren activiteiten. Het gaat om:

- onvoldoende aandacht in Bemo's voor het expliciteren van corruptierisico's: onveranderd ten opzichte van 2007;
- onvoldoende kwaliteit van de risicoanalyses van de beheerscapaciteit van contractpartijen in Coca's.

Fase 2: de afspraken met de contractpartij vastleggen en registreren

Als de ontvanger van het voorschot voldoet aan de voorwaarden uit fase 1, legt het ministerie de wederzijdse verplichtingen vast in bijvoorbeeld een contract. Dan kan het ministerie het voorschot uitbetalen. Vervolgens is het van cruciaal belang dat beleidsmedewerkers de activiteiten en de daarbij behorende rapportageverplichtingen correct invoeren in het geautomatiseerde financieel systeem (Piramide). Anders kunnen de budgethouders (directies en posten) de voorschotten niet beheren en kan de directie FEZ hier geen goed toezicht op houden.

Het voorbeeld in onderstaand kader illustreert wat de consequenties kunnen zijn als een budgethouder Piramide niet juist hanteert.

Consequenties onjuist gebruik administratief systeem Piramide

De auditdienst constateerde in 2008 dat een grote post nauwelijks gebruikmaakt van het Piramidesysteem en vrijwel uitsluitend het fysieke dossier gebruikt.

- Medewerkers maken geen gebruik van de contractenmodule in Piramide, terwijl dit verplicht is voor contracten vanaf € 25 000. Dit leidt tot onvolkomenheden in het mensenrechtenfonds. Het niet vastleggen van deze betalingen als voorschotbetaling leidt tot onrechtmatige mutaties in de betaalstroom en tot een te lage voorschottenstand voor € 291 790 op negen verschillende activiteiten;
- Rapportageverplichtingen worden niet vastgelegd in Piramide. Hierdoor wordt het monitoren van tijdige ontvangst, beoordeling van rapportages en het rappel- en sanctiebeleid niet automatisch ondersteund;
- Doordat de post geen rapportageverplichtingen in Piramide vastlegt wordt, zowel de monitoring door de post, als de centrale monitoring van het voorschottenbeheer en (de monitoring van) de uitvoering van het rappel- en sanctiebeleid door de Directie FEZ bemoeilijkt.

De directie FEZ heeft afgesproken dat op de post een cursus zal worden gegeven om de kennisachterstand weg te werken. De correcties zijn in maart 2009 doorgevoerd.

Het niet juist of onvolledig vastleggen van activiteiten en rapportageverplichtingen in Piramide is ten opzichte van 2007 niet verminderd. Met de auditdienst zijn wij van mening dat dit een punt van zorg is. De betrouwbaarheid van de informatie staat hiermee onder druk en levert niet alleen risico's op voor monitoring door de budgethouder, maar daarmee ook voor het toezicht van de directie FEZ.

Fase 3: de activiteit monitoren

Tijdens en na afloop van een project moet de ontvanger van het voorschot de inhoudelijke en financiële voortgangsrapportages en eindrapportages tijdig indienen. Als hij het afgesproken verantwoordingsmoment overschrijdt, moet de budgethouder binnen zes weken rappelleren en vervolgens na zes weken een tweede rappel sturen (voor internationale organisaties rappelleren na drie maanden). Bij het derde rappel treedt het sanctiebeleid in werking en moet de budgethouder een sanctie opleggen. Een budgethouder kan (gemotiveerd) ontheffing aanvragen bij de departementsleiding voor het toepassen van een sanctie.

Rappelleren

Evenals in 2007 zien wij dat de directie FEZ in 2008 verscherpt toezicht uitoefent op hoe budgethouders het rappel- en sanctiebeleid uitvoeren. De directie FEZ meet in principe wekelijks of budgethouders tijdig rappelleren. Bovendien spreekt de directie FEZ, de betreffende directeur-generaal (DG) of de secretaris-generaal (SG) een budgethouder aan, als die in gebreke blijft.

De minister voor OS geeft in zijn tweede voortgangsrapportage van februari 2008 aan dat het op orde brengen van het voorschottenbeheer wordt uitgevoerd conform het plan van aanpak dat hij eerder als bijlage bij de eerste voortgangsrapportage toezond aan de Tweede Kamer (BuiZa, 2007a). Hij geeft onder meer aan dat hij als doel stelde dat in december 2007 alle budgethouders tijdig rappelleren (BuiZa, 2008a).

Citaat uit de tweede voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer (februari 2008)

«De laatste meting van december (2007) laat zien dat van de 92 budgethouders slechts 2 budgethouders nog niet volledig voldeden aan de gestelde norm. Bij deze budgethouders betrof het slechts enkele rappelbrieven die niet tijdig werden verstuurd. Ik concludeer dan ook dat er eind 2007 materieel gezien geen achterstanden meer waren in het uitsturen van rappelbrieven.

Gedurende 2007 is wel gebleken dat een strikt centraal toezicht nog nodig is om achterstanden die ontstaan te signaleren en te adresseren. Dit blijkt uit een zeer wisselend beeld van achterstanden gedurende heel 2007. Het toezicht op tijdig rappelleren is in 2008 een regulier onderdeel geworden van het toezichtprogramma van de directie FEZ. In de eerste maanden van 2008 zal dezelfde toezichtfrequentie als eind 2007 worden gehanteerd (wekelijks). In de loop van 2008 zal de frequentie waarmee het toezicht wordt uitgeoefend stapsgewijs worden teruggebracht tot eenmaal per kwartaal.»

Volgens de minister van BuiZa werd gemiddeld 86% van de rappels tijdig verstuurd. Dit schrijft hij in de brief die hij (mede namens de minister voor OS) op 31 oktober 2008 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Wij plaatsen als kanttekening bij deze brief dat de minister hierbij een ministeriebrede norm hanteert die afwijkt van de norm dat elke budgethouder tijdig moet rappelleren. Wij hanteren de norm uit het *Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ)* en de norm zoals de minister in februari 2008 heeft toegezegd aan de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer: *elke* budgethouder moet rappelbrieven tijdig versturen. Wij constateren nu dat de spelregels over de wijze waarop aan de Tweede Kamer wordt gerapporteerd tussentijds zijn veranderd doordat het ministerie de norm heeft veranderd. Dit vinden wij niet verstandig, omdat informatie daardoor niet meer vergelijkbaar is en omdat aan de Tweede Kamer is toegezegd om het plan van aanpak te volgen.

Tabel 1 geeft voor de periode van 22 februari 2008 tot en met 30 december 2008 weer hoeveel budgethouders maandelijks niet tijdig rappelleerden. Dit zijn de cijfers van de laatste meting van de wekelijkse metingen van de directie FEZ.⁴

Tabel 1 Aantal van de 92 budgethouders dat niet tijdig rappelleerde (minder dan 90% van de rappels op tijd verstuurd)

| Datum in 2008 | 22-2 | 14-3 | 4-4 | 30-5 | 27-6 | 22-7 | 29-8 | 26-9 | 31-10 | 28-11 | 30-12 |
|---------------------------------------------------------|------|------|-----|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Aantal budgethouders dat niet tijdig rappelleert | 28 | 19 | 29 | 21 | 23 | 28 | 30 | 20 | 23 | 17 | 14 |

Bron: laatste metingen per maand FEZ, Voortgang rappelbeleid over de weken

De directie FEZ heeft in maart 2009 aangegeven dat dit veelal budgethouders zijn die slechts één of twee rappels niet binnen twee weken versturen. Uit onze analyse van de wekelijkse metingen blijkt echter dat er per meting veel budgethouders zijn die ruim meer dan één of twee rappellen te laat sturen.⁵ Slechts een paar budgethouders hebben, zoals de directie FEZ aangeeft, één of twee rappelbrieven niet op tijd verstuurd. Wij merken op dat dit ook de enige rappelbrieven waren die zij hoefden te versturen, en dat ook die rappelbrieven tijdig moeten worden verstuurd. Overigens wisselen de budgethouders die niet tijdig rappelleren wekelijks. Wij constateren dat het in 2008 niet mogelijk is gebleken om het wekelijkse toezicht van de directie FEZ terug te brengen tot een meting per kwartaal of nog minder.

⁴ Soms is er sprake van één meting per maand zoals de meting op 4 april 2008.

⁵ Te laat betekent: niet binnen twee weken verstuurd.

De minister van BuiZa geeft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 31 oktober 2008 ook aan dat in de gepresenteerde cijfers over het tijdig versturen van rappels de ambassades in Islamabad en Kaboel niet zijn meegerekend. Op deze posten bestaan volgens de minister door de specifieke omstandigheden wat grotere achterstanden. De minister schrijft dat er maatregelen zijn getroffen om deze achterstanden voor het einde van het jaar op te lossen. Wij constateren uit de metingen van de directie FEZ dat de achterstanden op deze posten nog niet zijn opgelost aan het eind van 2008.

In het plan van aanpak uit 2007 staat dat iedere budgethouder vanaf december 2007 rappelbrieven tijdig verstuurt. Deze doelstelling is in 2008 niet behaald, ondanks het intensieve toezicht door de directie FEZ en de departementsleiding.

Opleggen sancties

In het Jaarverslag 2008 meldt het Ministerie van BuiZa het volgende over het sanctiebeleid:

- Er waren in 2008 22 gevallen van vermoedens van malversaties. Hiervan zijn 16 meldingen inmiddels afgehandeld. De 6 overige meldingen worden nog onderzocht.
- In 8 gevallen luidt de conclusie dat malversatie heeft plaatsgevonden met middelen van het Ministerie van BuiZa. Voor deze gevallen lopen nu verschillende procedures om het geld terug te vorderen of om te bezien of het geld teruggevorderd kan worden.
- Er zijn 16 (tijdelijke) sancties opgelegd.
- Er waren 26 aanvragen voor (tijdelijke) ontheffing van toepassing van het sanctiebeleid.

Uit ons onderzoek blijkt dat een aantal budgethouders het sanctiebeleid nog niet uitvoert zoals is vastgelegd in het HBBZ. De volgende voorbeelden illustreren deze constatering.

Voorbeelden niet toepassen sanctiebeleid conform HBBZ

Voorbeeld 1: «Directie X voert rappelbeleid goed uit. Sanctiebeleid toepassen gaat moeizamer. Contractpartners worden geregeld een tweede (derde, vierde of vijfde) kans geboden in plaats van dat een sanctie wordt opgelegd. De indruk bestaat dat de beleidsmedewerkers van directie X onvoldoende zakelijk met het opleggen van sancties omgaan.»

Bron: Verslag relatiegesprek tussen directie X en de directie FEZ, 30 juni 2008.

Voorbeeld 2: Twee contracten met een organisatie voor respectievelijk € 15,1 miljoen en € 2,8 miljoen. In beide gevallen was in mei 2008 de accountantsrapportage over de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2006 nog niet ontvangen. Er zijn vier rappelbrieven verstuurd. Na drie rappellen is het rapport ontvangen. Dit rapport is vervolgens afgekeurd, omdat het alleen subcontracten betrof. Vervolgens is weer een rappel gestuurd. Er is geen ontheffing gevraagd aan de DG en ook geen sanctie opgelegd.

Bron: dossier FEZ

Voorbeeld 3: Een post is een paar jaar geleden namens het Ministerie van BuiZa een contract aangegaan met een organisatie voor het uitvoeren van een regeling (financieel belang circa € 12,3 miljoen). De financiële eindrapportage is niet op tijd ontvangen. De post gaf een accountant opdracht om een onderzoek te doen of sprake is van onrechtmatige betalingen. Vervolgens heeft de post een ontheffing van het opleggen van een sanctie aangevraagd en dit is geaccordeerd tot 31 mei 2008. Per mail van 14 augustus 2008 is de post aangespoord om snel aan te geven of de rapportage inmiddels ontvangen was. De post gaf aan dat een brief van de accountant verwacht werd over het onderzoek,

maar dat deze nog ondertekend moest worden. In september 2008 is de post weer aangespoord te reageren. Uit de brief van de accountant van 3 september 2008 blijkt dat hij niet kon nagaan in hoeverre kosten rechtmatig zijn verantwoord: «*Gebleken is dat de beschikbare documentatie (...) niet volledig zijn en derhalve niet voldoende onderbouwing geven om een uitspraak te kunnen doen over de rechtmatigheid van de bestedingen (...).*» De accountant adviseert dat het Ministerie van BuiZa de directie van de uitvoerende organisatie verzoekt om een externe of anders een interne accountant een accountantsverklaring hieromtrent te laten afgeven. De post heeft vervolgens besloten om de activiteit te sluiten en geen verzoek tot nader onderzoek bij de directie van de organisatie neer te leggen. Het voorschot is vervolgens afgewikkeld.

Bron: dossier meldpunt sancties en malversatie FEZ/FM, casus nr. 08-010

Wij constateren dat in 2008 in twee bijeenkomsten onder leiding van de SG van BuiZa aandacht is besteed aan het voorschottenbeheer, waaronder de naleving van het sanctiebeleid. Hieruit blijkt onder andere dat budgethouders in de praktijk om verschillende redenen moeite hebben met het toepassen van het sanctiebeleid. Zo leggen budgethouders niet tijdig een sanctie op: zij komen vaak pas in actie als directie FEZ aan de bel trekt.

Uit de bijeenkomsten blijkt duidelijk waarom budgethouders het rappelen sanctiebeleid niet consequent uitvoeren. Bij een aantal directies is het namelijk in de praktijk lastig om sancties te treffen, omdat met de (externe) partijen een lange en goede relatie bestaat. Daarnaast zijn de organisaties waarmee het Ministerie van BuiZa samenwerkt, nog niet gewend aan een harde en zakelijke opstelling van het ministerie. Volgens de deelnemers aan de bijeenkomsten kan het wellicht problematisch worden om het BuiZa-budget uit te geven, als het Ministerie van BuiZa vanaf nu de sanctiewetgeving strikt toepast. Toch spreken de deelnemers zich uit voor een systematischer en strakker optreden. Organisaties zullen hieraan moeten wennen. Zaken werden in het verleden te vaak op hun beloop gelaten.

Uit tabel 1 blijkt dat een aantal budgethouders in 2008 niet tijdig rappelbrieven heeft verstuurd. Als een budgethouder de derde rappelbrief verstuurt, moet hij een sanctie opleggen of hiervoor een ontheffing aanvragen. Omdat sommige budgethouders in 2008 niet tijdig hebben gerappelleerd, hebben zij de uitvoering van het sanctiebeleid belemmerd.

Het Ministerie van BuiZa had de volgende doelstelling voor de naleving van het sanctiebeleid: «Vanaf september (2007) zal worden gewaarborgd dat voor alle openstaande rapportages waarvoor het derde daadwerkelijke rappel wordt verstuurd, ook werkelijk een sanctie wordt opgelegd, dan wel formeel wordt besloten geen sanctie op te leggen.» Wij constateren dat deze doelstelling nog niet is behaald. Het sanctiebeleid bij het Ministerie van BuiZa wordt in 2008 nog niet structureel uitgevoerd conform de regels in het HBBZ.

Fase 4: tijdig de verantwoordingsrapportage(s) beoordelen

De directie FEZ houdt sinds september 2008 meer toezicht op de tijdige beoordeling van rapportages. Op basis van metingen van FEZ constateren wij dat de budgethouders ongeveer een derde van alle rapportages niet tijdig beoordeelden in de periode van oktober tot december 2008 (tabel 2).

Tabel 2 Aantal rapportages geregistreerd in Piramide als «niet tijdig beoordeeld»

| | Oktober 2008 | November 2008 | December 2008 |
|-------------------------------|--------------|---------------|---------------|
| Tijdig beoordeeld | 1130 | 1 089 | 867 |
| Niet tijdig beoordeeld | 587 | 542 | 447 |
| Totaal rapportages | 1717 | 1 631 | 1 314 |

Bron: Cijfers uit Excel overzichten van de directie FEZ

Naast het feit dat budgethouders rapportages niet tijdig beoordelen, komt het voor dat zij tijdig beoordeelde rapportages niet (tijdig) verwerken in het geautomatiseerde systeem Piramide.

Fase 5: het voorschot afwickelen

De verantwoording van de ontvanger van het voorschot moet aan een aantal eisen voldoen. Deze eisen zijn vooraf bepaald en vastgelegd in bijvoorbeeld een overeenkomst met de contractpartij. Het is vooral belangrijk dat de ontvangende partij een (financiële en inhoudelijke) verantwoordingsrapportage indient bij het ministerie, al dan niet voorzien van een accountantsverklaring. Een voorschot blijft openstaan totdat alle toereikende verantwoordingsinformatie is ontvangen, beoordeeld en akkoord is bevonden. Hiermee kan het ministerie vaststellen of de gelden die het ter beschikking heeft gesteld, rechtmatig en doelmatig zijn besteed. Als dat zo is, kan het verleende voorschot worden afgewikkeld.

Wij constateren dat vooral de controllers accountantsverklaringen en rapportages beoordelen en dat beleidsmedewerkers hier nauwelijks bij betrokken zijn. Dit is vreemd, omdat beleidsmedewerkers hier primair verantwoordelijk voor zijn.

Verder stellen wij vast dat zelfs ervaren controllers de beoordeling van de verklaringen en rapportages als complex en ingewikkeld ervaren: de kennis daartoe is lang niet altijd toereikend. In het kader geven we een aantal voorbeelden van tekortkomingen in de kwaliteit van de beoordeling van accountantsrapportages.

Tekortkomingen in beoordeling accountantsrapportages

Wij constateren de volgende tekortkomingen in de beoordeling van de accountantsrapportages:

- Medewerkers volgen belangrijke bevindingen van accountants niet altijd op.
- Het wordt niet opgemerkt dat de accountantsverklaring niet altijd voldoet aan de vormvereisten.
- De accountantsverklaringen bieden minder zekerheid, omdat de reikwijdte van het onderzoek beperkter was dan vooraf overeengekomen.

Wij stellen vast dat het reviewbeleid van het ministerie bij budgethouders wel bekend is, maar dat slechts één budgethouder dit beleid voor zijn eigen directie nader heeft uitgewerkt. Verder voeren budgethouders het reviewbeleid niet of beperkt uit. Het kennisniveau van medewerkers op dit punt speelt ook hier mogelijk een rol in. Meer hierover staat in § 3.1.3 (departementaal reviewbeleid) van dit rapport.

Verbijzonderde interne controle

In een goed functionerend managementcontrolsysteem voeren de budgethouders verbijzonderde interne controles uit, zodat zij vroegtijdig onvolkomenheden kunnen vaststellen en corrigeren. De directie FEZ heeft

in 2006 en 2007 aan budgethouders met een omvangrijk OS-programma gevraagd om een verbijzonderde interne controle (VIC) uit te voeren en hierover aan hen te rapporteren. De directie FEZ besloot op 23 mei 2008 in het kader van het «*principle based*»-beginsel om de budgethouders in 2008 meer uitvoeringsvrijheid en bijbehorende verantwoordelijkheid te geven. In het kader van de deregulering en het streven om zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij de budgethouders neer te leggen, werd geen instructie voor de VIC 2008 gegeven. De budgethouder diende zelf te bepalen welke VIC's uitgevoerd worden en met welke diepgang. De directie FEZ vroeg wel nadrukkelijk aandacht voor drie onderwerpen:

- dossiervorming;
- overweging om wel of geen review uit te (laten) voeren op ontvangen accountantsrapportages;
- juiste en volledige vastlegging van rapportage-eisen in de contractenmodule van Piramide.

In oktober 2008 bleek dat het merendeel van de budgethouders de VIC tot op dat moment niet of maar zeer beperkt had uitgevoerd. Hierdoor kon de auditdienst ook geen gebruikmaken van de resultaten voor haar eigen controlewerkzaamheden over het eerste halfjaar. De directie FEZ wil het toezicht in 2009 intensiveren, omdat het uitvoeren van de VIC onder druk kan komen te staan door andere prioriteiten bij de budgethouders.

De directie FEZ heeft bij vier directies en negen posten rapportages opgevraagd over de uitgevoerde VIC's. Deze gaven een wisselend beeld over de omvang en kwaliteit van de uitgevoerde controles en de dossiervorming.

Wij constateren dat de aan budgethouders gegeven uitvoeringsvrijheid en verantwoordelijkheid («*principle based*» in plaats van «*rule based*») op dit punt nog niet aan de orde is. Strikt toezicht door de directie FEZ blijkt toch nodig. Dat zal in 2009 ook gebeuren.

Toezicht afwikkeling voorschotten

Evenals in 2007 hield de directie FEZ in 2008 toezicht op hoe de budgethouders de voorschotten hebben afgewikkeld. Hierdoor heeft de directie nu een actuelere voorschottenstand dan in de afgelopen jaren. Wij stellen bovendien vast dat de doelstelling van het Ministerie van BuiZa om de *oude* voorschotten (tot 2003) af te wikkelen, bijna is behaald. In tabel 3 is te zien dat alle voorschotten uit 2002 en de jaren ervoor zijn afgewikkeld, op drie voorschotten na. Deze drie voorschotten hebben een waarde van € 2,1 miljoen.

Tabel 3 Saldo voorschotten 2007–2008 naar ouderdom per jaar per 31-12-2008

| Ouderdomsanalyse | 31 december 2008 (€ x 1 000) | 31 december 2007 € x 1 000) |
|------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Verstrekt in 2002 of eerder* | 2 110 | 126 932 |
| Verstrekt in 2003 | 7 306 | 102 440 |
| Verstrekt in 2004 | 68 565 | 240 428 |
| Verstrekt in 2005 | 215 860 | 576 605 |
| Verstrekt in 2006 | 606 304 | 1 589 940 |
| Verstrekt in 2007 | 1 547 669 | 2 866 511 |
| Verstrekt in 2008 | 2 956 459 | 0 |
| Totaal | 5 404 273 | 5 502 856 |

* Betreft cumulatief saldo van openstaande voorschotten uit de jaren 2002 en ervoor. Dit komt door de invoering van Piramide in 2002. Afrondingsverschillen zijn mogelijk.
Bron: Jaarverslag BuiZa 2008.

Het Ministerie van BuiZa staat, mede vanuit de Tweede Kamer, onder grote druk om voorschotten op tijd af te boeken. Wij constateren dat het ministerie soms afwijkt van de eigen regelgeving om voorschotten af te kunnen boeken:

- In vier gevallen is in overleg met de directie FEZ besloten om rapportageverplichtingen kwijt te schelden, waardoor oude voorschotten alsnog kunnen worden afgewikkeld.
- Drie voorschotten zijn afgeboekt zonder dat is aangetoond dat de prestatie is geleverd (financieel belang gering).
- Bij vier voorschotten uit 2006 en 2007 is de status van een activiteit veranderd van «voorschot» naar «bijdrage om niet». Het ministerie heeft deze bijdragen teruggeboekt en op ons verzoek alsnog de rapportages beoordeeld om de rechtmatigheid vast te stellen. Wij vinden het afwijken van de beleidslijn zoals neergelegd in de Nota Beheer en Toezicht 1998 niet juist. Van betalingen die in 2008 plaatsvonden die volgens ons ten onrechte niet werden geboekt als voorschotten zullen wij de rechtmatigheid volgend jaar vaststellen.

Het totaal aan rechtmatigheidsfouten (vóór correcties door de auditdienst) is in 2008 met € 37 miljoen toegenomen ten opzichte van 2007. Het grootste deel van de fouten deed zich voor in de verantwoordingen bij een gelijk bedrag aan afgewikkelde voorschotten (€ 3,4 miljard in 2008 ten opzichte van € 3,2 miljard in 2007).

De directie FEZ streeft er in 2009 naar om de voorschotten uit 2003 en 2004 zo veel mogelijk af te wikkelen. Deze doelstelling komt voort uit de regel dat het Ministerie van BuiZa voor maximaal een jaar een voorschot mag verschaffen. Dit betekent dat een voorschot in principe uiterlijk binnen twee à drie jaar moet worden verantwoord. Het strenge toezicht op de afwikkeling van voorschotten door budgethouders, zoals de directie FEZ dat ook uitoefende over 2007 en 2008, zal in 2009 gehandhaafd blijven.

Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de doelstelling van het Ministerie van BuiZa uit 2007 om de *oude* voorschotten af te wikkelen bijna is behaald. Wel wijkt het ministerie in enkele gevallen af van de eigen regelgeving om voorschotten af te kunnen boeken. De doelstelling van de directie FEZ voor 2009 is om de voorschotten uit 2003 en 2004

zoveel als mogelijk af te wikkelen. Het intensieve toezicht door de directie FEZ op de afwikkeling van voorschotten door budgethouders zal in 2009 gehandhaafd blijven.

Met betrekking tot het proces van het beheer van OS-activiteiten stellen wij vast, dat ondanks inspanningen door de directie FEZ geen sprake is van een wezenlijke verbetering, vooral bij het verantwoorden van voorschotten.

Er is duidelijk behoefte aan meer deskundigheid op financieel-economisch gebied waar het gaat om de OS-portefeuille management en toezicht. Daarnaast vinden we dat het ministerie meer aandacht moet besteden aan het voorschottenbeheer, vooral op het niveau van de budgethouders. Zij zijn primair verantwoordelijk voor het beheer en moeten die verantwoordelijkheid ook nemen. Wij zien dat nog onvoldoende terug, bijvoorbeeld in de beoordeling van verantwoordingen en het uitvoeren van (verbijzonderde) interne controles.

Dit is niet alleen erg inefficiënt, maar betekent ook dat budgethouders volgens ons nog ver verwijderd zijn van de ideale situatie. Dit is een situatie waarin budgethouders goed voorschottenbeheer als belangrijk en vanzelfsprekend zien, wat onlosmakelijk verbonden is met goed inzicht in hoe zij de OS-doelen kunnen behalen.

Daarom is het belangrijk dat medewerkers elkaar aanspreken op deze verantwoordelijkheid en bereid zijn maatregelen te treffen als dat nodig is. Het is van belang om de affiniteit met beheer verder te vergroten. Als de budgethouders geen affiniteit hebben met beheer, hebben zij slecht zicht op hoe ze de afgesproken beleidsdoelstellingen kunnen behalen. Daarnaast blijven de mogelijkheden om bij te sturen in de uitvoering dan onbenut.

Ondanks het intensieve toezicht dat ook in 2008 door de concern-controller, de directie FEZ, werd uitgeoefend is op verschillende onderdelen van het voorschottenbeheer nog sprake van tekortkomingen.

Wij bevelen het volgende aan:

- Benadruk bij budgethouders en in het bijzonder bij individuele beleidsmedewerkers hun individuele verantwoordelijkheid voor het gehele activiteitenbeheer.
- Spreek budgethouders aan, als zij de (interne) regelgeving niet naleven.
- Zorg voor voldoende deskundige medewerkers en investeer actief en structureel in kennisopbouw en -ontwikkeling van medewerkers die betrokken zijn bij voorschottenbeheer.
- Leg in contracten duidelijke en realistische verantwoordingseisen vast.
- Besteed aandacht aan de kwaliteit van Bemo's en Coca's.
- Waarborg dat budgethouders voldoende kritisch zijn als zij de liquiditeitsbehoefte beoordelen. Een te hoge bevoorschotting kan leiden tot oude voorschotten.
- Zie toe op het tijdig ontvangen en beoordelen van rapportages.
- Zie erop toe dat medewerkers activiteiten correct vastleggen in het administratiesysteem Piramide. Dit is de basis voor goed activiteitenbeheer van zowel budgethouders als de directie FEZ. De directie FEZ krijgt daarmee de juiste informatie om zijn functie als concern-controller te kunnen uitoefenen.
- Los gesignaleerde problemen zo snel mogelijk op en documenteer zaken goed in de dossiers voor eventuele opvolgers.
- Zorg voor strikte toepassing van het rappel- en sanctiebeleid.
- Zorg ervoor dat budgethouders de (verbijzonderde) interne controles tijdig uitvoeren.

- Zie toe op de toepassing van het reviewbeleid.
- Houd ook in 2009 intensief toezicht op budgethouders.
- Rapporteer ook in 2009 periodiek aan de Tweede Kamer over de stand van zaken van het voorschottenbeheer.

3.1.2 Toezicht op het Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie

Het Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie (NIMD) is in 2000 opgericht door politieke partijen die in de Tweede Kamer waren vertegenwoordigd. Het NIMD ondersteunt het democratiseringsproces in jonge democratieën door politieke partijen of groeperingen te versterken als dragers van de democratie. Het instituut is afhankelijk van de bijdragen van het Ministerie van BuiZa.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 2007 constateerde de Algemene Rekenkamer dat het toezicht op het NIMD tekortschoot. Wij hebben het Ministerie van BuiZa toen aanbevolen om de in 2007 ingezette verbetering van het toezicht op het gevoerde beheer van het NIMD krachtig voort te zetten.

In 2008 liepen, evenals in 2007, twee subsidieperioden:

- Het vaststellingsproces van de Thematische Medefinancierings-subsidie (TMF-subsidie) voor de periode 2003 tot en met 2006 (financiële omvang bijna € 31 miljoen).
- De subsidie binnen het subsidiekader politieke en interparlementaire samenwerking (PIPS) voor de periode 2007 tot en met 2010 (financiële omvang van € 37,5 miljoen).

Wij hebben in ons onderzoek gekeken naar het vaststellingsproces van de subsidie over de eerste subsidieperiode (TMF-subsidie 2003 tot en met 2006). Daarnaast zijn wij nagegaan hoe het ministerie toeziet op de tweede subsidieperiode (PIPS 2007 t/m 2010).

Zoals gezegd hebben wij in het onderzoek over 2007 geconstateerd dat het beheer door het NIMD tekortkomingen kent. Deze constatering blijft ook in 2008 van kracht. Bij het NIMD zijn er structurele tekortkomingen in het beheer. Het Ministerie van BuiZa voorziet bovendien financiële problemen, omdat het NIMD niet-geautoriseerde uitgaven doet. Over 2008 kwamen wij onder andere de volgende tekortkomingen tegen:

- Met een bezwaarprocedure is de subsidiebeschikking 2003–2006 voor een bedrag van € 781 227 lager vastgesteld. Hiertegen heeft het NIMD overigens op 16 januari 2009 beroep ingesteld bij de rechtbank in Den Haag.
- Het NIMD heeft in 2007 en 2008 ongeautoriseerde uitgaven gedaan onder andere in de post «managementkosten».
- Het Jaarverslag 2007 is niet voorzien van een accountantsverklaring.
- De Begroting 2007 en het Jaarplan 2008 voldoen niet aan de eisen.
- Het NIMD heeft niet op tijd een plan van aanpak opgesteld voor een beter beheer. Hierdoor is het plan van aanpak, in plaats van uiterlijk 1 oktober 2008, pas eind januari 2009 vastgesteld.

Begin 2008 besloot het Ministerie van BuiZa een review te laten uitvoeren op de accountantscontrole. In deze review is de financiële administratie van het NIMD echter niet beoordeeld, terwijl dat oorspronkelijk wel het plan was.

Het Ministerie van BuiZa oefent een zeer intensief toezicht uit op het NIMD. Daar waar wij, net als het Ministerie van BuiZa, ernstige tekortkomingen in het beheer constateren, lijkt het erop dat het NIMD de ernst

ervan nog onvoldoende onderkent. Het NIMD doet deze ernstige beheersmatige tekortkomingen namelijk af als «administratieve omissie». De resultaten van het toezicht zijn voornamelijk niet zichtbaar in 2008.

Wij zien nog geen structurele verbetering in het beheer van NIMD, ondanks het toezicht van het ministerie. Daarom merken wij dit aan als een onvolkomenheid in het beheer. Wij bevelen het Ministerie van BuiZa opnieuw aan om het toezicht krachtig te blijven voortzetten en de gemaakte afspraken strikt te handhaven. Als dat nodig is, kan het ministerie maatregelen nemen.

3.1.3 Departementaal reviewbeleid

Het Ministerie van BuiZa is verantwoordelijk voor een toereikend reviewbeleid. Hierin is het de verantwoordelijkheid van de budgethouders dat zij zekerheid krijgen of subsidiegelden en voorschotten van ontwikkelingssamenwerkingsgelden rechtmatig worden besteed. Daarnaast moet de auditdienst zich bewust zijn van de betekenis van het reviewbeleid voor het eigen wettelijk oordeel over de rechtmatigheid van de subsidiegelden, voorschotten en over het financieel beheer.

Het Ministerie van Financiën, de Algemene Rekenkamer en vertegenwoordigers van de ministeries beraden zich op een mogelijke aanpassing van het rijksbreed beleidskader over dit onderwerp. Dit wordt mogelijk in 2009 gerealiseerd. Tot die tijd gaan wij ervan uit dat ministeries een toereikend reviewbeleid uitvoeren.

Reviewbeleid Ministerie van BuiZa

«Het staande beleid van dit ministerie is dat een review alleen wordt uitgevoerd indien op basis van een risicoanalyse er concrete signalen of aanwijzingen zijn om te twifelen aan de kwaliteit van de accountantscontrole. Hiermee volgt het ministerie het rijksbrede reviewbeleid. Door het uitvoeren van verbijzonderde interne controles door directies tracht het ministerie toe te zien op een goede uitvoering van het beleid. Via trainingen aan medewerkers in de financiële functie werkt het ministerie aan kwaliteitsverbetering van de beoordeling van accountantsrapporten.»

Bron: Jaarverslag BuiZa 2008, Bedrijfsvoeringsparagraaf

Het ministerie beschikt over een handreiking waarin staat hoe budgethouders het reviewbeleid kunnen toepassen. Op basis van een risicoanalyse moeten zij afwegen of ze wel of geen review uitvoeren. Wij zijn van mening dat budgethouders de uitkomsten van de reviewaanpak zouden moeten vastleggen. Dit draagt namelijk bij aan kennisontwikkeling en -behoud.

Wij constateren samen met de auditdienst van het Ministerie van BuiZa dat budgethouders niet of beperkt reviews uitvoeren. Het ministerie zou in 2008 via de VIC's toezien op de uitvoering van het reviewbeleid door budgethouders, maar vanaf 2008 zijn de VIC's niet langer verplicht. Uit het onderzoek naar het voorschottenbeheer (§ 3.1.1) blijkt dat het aantal VIC's in omvang en in kwaliteit afnam in 2008 ten opzichte van 2007.

Wij concluderen daarom dat het reviewbeleid nog niet toereikend is en bevelen het volgende aan:

- Wijs budgethouders op hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het reviewbeleid. Zij moeten een risicoanalyse opstellen en de uitkomsten hiervan vastleggen. Zo krijgt het ministerie inzicht in de afweging van budgethouders om wel of geen review uit te voeren.
- Houd toezicht op de omvang en kwaliteit van interne controles en de

aandacht daarin voor de toepassing van het reviewbeleid door budgethouders.

3.1.4 EU-aanbestedingen

De naleving van Europese aanbestedingsregelgeving en de interne regelgeving van het ministerie over aanbesteden is op een aantal punten verbeterd. Zo legt het ministerie de overwegingen die hebben geleid tot het afwijken van de regelgeving beter vast. Ook worden verzoeken die achteraf worden ingediend niet in behandeling genomen.

Wij vinden dat op een aantal punten nog sprake is van tekortkomingen. Met name posten dienen verzoeken om gebruik te kunnen maken van uitzonderingsbepalingen soms te laat in. Vooral bij meerjarige overeenkomsten zou een aanbestedingsvraag veel eerder gesignaleerd moeten kunnen worden. Juist bij een beroep op uitzonderingsbepalingen is het van belang om verzoeken daartoe goed te documenteren. Wij constateren dat verzoeken niet in alle gevallen voldoende zijn gedocumenteerd, onderbouwd dan wel ondertekend.

In een aantal gevallen is in afwijking van de regels niet Europees aanbesteed. Deze zijn opgenomen in tabel 4.

Tabel 4 Onrechtmatige verplichtingen Europese aanbestedingen

| Type opdracht | Bedrag in € |
|----------------------------|--------------------|
| Aankoop gepantserde auto's | € 1 153 068 |
| Aankoop gepantserde auto's | € 510 000 |
| Bewakingsdienst | € 361 547 |
| Verhuisdienst | € 45 000 |
| Totaal | € 2 069 615 |

In afwachting van een door het ministerie aangevraagd advies bij de landsadvocaat is sprake van onzekerheid over de rechtmatigheid bij één verplichting (ICT). Het gaat om een bedrag van € 5 100 000.

Wij concluderen dat het ministerie in een aantal gevallen de Europese regelgeving niet juist heeft nageleefd en dat besluiten om af te wijken van de Europese (en interne) regelgeving niet in alle gevallen ordelijk en controleerbaar zijn vastgelegd. Het beheer kan volgens ons nog verder verbeterd worden en wij bevelen het volgende aan:

- documenteer en onderbouw verzoeken tot afwijking van zowel Europese als onderhandse aanbestedingsregels beter in de dossiers;
- overweeg de invoering van een alerteringssysteem voor meerjarige overeenkomsten, bijvoorbeeld door een centraal contractregister en een centrale monitoringfunctie te beleggen bij de directie FEZ, zodat aanbestedingstrajecten ruim voor het aflopen van de overeenkomst kunnen worden gestart;
- begeleid actief aanbestedingstrajecten op posten, met name gezien de beperkte kennis en de complexiteit van de regelgeving.

3.1.5 Huisvesting Buitenland

In ons onderzoek hebben wij aandacht besteed aan drie belangrijke

onderwerpen waarmee de directie Huisvesting Buitenland (DHB) van het Ministerie van BuiZa belast is:

- (toezicht op) huisvestingsprojecten in het buitenland;
- (toezicht op) het reguliere onderhoud door posten in het buitenland;
- (toezicht op) de huur van dienstwoningen voor medewerkers in het buitenland.

Het Ministerie van BuiZa stelt jaarlijks een budget vast voor de huur van dienstwoningen en het verrichten van reguliere onderhoudswerkzaamheden. Dit budget wordt opgenomen in het totale bedrijfsvoeringsbudget van de posten.

Huisvestingsprojecten

Huisvestingsprojecten zoals aanschaf, nieuwbouw en groot onderhoud (renovaties) van posten moeten worden uitgevoerd volgens de projectencycclus. In grote lijnen verloopt deze cyclus als volgt:

- DHB doet een vooronderzoek naar een huisvestingsknelpunt.
- DHB maakt een huisvestingsvoorstel dat een oplossing biedt voor dat knelpunt en biedt/bieden eventuele alternatieven. In het huisvestingsvoorstel staat ook een initiële kostenraming.
- Op basis van het huisvestingsvoorstel kiest DHB welk project zij wil realiseren.
- DHB zet een nauwkeurige planning van het project in het projectplan.
- Binnen zes maanden na oplevering evalueert DHB het project.
- DHB moet ordelijk en controleerbaar vastleggen in een dossier hoe deze cyclus wordt uitgevoerd.

Wij onderzochten negen projecten die volgens DHB zijn opgeleverd in 2008. Over deze projecten merken wij het volgende op:

- DHB definieert niet wanneer sprake is van een project, waardoor niet duidelijk is voor welke activiteiten de projectcyclus moet worden gehanteerd.
- Het dossierbeheer is niet op orde. DHB heeft eind 2008 een nieuwe opzet voor de archivering ingevoerd om het dossierbeheer in 2009 op orde te krijgen.
- DHB registreert niet apart wat de opleverdatum is van de projecten. De exacte opleverdatum is van belang, omdat DHB binnen zes maanden na deze oplevering het project moet evalueren.
- Bij drie projecten waarvan de opleverdatum bekend is, is de evaluatie niet binnen zes maanden na oplevering verricht.
- In tabel 5 is te zien dat van de vijf projecten die zijn opgeleverd in 2008, in vier gevallen de initiële kostenraming uit het huisvestingsvoorstel is overschreden. In één geval is minder uitgegeven dan in de initiële kostenraming. Omdat er een groot verschil is tussen de initiële raming in de huisvestingsvoorstellen en de realisatie, bieden de initiële ramingen geen goede basis voor de kostenafweging tussen diverse huisvestingsalternatieven. In de projectdossiers is wel toegelicht waarom de ramingen wel of juist niet zijn overschreden.

Tabel 5 Initiële raming versus latere begrotingen/realisaties van projectkosten

| Project | Initiële raming in huisvestingsvoorstel | Begroting in projectplan | Gerealiseerd volgens projectevaluatie | Verschil |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------|
| Paramaribo (opknappen residentie) | € 814 000 (feb. 2005) | € 1 116 470 (nov. 2006) € 1 318 470 (juni 2007) € 1 410 870 (nov. 2007) | € 1 410 870 (sept. 2008) | € 596 870 73% |
| Parijs (groot onderhoud kanselarij) | € 3 960 000 (mrt. 2006) | € 5 275 322 (sept. 2007) | | € 1 315 322 33% |
| Beijing (uitbreiding kantoorruimte) | € 2 011 000 (feb. 2007) | € 1 337 110 (aug.2007) | € 1 220 485 (sept. 2008) | - € 790 515 - 39% |
| Boedapest (herstel brandschade) | € 400 000 (okt. 2007) | € 575 000 (feb. 2008) | € 590 000 (jan. 2009) | € 190 000 48% |
| Berlijn (aankoop residentie) | € 4 866 000 (mrt. 2006) | € 6 516 804 (sept.2008) | | € 1 650 804 34% |

DHB heeft in 2008 een meta-evaluatie uitgevoerd op de projectevaluaties van huisvestingsprojecten die zijn opgeleverd in 2006 en 2007.

Meta-evaluatie DHB

Uit de meta-evaluatie van DHB bleek het volgende:

- De kosten van de zeventien geëvalueerde projecten waren volgens de initiële raming in het huisvestingsvoorstel € 63,9 miljoen. Bij de projectplannen werden de kosten begroot op € 69,9 miljoen. Bij de realisatie bedroegen zij € 70,4 miljoen.
- De productkwaliteit van opgeleverde projecten was voldoende tot goed, maar het na te streven kwaliteitsniveau en de noodzakelijke omvang hadden in sommige gevallen vooraf beter moeten worden geformuleerd.
- In enkele gevallen waren de projecten aanzienlijke vertraagd. Hiervan is niet duidelijk vastgelegd of de oorzaak binnen of buiten de invloed van DHB (of van BuiZa) heeft gelegen en in hoeverre deze te vermijden was.
- De samenwerking met de posten leverde een divers beeld op: waar ligt de regierol (bij DHB of de posten) en welke ruimte is er voor inbreng van de post in welke fase van het project.

Met de evaluatiematrix wil DHB toekomstige projectevaluaties verbeteren. Hiermee kan DHB deze evaluaties qua reikwijdte verbreden en deze gestructureerder laten verlopen.

Wij hebben in ons onderzoek ook aandacht besteed aan lopende projecten. Wij stellen vast dat de projectbeheersing bij de lopende projecten nog niet voldoende gewaarborgd is. Projectmanagers hebben DHB bij verschillende projecten te laat geïnformeerd over aanstaande overschrijdingen. Zo heeft de post voor het project «Berlijn» toezeggingen met financiële consequenties gedaan zonder dat DHB de wijzigingen in het projectvoorstel vooraf had goedgekeurd.

Wij constateren dat DHB in de loop van 2008 en begin 2009 een aantal maatregelen heeft getroffen om de projectbeheersing van lopende en toekomstige projecten te verbeteren. Zij hebben hiertoe de volgende instrumenten ingevoerd:

- een rekenmodel dat de kosten van investeringen in beeld brengt;
- een beslissingsmatrix waarmee DHB de verschillende alternatieven voor huisvestingsknelpunten beter kan vergelijken;
- een risicosjabloon waarmee DHB de risico's bij vastgoedprojecten systematisch kan inventariseren.

De resultaten van deze verbeteringen kunnen we pas in 2009 vaststellen.

Wij concluderen dat het beheer van huisvestingsprojecten en het toezicht daarop in 2008 nog onvoldoende was. DHB heeft een aantal initiatieven

genomen om dit proces te verbeteren. De resultaten hiervan zullen in 2009 zichtbaar worden. Wij bevelen het ministerie het volgende aan:

- Besteed continu aandacht aan de kwaliteit van de initiële raming. De nieuwe instrumenten voor begroten kunnen daarbij helpen, maar dan moet DHB wel goed volgen of deze instrumenten werken.
- Maak afspraken over de momenten waarop projectmanagers DHB informeren over (knelpunten in) de projectvoortgang, de geplande uitgaven, de gerealiseerde uitgaven en de documenten die hierbij moeten worden ingediend.
- Werk de definitie van «project» uit en leg deze vast in de administratieve organisatie, zodat duidelijk wordt voor welke activiteiten de projectcyclus geldt en aan welke eisen het dossier moet voldoen.
- Bewaak systematisch dat de evaluaties tijdig worden uitgevoerd en dat deze aan de eisen voldoen.
- Hanteer voor alle dossiers de nieuwe richtlijnen en waarborg de ordelijkheid en controleerbaarheid van de dossiers.

Regulier onderhoud

Posten zijn primair verantwoordelijk voor het onderhoud van de gebouwen die staatseigendom zijn. DHB moet de posten hierbij ondersteunen en geeft aan wanneer welk onderhoud noodzakelijk is. Het tijdig uitvoeren van regulier onderhoud voorkomt dat achterstallig onderhoud ontstaat dat vervolgens extra kosten met zich mee kan brengen. Uit ons onderzoek blijkt het volgende:

- DHB bezoekt alle posten minimaal één keer per drie jaar en inspecteert dan de stand van het onderhoud en wijst knelpunten in het onderhoud aan.
- De conclusies uit de inspecties verwerkt DHB in een onderhoudsplan dat wordt vastgelegd in het geautomatiseerde systeem Planon. De posten hebben nog geen leesfunctie in het systeem Planon.
- De posten krijgen jaarlijks een overzicht van het onderhoud dat is gepland voor dat jaar. Met tussentijdse belondes bewaakt DHB of de posten het geplande onderhoud uitvoeren.
- Wij hebben de inspectierapporten van de residenties in Washington en Helsinki en de kanselarij in Boedapest beoordeeld. Hieruit blijkt dat van de 34 geconstateerde onderhoudsknelpunten uit de eerste inspectie er 13 niet waren opgelost in de daaropvolgende inspectie. Met instemming van DHB is besloten meer tijd te nemen voor de aanpak van deze knelpunten. Dit brengt geen risico mee voor de instandhouding van de panden.
- DHB heeft in 2008 het beheer en onderhoud geëvalueerd.

Wij concluderen dat DHB in 2008 beter toeziet op het onderhoud van de posten. De inspecties en de systematische vastlegging van de bevindingen geven DHB een goed beeld van de stand van het onderhoud op de posten. Tegelijkertijd constateren wij dat DHB weinig instrumenten heeft om onderhoud bij de posten af te dwingen. De posten zijn primair verantwoordelijk voor het onderhoud en zij bepalen zelf welk onderhoud ze uitvoeren. Wij bevelen daarom het volgende aan:

- Geef DHB meer bevoegdheden zodat zij de uitvoering van onderhoud verplicht kan stellen.
- Zorg dat de posten een leesfunctie krijgen in Planon.

Huur dienstwoningen posten

DHB stelt voor alle posten een budget op voor de materiële bedrijfsvoering. Iedere post krijgt een specificatie van de opbouw van dit budget. Het budget bestaat uit zes componenten:

- planmatig onderhoud kanselarijen en residenties;
- beveiliging;
- huur dienstwoningen;
- utilities (gas/water/licht) dienstwoningen;
- dienstauto's;
- exploitatie kanselarij en residentie.

DHB houdt toezicht op het budget bedrijfsvoering materieel via het jaarplan, de uitvoeringsrapportage in september en de jaarverantwoording.

DHB berekent het deelbudget voor de huur van dienstwoningen op basis van de Employment Conditions Abroad-richtlijnen (ECA), het aantal uitgezonden medewerkers en de salarisschaal van de medewerkers op de post. Het deelbudget huur dienstwoningen was in 2008 € 30 miljoen (38% van het totale budget bedrijfsvoering materieel) voor 137 posten.

In mei 2007 bepaalde het ministerie dat DHB 20% moest gaan besparen op de huurbudgetten. Bijvoorbeeld door meer regie op de inhuur van woningen te zetten, scherper te onderhandelen en een kritischer blik op de criteria die op de post gelden voor de huur. In maart 2008 is dit voornemen uitgewerkt in een *Handreiking implementatie reductie hurenbudget* van DHB.

Implementatie reductie hurenbudget

Met ingang van 2008 wordt de reductie in vier jaarlijkse stappen uitgevoerd. Per post wordt jaarlijks het totale huurbudget gekort met 5%, totdat in 2011 het gewenste resultaat is bereikt.

De *Handreiking implementatie reductie hurenbudget* meldt verder dat DHB vanaf 2008 jaarlijks een aantal themacontroles gaat uitvoeren en hierover zal rapporteren aan de departementsleiding.

Posten mogen het deelbudget huren niet overschrijden. Als de budgethouder vindt dat het toegekende hurenbudget niet toereikend is, mag hij wel schuiven binnen het bedrijfsvoeringbudget materieel. Posten kunnen overschrijdingen van het deelbudget huren compenseren met overschrijdingen op andere onderdelen van het bedrijfsvoeringbudget.

De post moet een overschrijding van het deelbudget huren toelichten in zijn jaarverslag en DHB beoordeelt dit vervolgens. Overigens wordt in het jaarverslag alleen gevraagd om overschrijdingen toe te lichten van meer dan 10% op het totale budget bedrijfsvoering materieel. Dit kan er volgens ons toe leiden dat posten niet alle overschrijdingen van het deelbudget huren melden.

Elke post moet een huisvestingsbeleid hebben, waarin naast procedurele zaken ook aandacht is voor de kwaliteit van de huisvesting. De ECA-richtlijnen voor de huur van dienstwoningen moeten hierin opgenomen zijn. De post is verantwoordelijk voor het huisvestingsbeleid. De Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB) controleert vervolgens hoe de post zijn huisvestingsbeleid uitvoert.

Uit ons onderzoek naar het deelbudget huur dienstwoningen blijkt het volgende:

- In 2008 zijn de deelbudgetten huur dienstwoningen van alle posten

met 5% gereduceerd door de richtlijnen van de ECA met 5% te verlagen. De richtlijn van het ministerie is hiermee opgevolgd.

- In 2008 werd per saldo € 5 miljoen minder uitgegeven aan de huur van dienstwoningen dan het met 5% gereduceerde deelbudget huren dienstwoningen van € 30 miljoen (tabel 6).

Tabel 6 Overzicht over- en onderbesteding huur dienstwoningen t.o.v. – 5% norm

| Huur dienstwoningen 2008 | aantal posten | bedrag in € |
|-----------------------------|---------------|--------------------|
| Meer dan 20% overbesteed | 15 | + 430 198 |
| minder dan 20% overbesteed | 23 | + 280 444 |
| Plus of min 2% besteed | 5 | – 797 |
| minder dan 20% onderbesteed | 45 | – 1 430 513 |
| Meer dan 20% onderbesteed | 49 | – 4 371 829 |
| Totaal | 137 | – 5 092 497 |

- In de instructies bij het jaarverslag van de posten staat niet aangegeven dat overschrijdingen op het deelbudget huur dienstwoningen moeten worden toegelicht.
- Van de vijftien posten die het huurbudget met meer dan 20% overschrijden, hebben zes posten een toelichting opgenomen in het jaarverslag. Wij stellen vast dat hiermee niet voldaan wordt aan de *Handreiking*. Hierin staat dat posten overschrijdingen op het deelbudget moeten toelichten in het jaarverslag.
- Van de 87 posten die het deelbudget huren overschrijden, is niet bekend waaraan dit huurgeld is besteed. Dit komt doordat posten alleen een onderschrijding van ongeveer 10% op het totale bedrijfsvoeringsbudget hoeven toe te lichten. In het jaarverslag geven zeven posten aan dat zij door de lagere huurkosten een onderschrijding van meer dan 10% hebben op het totale budget bedrijfsvoering materieel.
- DHB heeft in 2008 geen themacontroles uitgevoerd. Inmiddels is in 2009 een themacontrole gestart, waarbij DHB alle posten met een overschrijding op het deelbudget huren vraagt om de overschrijding te onderbouwen.
- De ISB toetst tijdens missies op de posten of het huisvestingsplan aansluit op de werkelijkheid. Wij constateren dat de ISB wisselend rapporteert over het huisvestingsplan, waardoor het niet duidelijk is wanneer een huisvestingsplan voldoet aan de normen en wanneer niet. Ook besteedt de ISB in de rapporten onvoldoende aandacht aan de graduele korting van 20% van de ECA-richtlijnen, waardoor geen totaalbeeld te geven is.

Overigens heeft de departementsleiding in februari 2009 aan de auditdienst gevraagd om te onderzoeken hoe de betalingen verlopen van gehuurde dienstwoningen op bankrekeningen buiten het land zelf. De resultaten van dit onderzoek verwachten we in juni 2009.

Wij concluderen dat het deelbudget huren dienstwoningen met 5% is gereduceerd en dat zelfs sprake is van een onderschrijding van € 5 miljoen. De controlefunctie van DHB is in 2008 nog niet gerealiseerd. Deze moet bestaan uit een beoordeling van de overschrijdingen en de themacontroles.

Wij bevelen aan om in de loop van het jaar meer themacontroles uit te voeren. Zo kan DHB beter volgen hoe de posten de deelbudgetten besteden. De resultaten van de controles geven een actueel beeld van de kosten. Met deze informatie kan DHB het verloop van de uitgaven goed volgen (over- en onderschrijdingen worden eerder zichtbaar) en DHB kan de informatie bovendien gebruiken als ondersteuning bij het vaststellen van de budgetten voor het volgende jaar.

Verder bevelen wij aan dat DHB de posten verzoekt om alle over- en onderschrijdingen op het deelbudget huren toe te lichten in de uitvoeringsrapportage en het jaarverslag. Daarnaast is het verstandig als DHB de posten erop aanspreekt, als zij hun overschrijdingen op het deelbudget huren niet melden.

Tot slot bevelen wij aan om samen met de ISB duidelijke afspraken te maken over de wijze waarop de ISB het onderzoek naar huisvestingsbeleid uitvoert en hierover rapporteert.

3.1.6 Vliegtickets

Een reisagent verzorgt de zakenreizen van het ministerie. Deze dienstverlening houdt onder meer in dat de reisagent vlieg- en treintickets boekt en hotels reserveert. De reisagent krijgt voor de diensten die hij verleent, een managementfee berekend over de omzet en een vergoeding voor de personele inzet.

De commissies die de reisagent ontvangt van de luchtvaartmaatschappijen vloeien terug naar het ministerie. Dit moet voorkomen dat de reisagent zich door een commissie laat leiden bij de keuze voor een luchtvaartmaatschappij.

Wij constateren dat het beheerproces rondom vliegtickets onder meer op de volgende onderdelen niet voldoet aan de eisen:

- Het ministerie heeft geen beschrijving van de wijze waarop de reisagent vliegtickets moet aanschaffen en doorbelasten en wat daarbij de verantwoordelijkheden en taken zijn binnen het ministerie.
- De criteria waaraan een vliegreis moet voldoen (economy/business class en rechtstreekse vlucht), zijn niet vastgelegd in (interne) regelgeving. Daarnaast zijn niet alle criteria voldoende omschreven.
- De keuze voor een reisoptie (en daarmee ook de kosten) vindt plaats voordat dit is vastgelegd in het reis- en declaratiesysteem (RDS) en deze keuze maakt de individuele reiziger vaak zelf. Hierdoor neemt feitelijk niet de budgethouder de beslissing voor een reservering, maar de reiziger.
- De naleving van het contract met de reisagent wordt onvoldoende gecontroleerd, waardoor het ministerie niet kan waarborgen dat de reisagent de met het ministerie overeengekomen eisen nakomt.
- Het ministerie kan de factuur van de reisagent voor de uitvoering van zijn dienstverlening niet op eenvoudige wijze controleren op juistheid en volledigheid.
- Het ministerie gebruikt de managementinformatie van de reisagent onvoldoende als sturingselement voor zowel budgethouders als de reisagent.
- In het proces wordt onvoldoende gecontroleerd of de reisagent de tariefafspraken tijdig, juist en volledig vastlegt in zijn reserveringssysteem.
- De controle eenheid van de directie Centrale Facilitaire Dienst van het ministerie verwerkt en betaalt het merendeel van de facturen voor vliegtickets. Deze eenheid geeft echter aan dat zij de noodzakelijke

factuurcontroles onmogelijk kan uitvoeren, omdat de daartoe benodigde informatie niet beschikbaar is.

Wij concluderen dat voor het proces vliegtickets geen sprake is van ordelijk en controleerbaar beheer. Wij bevelen aan om het proces van aanschaffing en doorbelasting van vliegtickets te beschrijven. Zo kan het Ministerie van BuiZa vastleggen welke verantwoordelijkheden en taken het ministerie heeft en hoe het op de uitvoering van het proces kan toezien met interne controlemaatregelen.

3.2 Onvolkomenheden in overige onderdelen bedrijfsvoering

We hebben het financieel beheer en materieelbeheer onderzocht en daar ons oordeel over gegeven. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa. Hieronder beschrijven we de onvolkomenheden die we daar geconstateerd hebben.

3.2.1 Informatiebeveiliging

Belang informatiebeveiliging

Een goede en betrouwbare informatievoorziening is van groot belang voor het functioneren van de overheid. Informatiebeveiliging is een van de aspecten van informatievoorziening. Informatiebeveiliging is geen doel op zich, maar levert een bijdrage aan de kwaliteit van de informatievoorziening binnen een organisatie en daarmee aan de betrouwbaarheid van de bedrijfs- en bestuursprocessen. In rijksbrede voorschriften zoals het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR 2007) staan de regels die ervoor moeten zorgen dat de informatievoorziening van de overheid een adequaat betrouwbaarheidsniveau bereikt.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2000* (Algemene Rekenkamer, 2001) hebben wij tekortkomingen geconstateerd in de uitvoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR). Ook in de daaropvolgende jaren constateerden wij dat het Ministerie van BuiZa (informatie)-beveiligingsmaatregelen nog onvoldoende (zichtbaar) uitvoert. De minister van BuiZa gaf in zijn reactie op het *Rapport bij het Jaarverslag 2006* (Algemene Rekenkamer, 2007) aan dat hij in 2007 binnen het ministerie informatiebeveiligers zou aanwijzen. Deze informatiebeveiligers zouden erop moeten toezien dat medewerkers de beveiligingsmaatregelen naleven.

Ook hebben wij aanbevolen om maatregelen te treffen zodat het Ministerie van BuiZa voldoet aan de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP).

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van BuiZa in 2008 beschikt over een duidelijk uitgeschreven beveiligingsbeleid dat alle elementen omvat die in de rijksbrede regelgeving verplicht worden gesteld. Ook beschikt het ministerie over gemeenschappelijke betrouwbaarheidseisen en -normen die het ministerie heeft opgenomen in de *Baseline informatiebeveiliging BuiZa*. Deze baseline maakt integraal deel uit van het beveiligingsbeleid.

Het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 richt zich op het feitelijk aantoonbare niveau van informatiebeveiliging. Wij stellen vast dat tien van de zeventien budgethouders die over een eigen informatie-systeem beschikken, nog beveiligingsmaatregelen moeten uitvoeren. Het aantal nog uit te voeren maatregelen per budgethouder loopt uiteen van 5 tot 80%.

De WBP stelt regels voor de wijze waarop persoonsgegevens verwerkt moeten worden. Wij hebben vastgesteld dat het ministerie in opzet voldoet aan deze wet, maar dat het bij de uitvoering nog niet geheel voldoet aan de eisen. Het ministerie heeft een functionaris voor de gegevensbescherming (FG) aangesteld en dit gemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens. WBP-contactpersonen bij de directies en de posten staan de FG bij in de uitoefening van zijn taak.

Wet bescherming persoonsgegevens

Bij twee posten is de uitbesteding van een gedeelte van het visumtraject aan een derde niet vastgelegd in een overeenkomst. Ook vond geen analyse plaats op basis waarvan gegarandeerd is dat het beschermingsniveau de verwerking van de gegevens waarborgt. Hiermee loopt het ministerie risico's op het gebied van schending van de privacy én politieke risico's.

Wij concluderen dat het Ministerie van BuiZa in opzet voldoet aan de rijksbrede regelgeving, maar dat de budgethouders de beveiligingsmaatregelen nog onvoldoende uitvoeren. Daarnaast concluderen we dat het ministerie in opzet voldoet aan de WBP, maar dat er ook hier tekortkomingen in de werking zijn. Hierbij spelen kennisontwikkeling en -behoud ook een rol: er zijn specifieke deskundigheid en ervaring nodig om de regelgeving goed te kunnen toepassen.

Wij bevelen het volgende aan:

- Implementeer de vastgestelde beveiligingsmaatregelen op het niveau van budgethouders.
- Neem maatregelen zodat het ministerie voldoet aan de WBP.
- Waarborg kennisopbouw en -behoud, mede met het oog op de wisseling van medewerkers in het kader van de loopbaandienst. Dit kan bijvoorbeeld door een aantal medewerkers verantwoordelijk te maken voor kennisopbouw en -behoud van het gehele ministerie.

3.2.2 Vertrouwensfuncties

Aanwijzing vertrouwensfuncties

Een ministerie moet voor de bescherming van zijn primaire processen passende beveiligingsmaatregelen nemen. Deze maatregelen kunnen bestaan uit organisatorische, materiële en personele maatregelen. Bij de laatste categorie gaat het voornamelijk over vertrouwensfuncties aanwijzen en veiligheidsonderzoeken instellen. Regels voor het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken zijn gesteld in de Wet veiligheidsonderzoeken (WVO).

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2003* (Algemene Rekenkamer, 2004) hebben wij tekortkomingen geconstateerd in de uitvoering van de WVO. Ook in ons rapport *Terugblik 2007: Beveiliging van Nederlandse Ambassades in het buitenland* (Algemene Rekenkamer, 2007a) hebben wij tekortkomingen geconstateerd op dit vlak. De minister van BuiZa gaf in zijn reactie op dit rapport aan dat hij in nauw overleg met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) zorgt voor een correcte uitvoering van de WVO en dat in 2008 beide partijen de gevestigde praktijk rond vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken zullen evalueren.

Wij constateren dat het ministerie de vertrouwensfuncties voor het departement en de posten heeft vastgesteld. De AIVD heeft in december 2006 ingestemd met de vertrouwensfuncties op de posten en in december 2008 voor het departement.

Eind 2008 moest de AIVD nog voor 39 medewerkers van het ministerie een veiligheidsonderzoek uitvoeren, terwijl deze medewerkers een

vertrouwensfunctie bekleden. Dit is in strijd met de WVO en kan volgens artikel 14, lid 1 WVO leiden tot strafbaarstelling van het Ministerie van BuiZa.

Overigens kan het ministerie niet met zekerheid zeggen of de AIVD voor alle medewerkers die een vertrouwensfunctie vervullen, een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven. Dit komt doordat het ministerie deze informatie niet kan onttrekken aan het personeelsinformatiesysteem. Het handmatig uitzoeken is een (te) arbeidsintensief proces.

Tot slot stellen wij vast dat de geplande evaluatie van de gevestigde praktijk rond vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken, zoals in 2007 door de minister is toegezegd, nog niet heeft plaatsgevonden.

Wij concluderen dat het Ministerie van BuiZa op twee onderdelen niet voldoet aan de WVO:

- Het ministerie heeft van 39 functionarissen op een vertrouwensfunctie geen verklaring van geen bezwaar.
- Het ministerie kan niet met zekerheid zeggen dat de AIVD voor alle vertrouwenspersonen een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven.

Wij bevelen de minister van BuiZa aan:

- te zorgen voor een correcte uitvoering van de WVO;
- in 2009 samen met de AIVD alsnog de gevestigde praktijk rond het vaststellen van vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken te evalueren;
- in samenwerking met de AIVD te zorgen voor een beheerst proces vertrouwensfuncties en hierbij een voor dit proces toegerust geautomatiseerd systeem in te zetten.

3.2.3 Archief- en dossiervorming

Een goed archief- en dossierbeheer zijn bij het Ministerie van BuiZa van groot belang, vooral omdat het ministerie een overplaatsbare loopbaandienst heeft. Medewerkers rouleren regelmatig, dus de archieven en dossiers zijn het institutionele geheugen van het ministerie.

Net als in 2007 blijkt uit ons onderzoek en uit onderzoek van de ISB dat het archief- en dossierbeheer nog niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Vooral bij posten constateren wij de volgende tekortkomingen:

- Dossiers zijn niet in alle gevallen op orde.
- Een actueel archiefplan ontbreekt in een aantal gevallen.
- Dossiers worden niet altijd tijdig aangeboden voor archivering.
- Het personeel is onvoldoende toegerust of heeft onvoldoende tijd.
- Bij een aantal posten moeten de noodvernietigingsmaatregelen nog worden ingevoerd.

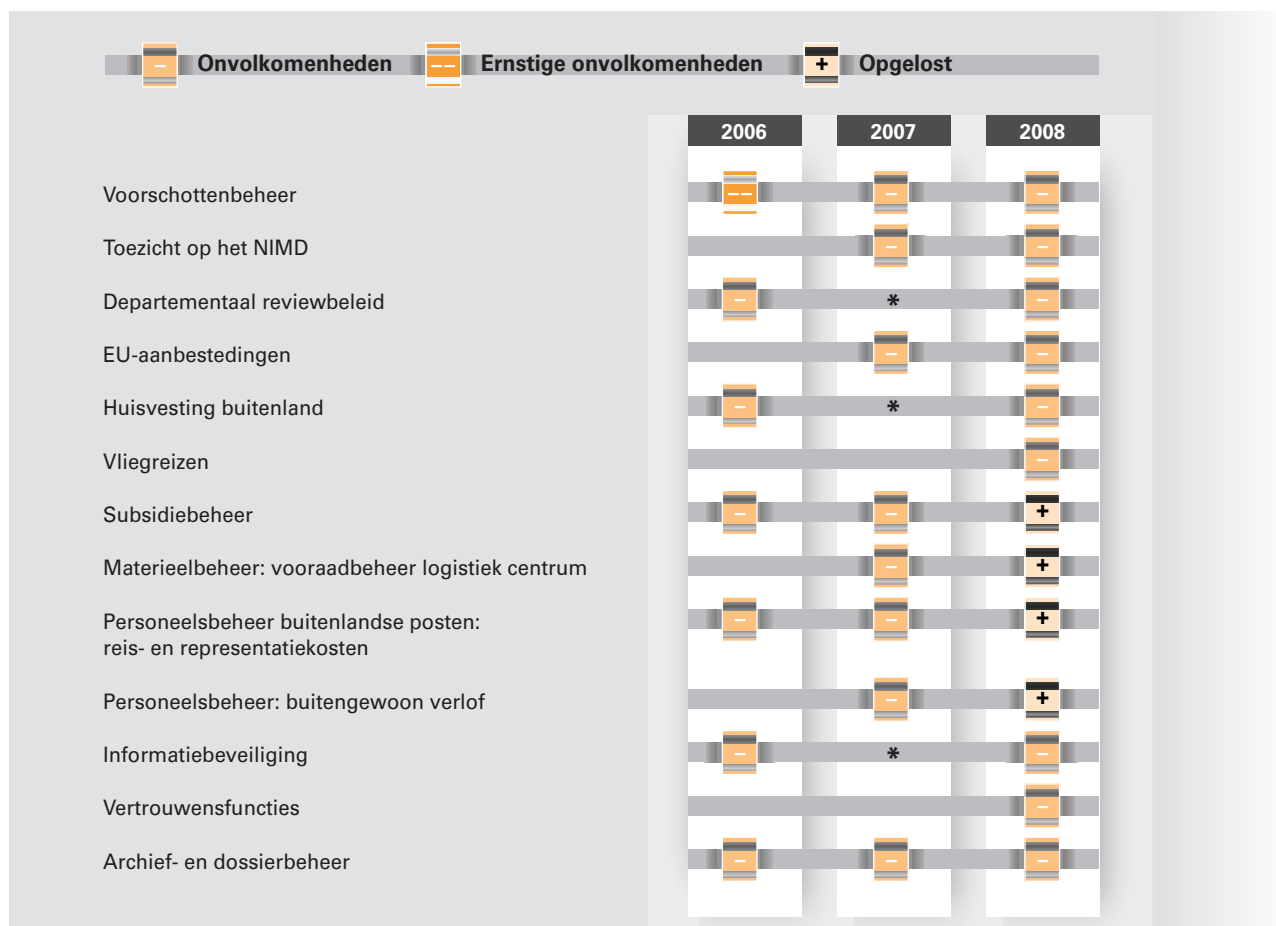
Omdat deze tekortkomingen risico's voor de bedrijfsvoering met zich meebrengen, bevelen wij de minister aan om aandacht te blijven besteden aan:

- Het toezicht op hoe posten omgaan met archief- en dossierbeheer.
- De capaciteit en het bewustzijn van medewerkers belast met archief- en dossierbeheer.

3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 3 hebben we de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 3 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van BuiZa



* Aan deze drie onderwerpen hebben we in 2007 geen aandacht besteed.

3.4 Departementsoverstijgende onderwerpen

In deze paragraaf geven we een beeld van de aspecten van bedrijfsvoering die wij hebben onderzocht onder andere omdat we ze van belang achten voor een goede publieke verantwoording, en dan in het bijzonder voor het «in control» zijn van de minister. We hebben onderzoek gedaan naar de beheersing van de realisatie van een beleidsdoel (§ 3.4.1), naar het personeelsbeheer (§ 3.4.2) en naar het subsidiebeheer (§ 3.4.3).

3.4.1 Beheersing realisatie doelstelling 7

Om inzicht te krijgen in de mate waarin het Ministerie van BuiZa in control is bij het op rechtmatige wijze realiseren van een beleidsdoel hebben we onderzocht of voor doelstelling 7 de sturing, het beheer en de verantwoording en controle in overeenstemming zijn met het afgesproken beleid, en of deze op logische wijze samenhangen:

- Is de informatie over de niet-financiële doelstellingen op orde?
- Is er een op dit beleid logisch aansluitende planning & controlcyclus?
- Zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig?
- Zijn in de saldibalans de juiste standen van de aan dit beleid gekoppelde verplichtingen, vorderingen en voorschotten opgenomen?

In ons onderzoek naar de bruikbaarheid van de beleidsinformatie (§ 4.2) hebben we de verantwoording van het ministerie over doelstelling 7 *Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor mensenrechten overal ter wereld* onderzocht.

Het Ministerie van BuiZa heeft in november 2007 de mensenrechtenstrategie «Naar een menswaardig bestaan» gepresenteerd (BuiZa, 2007e). In de mensenrechtenstrategie zijn 102 doelstellingen geformuleerd, waarover jaarlijks zal worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer. In de eerste voortgangsrapportage (BuiZa, 2009a) wordt zeer uitgebreid gerapporteerd over de activiteiten in 2008, maar een duidelijke conclusie over de voortgang van de mensenrechtenstrategie in 2008 ontbreekt (zie verder § 4.2). De beleidsdirectie bewaakt de voortgang van de uitvoering van de mensenrechtenstrategie, naast de reguliere planning & controlcyclus van het ministerie.

Doelstelling 7 is opgenomen in beleidsartikel 1.2. Op dit artikel zijn in de verplichtingen en uitgaven enkele rechtmatigheidsfouten geconstateerd, die onder de tolerantiegrenzen blijven.

3.4.2 Personeelsbeheer

Op het gebied van personeelsbeheer hebben wij ons verdiept in twee actuele thema's: de digitalisering van de personeelsdossiers en de inhuur van externen.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij onderzoek gedaan naar de vergoedingen aan ambtenaren die met buitengewoon verlof, zonder bezoldiging, tijdelijk werkzaam zijn bij internationale organisaties. Over de resultaten van dit onderzoek rapporteren wij in ons rapport *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging* (Algemene Rekenkamer, 2009) dat wij op 9 april 2009 hebben uitgebracht.

Digitalisering van personeelsdossiers

Wij hebben bij alle ministeries onderzocht hoe digitalisering van de personeelsdossiers verloopt (aanpak, voortgang, resultaten en mogelijke knelpunten).

Uit ons onderzoek naar het digitaliseringproces bij het Ministerie van BuiZa blijkt dat het ministerie nog niet is aangesloten op de centrale Records Management Applicatie (cRMA) van P-Direkt. Het ministerie kon geen gebruikmaken van de P-Direktportal, omdat die niet aansluit op de systemen van het ministerie. Het ministerie verwacht dat deze aansluiting in 2009 zal worden gerealiseerd en verwacht dat de personeelsdossiers

van het ministerie in 2010 zullen zijn opgenomen in de cRMA. Het gaat bij het ministerie om 3 319 dossiers.

Inhuur van externen

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV is onder meer afgesproken om het aantal rijksambtenaren te verminderen. De minister van BZK heeft namens het Rijk de regie over die operatie. Volgens de nota *Externe inhuur* (BZK, 2008) dienen ministers ervoor te waken dat zij de gaten die in het personeelsbestand vallen door de vermindering van het aantal rijksambtenaren, niet opvullen door de inhuur van externen. Verder is volgens de nota terughoudendheid geboden bij inhuur van externen op reguliere functies of het vragen van extern advies voor bijvoorbeeld beleidsvraagstukken. De doelstelling van het kabinet is namelijk dat de uitgaven aan externe inhuur niet hoger worden dan in 2007 en waar mogelijk afnemen.

De ministeries treffen zelf benodigde beheersmaatregelen. Sinds 2007 rapporteren de ministeries in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur en over de beheersmaatregelen die ze getroffen hebben. Wij zijn bij alle ministeries nagegaan hoeveel zij hebben uitgegeven aan externe inhuur in 2008, welke beheersmaatregelen ze hebben getroffen en hoe zij hierover rapporteren in hun jaarverslagen.

Bij het Ministerie van BZK hebben we ook aandacht besteed aan de manier waarop het ministerie invulling geeft aan zijn coördinerende rol.

Uit ons onderzoek blijkt dat de externe inhuur bij het Ministerie van BuiZa in opzet goed geregeld is. Er is ook aandacht voor de uitvoering. Het is het ministerie gelukt om ten opzichte van 2007 het totaalbedrag voor inhuur externen te verminderen met 9%. Dit totaal bestaat uit inhuur van het kerndepartement en van de baten-lastendienst Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI).

Het kerndepartement heeft vooral minder ingehuurd in de categorieën uitzendkrachten en accountancy/financieel/AO. Het CBI heeft 83% meer uitgegeven aan de inhuur van externen (tabel 7). Tijdens het goedkeuringsgesprek over het jaarverslag tussen CBI en het departement is uitgebreid stilgestaan bij de externe inhuur.

Beheersingsmaatregelen

Naar aanleiding van de nota *Externe inhuur* van 3 juni 2008 van het Ministerie van BZK aan de Tweede Kamer, zijn alle DG's en directeuren geïnformeerd over de inperking van de inhuur en de vereenvoudiging van de procedure voor externe inhuur. De hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO) en de directie FEZ bewaken dit proces. HDPO toetst zowel de externe inhuur ten laste van de personeelsbegroting van het Ministerie van BuiZa (formatief) als de externe inhuur door budgethouders zelf (bovenformatieve inhuur). De directie FEZ bewaakt de uitgaven van de bovenformatieve inhuur.

HDPO is ook verantwoordelijk voor de centrale registratie van de inhuur en hij beoordeelt en accordeert aanvragen externe inhuur. Hierbij zoekt HDPO zo veel mogelijk een oplossing in de eigen organisatie, bijvoorbeeld medewerkers die tussen twee plaatsingen in ruimte hebben.

Draaideurconstructies

Het is in beginsel niet toegestaan een voormalig medewerker binnen twee jaar na zijn ontslag weer in te huren. HDPO vervult hiervoor een loketfunctie. Het Ministerie van BuiZa huurt veelal in via (raam)contracten met

rechtspersonen en niet met natuurlijke personen. Daarom acht het Ministerie van BuiZa de kans klein dat het iemand via een draaideur-constructie inhuurt.

Administratieve vastlegging

Het ministerie boekt alle vormen van externe inhuur in de administratie op één kostensoort. Er is dus geen sprake van rubricering per soort externe inhuur. Achteraf maakt de HDPO handmatig de noodzakelijke uitsplitsingen voor de bijlage bij het jaarverslag en voor de stoplicht-rapportage van BZK, eventueel in overleg met directie FEZ. De splitsing en de administratieve uitdraaien die de HDPO maakt, legt hij ter accordering voor aan de budgethouders op het ministerie (niet aan posten). Het risico van deze methode is dat de uitsplitsing achteraf tot fouten kan leiden in de rubricering. De departementale auditdienst besteedt aandacht aan het proces van totstandkoming van de cijfers in de bijlage bij het jaarverslag van het ministerie.

Steekproef

Wij hebben acht dossiers inhuur externen van het Ministerie van BuiZa onderzocht. Hieruit constateren wij het volgende:

- In één opdracht is het argument voor inhuur niet afdoende omschreven.
- Bij zeven opdrachten worden in 2008 rekeningen betaald voor verricht werk in 2007. Dit kan per categorie een vertekend beeld geven als het om grote bedragen gaat.
- Bij drie opdrachten is de inhuur niet toebedeeld aan de juiste categorie.
- Bij één opdracht is de categorie-indeling multi-interpretabel.

Casus multi-interpretabele inhuur

Als iemand een senior beleidsmedewerker wil inhuren, kan deze functie toebedeeld worden in de volgende drie categorieën externe inhuur:

- beleidsadvies, reden: adviseren en ondersteunen;
- ICT-advies, reden: adviseren bij ontwikkeling van automatisering;
- uitzendkracht formatief, reden: inhuur op een formatieve plek.

Wij concluderen dat het ministerie de beheersing van de uitgaven externe inhuur nagenoeg heeft gerealiseerd en dat er voldoende waarborgen zijn bij het toetsen van de aanvragen. Wij bevelen aan om met het oog op de ordelijkheid en controleerbaarheid de boekingen bij de aanvragen te rubriceren op de onderscheiden kostensoorten.

3.4.3 Subsidiebeheer

De uitvoering van subsidies wordt in toenemende mate verricht door derden. Hierdoor komen ministeries steeds meer op afstand te staan. Wij hebben bij vijf subsidieverlenende ministeries onderzocht op welke wijze zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de rechtmatige besteding van subsidies waarvan de uitvoering is overgedragen aan uitvoeringsorganisaties: bij de Ministeries van Economische Zaken (EZ), van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), van Buitenlandse Zaken (BuiZa) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Om vast te stellen in hoeverre het Ministerie van Buitenlandse Zaken controle heeft op de uitvoering van deze subsidies, hebben wij van enkele subsidieregelingen onderzocht:

- hoe het ministerie de aansturing van en toezicht op de uitvoeringsorganisaties heeft opgezet;
- op welke wijze het ministerie zich ervan vergewist dat de subsidies rechtmatig zijn verstrekt en dat de beoogde prestaties zijn geleverd;
- of de minister hierover rapporteert in het jaarverslag en zo ja, hoe?

Voor acht subsidieregelingen heeft een derde partij (een deel van) de uitvoerende taken overgenomen van het Ministerie van BuiZa.

De subsidieregelingen die wij hebben onderzocht zijn:

- de Azië-faciliteit voor China (Azië-faciliteit);
- de Indonesië-faciliteit;
- het MATRA/KPA-programma (Matra/KPA).

Azië-faciliteit en Indonesiëfaciliteit

De regelingen Azië-faciliteit en Indonesië-faciliteit subsidiëren projecten die capaciteitsversterking in China en Indonesië als doel hebben. De *Economische Voorlichtingsdienst, internationaal ondernemen en samenwerken* (EVD) is verantwoordelijk voor de uitvoerende taken rondom de subsidieregeling zoals voorschotten verstrekken, projecten monitoren en subsidies vaststellen op basis van een einddeclaratie. De EVD is een agentschap van het Ministerie van EZ. Het Ministerie van BuiZa besluit zelf welke aanvragers subsidie ontvangen, op basis van diverse adviezen van vakdepartementen, de ambassades in Peking of Jakarta en een door de minister voor OS benoemde adviescommissie. Het subsidieplafond voor de Azië-faciliteit bedroeg in 2008 € 2,1 miljoen (BuiZa, 2007c) en voor de Indonesië-faciliteit € 3,8 miljoen (BuiZa, 2007d).

Matra/KPA

Het programma Matra/KPA is onderdeel van het grotere Maatschappelijke Transformatieprogramma (Matra) van het Ministerie van BuiZa in Midden- en Oost-Europa. Vanuit dit programma subsidieert het ministerie kleine plaatselijke activiteiten die bijdragen aan de overgang naar een pluri-forme, democratische rechtsstaat in Midden- en Oost-Europa en die gericht zijn op participatie van en voorlichting aan het Nederlands publiek. De Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) voert deze subsidieregeling uit. De NCDO beoordeelt subsidieaanvragen, volgt de projecten en stelt de uiteindelijke subsidie vast. Het subsidieplafond van Matra/KPA bedroeg in 2008 € 2 miljoen (BuiZa, 2005).

Wij hebben onderzocht hoe het ministerie de EVD en de NCDO aanstuurt en hoe de EVD en de NCDO hun taken uitvoeren. Uit ons onderzoek komen de volgende zaken naar voren:

- Het Ministerie van BuiZa heeft het toezicht op en de aansturing van de regelingen vastgelegd in een convenant (Azië-faciliteit en Indonesië-faciliteit) en een subsidiebeschikking (Matra/KPA). Hierin zijn diverse bepalingen opgenomen over de inhoudelijke en financiële rapportageverplichtingen van de EVD en de NCDO aan het ministerie. Hierin zijn ook bevoegdheden opgenomen die het ministerie heeft om onderzoek te doen naar de uitvoering en het beheer van de subsidieregelingen. Daarnaast kan het ministerie aanwijzingen en sancties opleggen aan de EVD en de NCDO. Wij constateren dat het Ministerie van BuiZa hiermee in opzet voldoende maatregelen heeft genomen om zicht te houden op het beheer van de regelingen en op rechtmatige subsidieverstrekking door de EVD en de NCDO.
- Het Ministerie van BuiZa heeft niet aangegeven over welke resultaten de EVD en de NCDO zich moeten verantwoorden. Als het ministerie dit

expliciet aangeeft, kan het beter inzicht krijgen in de resultaten die met de subsidieregeling zijn behaald.

- Voor de drie regelingen die wij onderzochten, ontvangt het Ministerie van BuiZa jaarlijks een financiële verantwoording met een bijgevoegde accountantsverklaring. Bij de Azië-faciliteit en de Indonesië-faciliteit hebben wij geconstateerd dat het ministerie deze zichtbaar heeft beoordeeld. Bij het Matra/KPA hebben wij geconstateerd dat het ministerie de financiële verantwoording en de accountantsverklaring vier maanden te laat beoordeelde, terwijl het deze wel tijdig had ontvangen.
- Bij alle drie de regelingen constateren wij dat het ministerie geen reviews heeft (laten) uitvoeren op de werkzaamheden van externe accountants die accountantsverklaringen afgeven bij eindafrekeningen van gesubsidieerde projecten. Ook hebben wij geen risicoafwegingen aangetroffen voor het al dan niet uitvoeren van reviews (zie ook § 3.1.3 departementaal reviewbeleid).
- Het is lastig om een causaal verband te leggen tussen resultaten van gesubsidieerde projecten enerzijds en effecten als verbreding en verdieping van de betrekkingen tussen China en Nederland (doelstelling Azië-faciliteit) of de opbouw van een «civil society» in landen in Midden- en Oost-Europa (doelstelling Matra/KPA) anderzijds. Wij vinden daarom dat het ministerie de prestaties en effecten meer moet beoordelen op het niveau van de projecten zelf: zijn de resultaten die met het project waren beoogd ook gehaald en hoe duurzaam zijn die resultaten? De inhoudelijke rapportages die wij hebben aangetroffen, bieden hiervoor nog weinig houvast, omdat deze zich vaak beperken tot een omschrijving van de projecten. Wij adviseren het Ministerie van BuiZa hier expliciet aandacht aan te besteden in de evaluaties in 2009 en 2010.
- De drie subsidieregelingen worden niet apart gespecificeerd in de Begroting 2008 en het Jaarverslag 2008.

Wij concluderen dat het Ministerie van BuiZa *in opzet* voldoende maatregelen heeft genomen om toezicht te houden op een beheerste uitvoering van de drie subsidieregelingen en op een rechtmatige verstrekking van subsidies. In de praktijk constateren wij bij het Matra/KPA een aantal slordigheden, zoals het niet tijdig beoordelen van de financiële rapportage en de accountantsverklaring en het niet conform de beschikking (laten) uitvoeren van de evaluatie in 2008. Het ministerie krijgt een beter inzicht in de prestaties door bij de opzet van de subsidieregelingen aan te geven over welke resultaten van de projecten de NCDO en de EVD specifiek moeten rapporteren.

Wij realiseren ons dat het lastig is om van een subsidieregeling met een omvang van € 10 miljoen in vijf jaar effecten te verwachten op het niveau van een land als China of Indonesië. Toch is het van belang dat het ministerie zich laat informeren over de resultaten van de projecten en hoe ze bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de subsidieregeling. Als de causaliteit niet is vast te stellen, moet toch plausibel gemaakt worden welke effecten de projecten teweeg hebben gebracht en daarmee of de financiële middelen rendement opgeleverd hebben. Op basis daarvan kan het ministerie ook betere beslissingen nemen over het continueren van regelingen aan het einde van een subsidieperiode.

4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

Jaarlijks doet de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek naar de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (§ 4.2)?

Het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van BuiZa is onderdeel van een experiment waartoe de minister van Financiën in 2007 heeft besloten, in overleg met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer. Het doel van het experiment is om het jaarverslag meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. Het experiment houdt in dat de minister zich in het beleidsverslag in het jaarverslag uitgebreid verantwoordt over de doelstellingen uit het coalitieakkoord en over enkele departementspecifieke doelstellingen. Op basis van de verantwoording over deze doelstellingen trekt de minister beleidsconclusies. Ook wordt de koppeling tussen de middelen (in de beleidsartikelen) en het beleid (in het beleidsverslag) inzichtelijk gemaakt. Over beleidsartikelen die niet onder de doelstellingen vallen neemt de minister in het jaarverslag alleen een financiële verantwoording op en geen informatie over prestaties en doelen.

De Jaarverslagen 2008 van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de Jaarverslagen 2008 van de Programmaministeries voor Jeugd en Gezin (JenG) en Wonen, Wijken en Integratie (WWI) maken ook deel uit van het experiment.⁶

Bij de start van het experiment is afgesproken dat de ministers samen met het jaarverslag minimaal één beleidsdoorlichting meesturen naar de Tweede Kamer. Deze beleidsdoorlichting maakt geen deel uit van het jaarverslag en valt daarom buiten de reikwijdte van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

In de begroting 2008 werden zes beleidsdoorlichtingen aangekondigd. In het jaarverslag is aangegeven dat één beleidsdoorlichting in 2008 is afgerond en dat één beleidsdoorlichting in april 2009 wordt afgerond. Het betreft de volgende beleidsdoorlichtingen:

- Beleidsdoorlichting *Nederland als gastheer voor internationale organisaties* (BuiZa, 2009b). Deze is op 16 december 2008 naar de Tweede Kamer gestuurd en heeft betrekking op de operationele doelstellingen 1.3 en 8.4 en op kabinetsdoelstelling 10. Bij de beleidsconclusies die het Ministerie van BuiZa heeft opgenomen bij doelstelling 10 vermeldt het ministerie welke aanbeveling zij uit de beleidsdoorlichting zal overnemen.
- Beleidsdoorlichting *Medefinancieringsstelsel* (BuiZa, 2009d). Deze beleidsdoorlichting stuurt het ministerie conform de afspraak bij de start van het experiment met het jaarverslag mee naar de Tweede Kamer. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op operationele doelstelling 5.6 en kabinetsdoelstelling 6.

⁶ Naast dit experiment met de Jaarverslagen 2008 van JenG en WWI en van de Ministeries van LNV, van VWS, van VROM en van BuiZa is met ingang van het jaarverslag 2007 ook een experiment met de tolerantiegrenzen van start gegaan. Dit experiment met de tolerantiegrenzen is op alle jaarverslagen van toepassing. Over beide experimenten is meer informatie te vinden in ons rapport *Rijk verantwoord 2008*, dat op 20 mei 2009 verschijnt.

Wij hebben op operationele doelstelling 5.6 een rechtmatigheidsfout geconstateerd van € 1,9 miljoen. Dit betreft een fout in de door het ministerie in 2008 afgerekende voorschotten.

In het tweede jaar van het experiment «Verbetering verantwoording en begroting» stellen wij vast dat het Ministerie van BuiZa zich heeft ingezet om te voldoen aan alle afspraken die zijn gemaakt met de Tweede Kamer rondom het experiment. Zo verzamelt het ministerie conform afspraak de beleidsinformatie die wel in de beleidsartikelen van de Begroting 2008 was opgenomen maar niet meer in het Jaarverslag 2008 terugkomt en stuurt het ministerie een beleidsdoorlichting mee met het jaarverslag (Beleidsdoorlichting MFS; BuiZa, 2009d). Ook heeft het ministerie bij alle tien doelstellingen in het beleidsverslag beleidsconclusies opgenomen. Aan de andere kant zijn er nog mogelijkheden ter verbetering. Zo kan het ministerie de beleidsconclusies verbeteren door meer te concretiseren wat de «lessons learned» zijn van de wel en niet bereikte resultaten voor het volgende jaar. Verder bevat het beleidsverslag voornamelijk informatie over doelen en resultaten die in 2008 zijn bereikt, maar geen informatie over beoogde doelen en resultaten die niet zijn bereikt. Een belangrijke constatering is ten slotte dat op basis van het Jaarverslag 2008 en de Begroting 2009 niet aangegeven kan worden hoeveel middelen het Ministerie van BuiZa per kabinetsdoelstelling heeft besteed, respectievelijk heeft begroot.

Voor de Begroting 2009 constateren wij dat het niet voor alle operationele doelstellingen van de beleidsartikelen duidelijk is wat het Ministerie van BuiZa concreet wil bereiken. Dit komt omdat het ministerie ervoor heeft gekozen deze informatie alleen in de beleidsagenda van de begroting op te nemen.

4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. In overeenstemming met het experiment heeft de minister van Buitenlandse Zaken in het jaarverslag geen informatie opgenomen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen. Daarom hebben we ons gebruikelijke onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie bij dit ministerie alleen uitgevoerd voor de begroting 2009.

4.1.1 Beleidsinformatie in de begroting 2009

We zijn nagegaan of de minister per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie uitgelegd wordt (het zogenoemde «comply or explain»-principe). Hierdoor wordt voor de Tweede Kamer inzichtelijk hoeveel beleidsinformatie beschikbaar was in de begroting en welke prestatiegegevens er ten minste verzameld behoren te worden door de minister.

Om overlap te voorkomen heeft het Ministerie van BuiZa er in de begroting 2009 voor gekozen om informatie over beleidseffecten (*Wat willen we bereiken?*) alleen op te nemen bij de doelstellingen in de beleidsagenda en deze informatie niet meer op te nemen bij de algemene en operationele doelstellingen van de beleidsartikelen. De informatie over te leveren prestaties (*Wat gaan we daarvoor doen?*) en de inzet van middelen (*Wat mag het kosten?*) is opgenomen in de toelichting op de operationele doelstellingen van de beleidsartikelen.

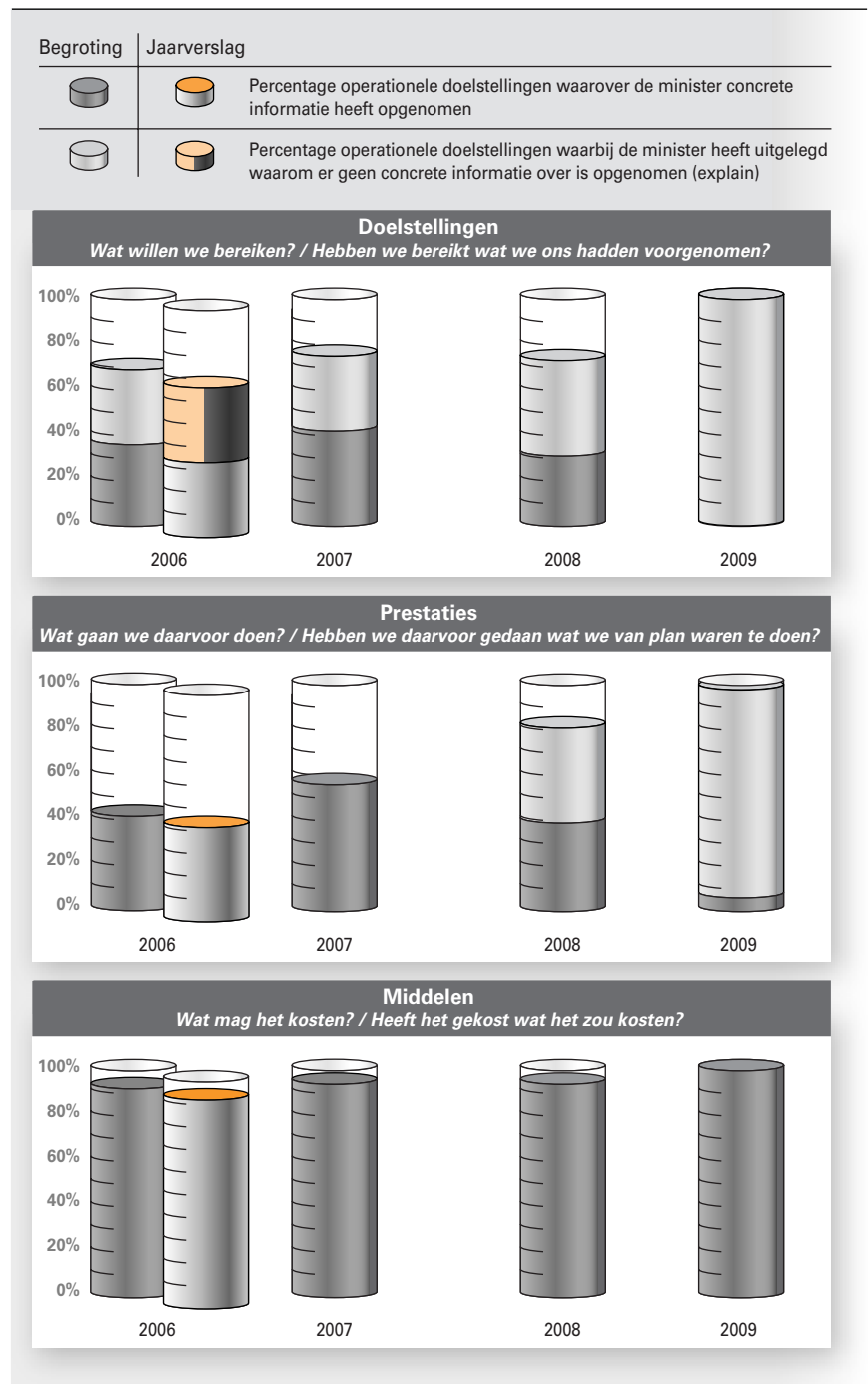
Wij hebben onderzocht in hoeverre het ministerie specifieke, meetbare en tijdgebonden effectindicatoren heeft opgenomen bij de kabinetsdoelstellingen in het beleidsverslag. Uit dit onderzoek blijkt dat het ministerie bij 40% van de doelstellingen specifieke, meetbare en tijdgebonden effectindicatoren heeft opgenomen. Voor 60% van de doelstellingen acht het ministerie het niet zinvol of haalbaar om specifieke, meetbare en tijdgebonden effectindicatoren op te nemen («comply-or-explain»).

| Begroting 2009 Ministerie van BuiZa | |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Beleidsagenda | Beleidsartikelen |
| ↓ | ↓ |
| Kabinetsdoelstellingen | Algemene doelstellingen (AD) Operationele doelstellingen (OD) |
| ↓ | ↓ |
| Beoogde beleidseffecten | Prestaties Financiële middelen |
| ↓ | ↓ |
| W 1: 40% SMT en 60% explain | W 2: 2% SMT en 98% explain W 3: 100% middelen per OD |

Wij hebben verder onderzocht in hoeverre het ministerie specifieke, meetbare en tijdgebonden prestatie-indicatoren heeft opgenomen bij de operationele doelstellingen.

De resultaten van dit onderzoek zijn weergegeven in figuur 4. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de beschikbaarheid van informatie in de begroting 2009 (BuiZa, 2008) vergeleken met de resultaten van het onderzoek naar de Begroting en Jaarverslag 2006 en de Begrotingen 2007 en 2008. Het Ministerie van BuiZa heeft in de leeswijzer van de begroting aangegeven dat er geen informatie over beleidseffecten is opgenomen bij de toelichting op de operationele doelstellingen van de beleidsartikelen. Daarom staat in de staafdiagram «Doelstellingen» een 100% «explain»-score.

Figuur 4 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag
Ministerie van BuiZa



Overigens zijn wij van mening dat het ministerie hiermee niet voldoet aan wetsartikel 4 dat betrekking heeft op het experiment. In de toelichting bij artikel 4 van het begrotingswetsvoorstel van het Ministerie van BuiZa (BuiZa, 2008) staat aangegeven dat «indien bepaalde kabinetsdoelstellingen in de Beleidsagenda in termen van operationele doelstellingen, prestaties en effecten worden toegelicht, het daarom niet noodzakelijk is

ook bij de betrokken beleidsartikelen zelf een toelichting te verstrekken. Een korte verwijzing naar de Beleidsagenda is dan voldoende.» BuiZa wijkt van dit wetsartikel af omdat zij in de toelichting op de operationele doelstellingen geen informatie heeft opgenomen over de na te streven resultaten per operationele doelstelling. In sommige gevallen zorgt dit ervoor dat het op basis van de begroting niet duidelijk is wat BuiZa concreet wil bereiken, terwijl BuiZa de Tweede Kamer via de begroting wel vraagt om financiële middelen te mogen inzetten. Dit is niet conform het VBTB gedachtegoed.

De volgende voorbeelden illustreren dit.

OD 8.3 Het gezamenlijk met partnerlanden werken aan behoud van Gemeenschappelijk Cultureel Erfgoed (GCE) en de implementatie van het multilaterale kader voor het behoud van erfgoed

Deze operationele doelstelling heeft geen betrekking op één van de kabinetsdoelstellingen. Het ministerie heeft in de begroting geen na te streven effecten aangegeven.

OD 2.9 Grotere veiligheid en stabiliteit door strijd tegen aantasting van het milieu en vernietiging van ecosystemen

In de beleidsagenda wordt, onder doelstelling 8 *Actief bijdragen aan het tot stand komen van nieuwe ambitieuze internationale klimaatdoelstellingen voor na 2012*, niet ingegaan op de concreet na te streven resultaten van operationele doelstellingen 2.9.

Het valt ons verder op dat het Ministerie van BuiZa voor een groot deel van de operationele doelstellingen (92%) aangeeft dat het ministerie het niet zinvol of haalbaar acht om prestatie-indicatoren op te nemen in de begroting. Dit komt volgens het Ministerie van BuiZa omdat concrete prestaties van jaar tot jaar kunnen verschillen. Wij vinden dat het niet opnemen van prestatie-indicatoren het inzicht dat de Tweede Kamer krijgt in door het ministerie te realiseren prestaties niet bevordert.

Effectindicatoren

In vergelijking met de Begroting 2008 heeft het Ministerie van BuiZa in de Begroting 2009 een aantal nieuwe effectindicatoren opgenomen om de effectiviteit van het beleid te kunnen beoordelen. Deze hebben betrekking op het bevorderen van gelijke kansen voor mannen en vrouwen (Millennium-ontwikkelingsdoel 3). Een aandachtspunt voor het ministerie is het behouden van de consistentie in effectindicatoren zodat de ontwikkeling door de jaren heen gevolgd kan worden.

Aanpassing effectindicator CO₂ uitstoot per hoofd

Het Ministerie van BuiZa geeft in de begroting 2009 de CO₂ uitstoot per hoofd weer op het niveau van de ontwikkelingslanden, terwijl zij dat in de begroting 2008 weergaf voor het niveau wereldwijd. Hiermee is de effectindicator niet consistent. Het niveau wereldwijd zou ook passender zijn als effectindicator omdat dit betrekking heeft op een wereldwijd probleem en er in VN-verband ook een wereldwijd doel is genoemd voor 2015.

Inzicht in de besteding van middelen per kabinetsdoelstelling

Het Ministerie van BuiZa heeft in de begroting een tabel opgenomen met de dwarsverbanden tussen de kabinetsdoelstellingen, de operationele doelstellingen en de financiële middelen (Tabel A Doelstellingen en beleidsprogramma kabinet Balkenende IV 2007–2011 en de operationele doelstellingen en middelen). Doordat sommige operationele doelstellingen bijdragen aan het realiseren van verscheidene kabinetsdoelstellingen en in de kolom «bedragen» de totaalbedragen van deze operationele

doelstellingen steeds volledig zijn meegeteld, geeft de tabel geen inzicht in de middelen die per kabinetsdoelstelling worden ingezet.

Doelstelling 3 Dichterbij brengen van een oplossing voor de conflicten in het Midden-Oosten

In het geval van doelstelling 3 geldt dat het doel alleen betrekking heeft op het Midden-Oosten, terwijl de operationele doelstellingen en de genoemde financiële middelen betrekking hebben op Nederlandse inzet en bijdrages die zich uitstrekken over veel meer landen dan landen in het Midden-Oosten. Het lijkt op deze manier dat het Ministerie van BuiZa heeft begroot om in 2009 € 866 miljoen uit te geven aan doelstelling 3 terwijl dit in de praktijk waarschijnlijk een kleiner deel is.

Inzicht in de besteding van middelen per operationele doelstelling

De Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2009 (RBV) schrijven voor dat een departement in de begroting per operationele doelstelling aangeeft welke middelen het hiervoor wil inzetten in 2009. Wij constateren dat het Ministerie van BuiZa dit consequent heeft gedaan voor alle operationele doelstellingen, met uitzondering van de operationele doelstellingen 3.1 en 3.2. Het Ministerie van BuiZa legt in de leeswijzer uit dat deze operationele doelstellingen beide gerealiseerd worden uit de middelen voor operationele doelstelling 3.1.

Volgens ons kan het Ministerie van BuiZa het inzicht in de besteding van middelen verbeteren wanneer het ministerie een toelichting of uitsplitsing geeft van de bedragen die worden genoemd per operationele doelstelling. Door alleen per operationele doelstelling het totaalbedrag op te nemen, verschaft het ministerie geen duidelijk inzicht aan de Tweede Kamer waarvoor de middelen zullen worden ingezet.

De volgende voorbeelden uit de Begroting 2009 illustreren dit.

Operationele doelstelling 1.2 Bescherming van de rechten van de mens

In de budgettaire tabel van artikel 1 of in een toelichting heeft het Ministerie van BuiZa niet aangegeven dat van de € 48,7 miljoen aan programmakosten € 25 miljoen specifiek is bestemd voor het mensenrechtenfonds.

Operationele doelstelling 2.2 Bestrijding en terugdringing van het internationaal terrorisme

Het Ministerie van BuiZa heeft in de budgettaire tabel van artikel 2 opgenomen dat aan het uitvoeren van dit beleid geen *programmamakosten* zijn verbonden. Dit lijkt in tegenspraak met het feit dat het ministerie in de passage over instrumenten/activiteiten bij operationele doelstelling 2.2 aangeeft dat Nederland in 2009 verdergaat met een samenwerkingsprogramma met Marokko en andere landen financieel en/of technisch wil ondersteunen. Het ministerie geeft hierover geen toelichting.

Operationele doelstelling 3.1 een democratische, slagvaardige en transparante EU die haar burgers vrijheid, recht, veiligheid, welvaart en duurzame economische groei biedt

Bij operationele doelstelling 3.1 staat geen toelichting bij het bedrag van € 4 253 miljoen. Een toelichting zou het inzicht in dit bedrag verbeteren. In de eerste plaats omdat het hier gaat om de Nederlandse afdracht aan de Europese Unie. Dit bedrag staat dus eigenlijk los van het realiseren van de effecten en prestaties op dit terrein. In de tweede plaats omdat het bedrag van € 4 253 miljoen veel lager is dan de Nederlandse afdracht in 2008 en de begroote afdracht in 2010. Er is niet vermeld dat dit te maken heeft met de eenmalige korting op de EU-afdracht die Nederland heeft bedongen voor 2009.

4.1.2 Verzamelen beleidsinformatie niet-prioritaire doelstellingen

Als gevolg van het experiment wordt informatie over de realisatie van prestaties en doelen niet meer op het niveau van beleidsartikelen gegeven in het jaarverslag. Een deel van de beleidsinformatie (doelen en prestaties) over niet-prioritaire doelstellingen wordt hierdoor niet meer in het jaarverslag gepresenteerd. Deze informatie wordt volgens afspraak (Financiën, 2008) nog wel verzameld door het ministerie, in ieder geval ten behoeve van de volgende begroting. Wij hebben vastgesteld dat het Ministerie van BuiZa zich aan deze afspraak heeft gehouden en deze beleidsinformatie in 2008 heeft verzameld.

4.1.3 Beleidsinformatie in het Jaarverslag 2008

Wij hebben ook onderzocht hoe de minister van BuiZa zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van de kabinetsdoelstellingen en de departementale beleidsprioriteiten, de daarvoor geleverde prestaties en de daarmee gemoeide uitgaven.

Inzicht in de voortgang kabinetsdoelstellingen, beleidsconclusies en toonzetting

Voor alle tien doelstellingen heeft het Ministerie van BuiZa de belangrijkste ontwikkelingen en resultaten uit 2008 opgenomen in het beleidsverslag. Bij het merendeel van de doelstellingen wordt de voortgang van het beleid niet of slechts voor een beperkt onderdeel van het beleid meetbaar gemaakt aan de hand van effect- en prestatie-indicatoren. Het Ministerie van BuiZa geeft aan dat dit komt omdat het, volgens het ministerie, in veel gevallen niet haalbaar of zinvol is indicatoren te ontwikkelen en te meten. Wij vinden ook dat de resultaten van sommige doelstellingen, zoals doelstelling 2 *Een Europa dat zijn eigen criteria voor uitbreiding serieus neemt en strikt toepast* of doelstelling 7 *Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor mensenrechten wereldwijd* zich moeilijk laten meten in effect- of prestatie-indicatoren. In een aantal gevallen zijn er wel meer mogelijkheden voor het ministerie om de resultaten van het beleid daadwerkelijk meetbaar te maken en indicatoren op te nemen in begroting en jaarverslag. Een belangrijk aspect van doelstelling 1 is het draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor de EU. Het Ministerie van BuiZa zou hiervoor een effectindicator kunnen opstellen en het draagvlak jaarlijks laten meten. Ook voor de doelstellingen 9 en 10 geldt dat het ministerie effectindicatoren zou kunnen opstellen voor bijvoorbeeld de tevredenheid van ondernemers met de dienstverlening van posten van het ministerie of voor de perceptie van de dienstverlening van de Nederlandse overheid aan internationale organisaties en hun medewerkers. Het Ministerie van BuiZa heeft bij ons aangegeven te bekijken welke mogelijkheden er zijn om de resultaten van de beleidsdoorlichting *Nederland als gastheer voor internationale organisaties* (BuiZa, 2009c) te gebruiken als monitoring van het beleid.

Wij stellen verder vast dat het Ministerie van BuiZa bij alle kabinetsdoelstellingen beleidsconclusies heeft opgenomen conform de afspraak die is gemaakt in het kader van het experiment (Financiën, 2008a). Wij vinden dat de kwaliteit van de beleidsconclusies tussen de doelstellingen verschilt. Zo gaat de beleidsconclusie bij doelstelling 1 alleen concreet in op de gevolgen voor het Ierse «nee» tegen het verdrag van Lissabon, terwijl de tekst in het beleidsverslag ook ingaat op EU-klimaatbeleid, EU-ontwikkelingsbeleid, gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Wij vinden dat het ministerie in de beleidsconclusies ook op deze onder-

werpen had moeten ingaan. Bij doelstelling 6 wordt in de beleidsconclusies erg specifiek ingegaan op resultaten bereikt in Benin (weliswaar als voorbeeld). Verder wordt in de beleidsconclusies bij doelstelling 9 ingegaan op een inventarisatie van de problematiek rondom psychiatrische patiënten in het buitenland. In beide gevallen betreft het nieuwe informatie die nog niet in de hoofdtekst bij de doelstelling werd genoemd. Wij vinden dat dergelijke specifieke onderwerpen niet pas bij de beleidsconclusies aan bod dienen te komen.

Wij bevelen het ministerie aan om in het volgende jaarverslag wederom beleidsconclusies op te nemen waarin het concreet onderbouwt in hoeverre het ministerie op koers ligt in het behalen van de desbetreffende kabinetsdoelstellingen (of juist niet) en wat het ministerie het komende jaar concreet gaat doen om de resultaten van het beleid (verder) te verbeteren.

Koppeling tussen middelen en de kabinetsdoelstellingen

Het Ministerie van BuiZa geeft in tabel A (Doelstellingen pijler 1 «Een actieve internationale en Europese rol» van het beleidsprogramma kabinet Balkenende IV 2007–2011 en de operationele doelstellingen beleidsartikelen) de dwarsverbanden aan tussen de kabinetsdoelstellingen en de operationele doelstellingen met de bijbehorende financiële middelen per operationele doelstelling. In de toelichting bij de tabel geeft het Ministerie van BuiZa aan dat een aantal operationele doelstellingen van het ministerie bij verschillende kabinetsdoelstellingen voorkomt. Het ministerie heeft ervoor gekozen om niet per operationele doelstelling uit te splitsen welke financiële middelen voor welke kabinetsdoelstelling worden ingezet.

Het is in beginsel mogelijk om de informatie in het beleidsverslag te herleiden naar de artikelen, maar verschillende beleidsartikelen dragen bij aan meerdere kabinetsdoelstellingen. De bij de beleidsartikelen behorende financiële middelen worden geheel toegerekend aan de betreffende kabinetsprioriteiten zodat dubbelstellingen ontstaan.

Goed bestuur in prioritaire landen

Voor goed bestuur in prioritaire landen is in 2008 € 181 miljoen uitgegeven. Uitgaven zijn gedaan om bij te dragen aan de realisatie van de doelstellingen 3, 5 en 7. In alle drie de gevallen telt het totaal aan uitgaven voor goed bestuur in prioritaire landen mee aan het totaal op de doelstelling. Het Ministerie van BuiZa heeft deze uitgave niet uitgesplitst voor ieder kabinetsdoel.

Wij stellen vast dat we op basis van het jaarverslag geen exact inzicht verkrijgen in de uitgaven die in 2008 zijn gedaan voor de realisatie van de afzonderlijke kabinetsdoelstellingen.

Toelichting op opmerkelijke verschillen in resultaten en besteding van middelen

In de RBV 2009 staat dat de toelichting bij het budgettair kader kort en bondig moet ingaan op opmerkelijke verschillen tussen raming en realisatie van financiële middelen en van prestatiegegevens. Omdat in de RBV niet wordt aangegeven wanneer sprake is van een opmerkelijk verschil, hanteren wij de vuistregel dat sprake is van een opmerkelijk verschil, als een afwijking groter dan 10% is. We stellen vast dat het Ministerie van BuiZa alle *financiële* verschillen tussen de vastgestelde begroting en de uiteindelijke realisatie heeft toegelicht. Verder geeft het Ministerie van BuiZa in een apart overzicht aan wat de belangrijkste financiële ontwikkelingen op hoofdlijnen zijn geweest in 2008. Wij hebben

wel een aantal opmerkingen over de totstandkoming van de financiële toelichtingen bij de begrotingsartikelen. Zo documenteert het Ministerie van BuiZa de analyses en onderbouwingen voor de financiële toelichtingen onvoldoende en heeft de departementale auditdienst veel moeten bijdragen om de kwaliteit van de financiële toelichtingen op een aanvaardbaar niveau te brengen.

Voor wat betreft *prestatiegegevens* hebben wij geen opmerkelijke verschillen aangetroffen die bij het budgettair kader hadden moeten worden toegelicht.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het Jaarverslag 2008 en de Begroting 2009. Wij hebben ook onderzocht of de informatie in het beleidsverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister de kabinetsdoelstellingen en departementspecifieke beleidsprioriteiten heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor geleverde prestaties en ingezette middelen. Daarnaast dient het ministerie beleidsconclusies in het beleidsverslag op te nemen. Hierin dient zij aan te geven wat de resultaten in 2008 die wel en niet zijn behaald, betekenen voor het beleid in de komende jaren, te beginnen met 2009. Wij duiden dit aan als de «lessons learned». Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar doelstelling 7.

Doelstelling 7 «Een evenwichtige en uitgesproken inzet van mensenrechten overal ter wereld»

Operationele Doelstelling 1.2 Bescherming van de rechten van de mens.

Wij zijn ook nagegaan in hoeverre de verantwoording in het beleidsverslag zelfstandig voldoende informatie verschaft of vooral samen met de mensenrechtenrapportage moet worden gelezen (BuiZa, 2009a). Bij de behandeling van de begroting van het ministerie heeft de minister van BuiZa toegezegd dat hij jaarlijks zal rapporteren over de implementatie van de strategie en de bereikte resultaten in het jaarverslag (BuiZa, 2008e). Het Ministerie van BuiZa heeft ervoor gekozen om een aparte mensenrechtenrapportage op te stellen die geen deel uitmaakt van het jaarverslag.

Mensenrechtenstrategie en actieplan

In november 2007 heeft het Ministerie van BuiZa de mensenrechtenstrategie «Naar een menswaardig bestaan» gepresenteerd (BuiZa, 2007e). Hierin geeft het ministerie aan dat het op vier mensenrechtenthema's vooruitgang wil boeken:

- universaliteit van mensenrechten (voor iedereen, altijd en overal);
- mensenrechten, vrede en veiligheid;
- ondeelbaarheid van mensenrechten;
- de stem van mensenrechten (mensenrechtenactiviteiten en activisten ondersteunen).

In de mensenrechtenstrategie zijn 102 doelstellingen geformuleerd. Het ministerie heeft een actieplan opgesteld voor de implementatie van deze doelstellingen (BuiZa, 2008d). Als onderdeel van de mensenrechtenstrategie heeft het ministerie ook een mensenrechtenfonds opgezet, waaruit het projecten ter verbetering van mensenrechten subsidieert. Dit

fonds is beschikbaar per 1 januari 2008. De begrote financiële omvang van het mensenrechtenfonds bedroeg € 20 miljoen (BuiZa 2007b). De uiteindelijke realisatie in 2008 bedroeg € 23 miljoen (BuiZa, 2009c).

Doelstelling 7 in het beleidsverslag

De tekst bij doelstelling 7 in het beleidsverslag is opgebouwd uit elementen van de mensenrechtenstrategie *Naar een menswaardig bestaan*. Daarnaast is aandacht besteed aan de inspanningen van het Ministerie van BuiZa en de resultaten daarvan in multilateraal verband (VN en EU). Ook staat hierin een aantal concrete ontwikkelingen in landen en regio's zoals Egypte, Sri Lanka en Servië. In de inleiding geeft het ministerie aan dat het beleidsverslag een kort overzicht geeft van de inzet en resultaten in 2008. Voor een volledig overzicht verwijst het ministerie naar de mensenrechtenrapportage.

Wij vinden dat de tekst in het beleidsverslag op een aantal plaatsen te algemeen is verwoord en daardoor weinig informatie verschaft over de inzet en resultaten in 2008:

- Bij het onderdeel *mensenrechten voor iedereen, altijd en overal* geeft het Ministerie van BuiZa aan dat het extra prioriteit heeft gegeven aan de onderwerpen doodstraf, marteling, vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, rechten van vrouwen en kinderen en de non-discriminatie van homoseksuelen in 2008. Het is niet duidelijk uit welke activiteiten en resultaten dit concreet blijkt;
- Voor het onderdeel *Mensenrechten, vrede en veiligheid* geldt hetzelfde. Ook hier geeft het ministerie in het beleidsverslag alleen aan dat zij in 2008 verschillende activiteiten heeft ondernomen om mensenrechten te bevorderen bij de bestrijding van terrorisme en om het «Responsibility to Protect» principe uit te werken. Op de concrete activiteiten gaat het ministerie niet nader in.

In het stuk over *mensenrechten in multilateraal verband* maakt het Ministerie van BuiZa wel concreet wat de Nederlandse inzet is geweest in VN- en EU-verband. Ook gaat het ministerie in op een aantal resultaten dat is bereikt, zoals de bespreking en veroordeling van mensenrechtenschendingen in speciale en reguliere zittingen van de Mensenrechtenraad en het feit dat 48 landen een «universele periodieke toets» in de Mensenrechtenraad hebben ondergaan. Het ministerie geeft niet aan of er doelen zijn nagestreefd, maar niet zijn bereikt.

Beleidsconclusies in het beleidsverslag

In de beleidsconclusies in het beleidsverslag zou een ministerie volgens ons moeten aangeven wat de «lessons learned» zijn. De beleidsconclusies bij doelstelling 7 voldoen hier beperkt aan. Het Ministerie van BuiZa concludeert dat de intensivering van het mensenrechtenbeleid is geslaagd en dat het aantal activiteiten hierdoor is toegenomen. Ook in de komende jaren is deze inzet echter nog nodig, omdat op allerlei plaatsen ter wereld nog steeds ernstige schendingen van mensenrechten plaatsvinden. Deze conclusie is zeer algemeen en geeft weinig richting aan toekomstig beleid. In de beleidsconclusies had het ministerie volgens ons concreter aan kunnen geven op welke onderdelen van het mensenrechtenbeleid meer aandacht nodig is, bijvoorbeeld omdat er sprake is van ernstige mensenrechtenschendingen of omdat het ministerie daar nog weinig aandacht aan heeft besteed in 2008. Ook had het ministerie aan kunnen geven hoe het dit in 2009 denkt te zullen verbeteren.

Mensenrechtenrapportage

Wij hebben bekeken in hoeverre de mensenrechtenrapportage inzicht biedt in de uitvoering van de mensenrechtenstrategie van het Ministerie van BuiZa in 2008.

Geen controle mensenrechtenrapportage

Noch de auditdienst van het Ministerie van BuiZa noch de Algemene Rekenkamer heeft gecontroleerd hoe de mensenrechtenrapportage tot stand is gekomen en of de daarin opgenomen informatie betrouwbaar en correct is. De mensenrechtenrapportage is namelijk geen onderdeel van het jaarverslag.

De mensenrechtenrapportage kent dezelfde opbouw en onderwerpen als de mensenrechtenstrategie. Daarnaast heeft het ministerie een onderdeel toegevoegd dat ingaat op de inzet van het Ministerie van BuiZa in landen in de regio's Noord-Afrika, het Midden-Oosten en de Golf, Azië, Afrika, Amerika, Europa en Oost-Europa en Centraal-Azië. Per onderdeel van de mensenrechtenstrategie geeft het ministerie aan welke activiteiten het Ministerie van BuiZa heeft ondernomen op dit vlak. Ook geeft het ministerie herhaaldelijk aan tot welke resultaten dit heeft geleid, bijvoorbeeld door aan te geven welke resoluties zijn aangenomen in VN-verband. Wij vinden het positief dat het ministerie uitgebreid en meestal concreet rapporteert over de activiteiten die zijn ontplooid vanuit de mensenrechtenstrategie. Het is alleen lastig te bepalen in hoeverre het ministerie op koers ligt met het hele actieplan. Dat komt omdat een overzicht op de voortgang van het hele actieplan ontbreekt en omdat het ministerie niet aangeeft wat de resultaten in 2008 concreet betekenen voor 2009.

Mensenrechtenrapportage geen onderdeel jaarverslag

Het Ministerie van BuiZa heeft toegezegd dat de rapportage over de implementatie van de mensenrechtenstrategie en de resultaten daarvan deel zou uitmaken van het jaarverslag. Het ministerie heeft er echter voor gekozen om los van het jaarverslag een aparte rapportage op te stellen. Het positieve is dat het ministerie de Tweede Kamer hiermee een uitgebreid inzicht biedt in de inzet voor de mensenrechtenstrategie. Zo uitgebreid is het niet mogelijk in het beleidsverslag. Een nadeel is dat de auditdienst van het Ministerie van BuiZa en de Algemene Rekenkamer de totstandkoming van de mensenrechtenrapportage niet beoordelen, waar dat wel gebeurt voor de informatie in het jaarverslag. De betrouwbaarheid van de informatie in de mensenrechtenrapportage is hierdoor minder gewaarborgd dan de informatie in het jaarverslag. Dit kan ook een negatief effect hebben op de betrouwbaarheid van de informatie in het beleidsverslag, aangezien het ministerie voor «een volledig overzicht» of «meer informatie» in het beleidsverslag verwijst naar de mensenrechtenrapportage. In ieder geval moet de beleidsinformatie in het jaarverslag voor ons en voor de departementale auditdienst verificerbaar blijven. Dit kan aan de hand van de mensenrechtenrapportage of aan de hand van andere overlegbare bronnen.

Aanbevelingen

Voor het Beleidsverslag 2009 bevelen wij het volgende aan:

- Geef concreter dan in het Beleidsverslag 2008 aan welke resultaten zijn behaald en (nog) niet zijn behaald voor de verschillende onderdelen uit de mensenrechtenstrategie (mensenrechten voor iedereen, altijd en overal, mensenrechten, vrede en veiligheid, ondeelbaarheid van mensenrechten, de stem van de mensenrechten).
- Geef in de beleidsconclusies aan welke doelen wel en welke niet zijn

bereikt in 2009 en wat eventuele actuele ontwikkelingen inhouden voor de concrete uitvoering van de mensenrechtenstrategie in de toekomst.

Voor de mensenrechtenrapportage bevelen wij het volgende aan:

- Neem in de mensenrechtenrapportage een overzicht op van de voortgang van de uitvoering van de mensenrechtenstrategie.
- Geef bij de keuze voor speciale inzet in landen of regio's aan waarom (extra) inzet van het Ministerie van BuiZa nodig is.
- Geef, net als in het beleidsverslag, aan wat de stand van zaken eind 2009 concreet betekent voor de inzet van het Ministerie van BuiZa in 2010/2011.

Ten slotte bevelen wij aan om de totstandkoming van de mensenrechtenrapportage te «stroomlijnen» met het jaarverslag en de controle op de totstandkoming door de departementale auditdienst. Dit is vooral van belang als het ministerie in het jaarverslag een overzicht geeft van de belangrijkste aspecten in de mensenrechtenrapportage. Wij geven daarom in overweging de departementale auditdienst te vragen om, net als bij de tweejaarlijkse rapportage «Resultaten in ontwikkeling», de totstandkoming van de mensenrechtenrapportage te beoordelen.

5. REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De ministers van BuiZa en voor Ontwikkelingssamenwerking hebben op 30 april 2009 gereageerd op ons rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van BuiZa (V). Hieronder volgt de integrale tekst van de reactie (§ 5.1) van de ministers. De reactie staat ook op onze website: www.rekenkamer.nl. De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

5.1 Reactie ministers

«Het Ministerie heeft wederom een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen. Wij zijn verheugd dat ook de Algemene Rekenkamer (AR) het beheer op orde heeft bevonden en op veel terreinen verbeteringen heeft geconstateerd. Dat is ondermeer het geval bij het personeelsbeheer, het materieelbeheer, het subsidiebeheer en de EU-aanbestedingen.

Uit het onderzoek komt evenwel een aantal tekortkomingen op het vlak van bedrijfsvoering naar voren. We zijn ons bewust dat het systeem van de overplaatsbaarheid van medewerkers van Buitenlandse Zaken bepaalde risico's met zich mee kan brengen. De departementsleiding houdt ontwikkelingen op het vlak van bedrijfsvoering dan ook nauwlettend in de gaten en neemt waar nodig actie. Ook de concerncontroller houdt, zoals U zelf aangeeft, strikt toezicht op de uitvoering van beheer. Zoals in onze reactie op het Rjv 2007 reeds werd onderstreept, is het staand beleid binnen het Ministerie maatregelen ter verbetering van beheer te nemen. Dat kan op verschillende manieren. In 2008 zijn de kaders van het nieuwe personeelsbeleid vastgelegd. In het nieuwe beleid zal nog nadrukkelijker aandacht besteed worden aan structurele kennisopbouw, -ontwikkeling en -behoud. Daarnaast worden oplossingen gezocht in organisatorische zaken als bijvoorbeeld regionalisering binnen het postennet: door efficiëntere samenwerking tussen Nederlandse ambassades wordt kennisbehoud en -ontwikkeling verder bevorderd. Het voornemen is om de administratie waar mogelijk regionaal te bundelen. Enkele pilots zijn nu in uitvoering en worden in 2010 geëvalueerd.

Wij zijn verheugd met de bijzondere aandacht van de AR voor transparantie van ontwikkelingssamenwerking en zien ons gesteund in ons streven naar verbeteringen op dit vlak. U spoort ons terecht aan om kansen op het terrein van vergroting van transparantie te benutten. Het aanbod van de AR hier aan bij te dragen wordt door ons van harte omarmd.

Wij constateren met U dat met het experiment ten aanzien van de begroting en het jaarverslag belangrijke vooruitgang is geboekt. Ook wij vinden het belangrijk om te leren van ervaringen uit het afgelopen jaar. Dat betekent dat ook niet bereikte resultaten meegenomen moeten worden.

U merkt op dat in de begroting en het jaarverslag niet goed inzichtelijk wordt gemaakt welke financiële volumes er zijn ingezet ten behoeve van de respectievelijke kabinetsdoelen. U gaat daarmee voorbij aan het feit dat verschillende doelen van het buitenlandbeleid nauw met elkaar verweven zijn en bestedingen bijdragen aan de realisatie van meerdere doelstellingen. Wij zijn van mening dat de tabel een getrouwe weergave biedt van bestedingen per kabinetsdoelstelling.

Wij stellen vast dat U tevreden bent over de mensenrechtenrapportage waarin het Ministerie de Tweede Kamer uitgebreid informeert over de activiteiten die in het kader van de Mensenrechtenstrategie zijn ontplooid. Wij erkennen dat er een duidelijke samenhang bestaat tussen het jaarverslag en de mensenrechten-rapportage. Bezien zal worden hoe in het beleidsverslag concreter ingegaan kan worden op al dan niet behaalde resultaten. Uw specifieke aanbevelingen ten aanzien van de mensenrechtenrapportage nemen wij mee in de tot standkoming van de volgende rapportage.

Volgens U is het inzetten van de lijn «principle based» versus «rule based» op verschillende onderdelen van het beheer nog een stap te vroeg. Als reden geeft U aan dat het

Ministerie nog niet voldoet aan sommige basisvoorwaarden van ordelijk en controlebaar beheer. Op zich delen wij Uw visie dat deze lijn nog niet op alle onderdelen mag en kan worden ingezet. Wij beperken dit dan ook tot de onderdelen, waar dit mogelijk en verantwoord is. Uitgangspunt hierbij is dat alleen verantwoorde risico's mogen worden gelopen.

Uw conclusie dat geen sprake is van een wezenlijke verbetering van het voorschottenbeheer bestrijden wij. De uitvoering van het plan van aanpak ter verbetering van het voorschottenbeheer heeft ertoe geleid dat het ministeriebrede beheer van de rapportages sterk is verbeterd, het sanctiebeleid veel consequenter wordt uitgevoerd en de oude voorschotten nagenoeg geheel zijn afgewikkeld. U spreekt ten aanzien van de oude voorschotten zelfs van een grote prestatie.

Wij zijn het wel met U eens dat ruimte bestaat voor verdere verbetering. De aandacht voor de verbijzonderde interne controles zal worden vergroot om onzorgvuldigheden zo veel als mogelijk is te voorkomen. Ook zal meer voorlichting plaatsvinden over het beheer van complexe, multi-donor programma's.

BIJLAGE

Voorschottenbeheer

Het Ministerie heeft de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in de kwaliteit van het voorschottenbeheer. Naast activiteiten om het bewustzijn en de kennis onder medewerkers te vergroten is fors ingezet in het toezicht op een correct en adequaat beheer van voorschotten. Uw conclusie dat dit niet geleid heeft tot een wezenlijke verbetering van het voorschottenbeheer bestrijden wij. De uitvoering van het plan van aanpak ter verbetering van het voorschottenbeheer heeft ertoe geleid dat het ministeriebrede beheer van de rapportages sterk is verbeterd, het sanctiebeleid veel consequenter wordt uitgevoerd en de oude voorschotten nagenoeg geheel zijn afgewikkeld. U spreekt ten aanzien van de oude voorschotten zelfs van een grote prestatie.

Wij zijn het wel met U eens dat ruimte bestaat voor verdere verbetering. Bovendien zijn wij net als U van mening dat met het terugbrengen van het toezicht zeer zorgvuldig moet worden omgegaan.

In Uw rapport doet U een groot aantal aanbevelingen om het voorschottenbeheer op verschillende onderdelen te verbeteren. Veel van deze aanbevelingen maken reeds deel uit van de huidige praktijk en zullen in 2009 conform Uw aanbevelingen worden gehandhaafd. Hieronder vallen bijvoorbeeld het consequent blijven aanspreken van budgethouders op basis van strak toezicht en het blijven investeren in kennis.

U concludeert dat individuele medewerkers onvoldoende affiniteit hebben met activiteitenbeheer. Deze conclusie wordt door ons onderkend. Wij zullen dit nauwlettend monitoren.

Het strakkere toezicht op de inhoud en uitvoering van plannen van budgethouders voor verbijzonderde interne controles zal een aantal van de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde problemen adresseren. Deze maatregelen moeten er toe leiden dat een goed uitgevoerd voorschottenbeheer verinnerlijkt wordt zodat het zeer intensieve toezicht van de concerncontroller verantwoord kan worden teruggebracht tot acceptabele proporties.

De stijging van de onrechtmatigheden doet zich voornamelijk voor bij nieuwe, complexere financieringsvormen in multi-donor verband. Bij de afwikkeling van oudere activiteiten zijn nauwelijks onrechtmatigheden geconstateerd. Om dit te verbeteren zal ingezet worden op ontwikkeling van specifieke kennis via bestaande instrumenten zoals de leergang activiteitscyclus en de e-learning module voorschottenbeheer. Verder zal voor de verantwoording van multi-donor voorschotten een standaard rekensjabloon worden ingevoerd waardoor de kans op fouten zal afnemen.

Ten aanzien van de tijdigheid van het uitsturen van rappelbrieven constateert U dat het ministerie de doelstelling uit het plan van aanpak niet heeft behaald. Deze constatering is op zich terecht.

Zoals ook in de derde voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer is aangegeven, zijn wij van mening dat de doelstelling dat alle budgethouders altijd alle rappellen tijdig versturen nooit behaald zal worden. Het zou naar onze mening ook niet doelmatig zijn om investeringen te plegen die dit mogelijk zouden moeten maken. Zeker bij kleinere budgethouders is het niet doelmatig om bij ziekte of verlof vervanging van dit soort taken te organiseren. Bovendien zullen tijdelijke uitval van het geautomatiseerde ERP systeem en externe omstandigheden altijd tijdelijke achterstanden blijven veroorzaken. Voor het antwoord op de vraag of het Ministerie op dit gebied voldoende «in control» is, wordt dan ook gekeken naar een gewogen gemiddelde over alle budgethouders heen. Indien ministeriebreed ongeveer 90% van de rappelbrieven tijdig worden verstuurd, vinden wij dat we voldoende «in control» zijn ten aanzien van dit deelproces.

In het toezichtmodel dat thans wordt gehanteerd zal de concerncontroller pas actie ondernemen richting een budgethouder indien de score op rappelgebied drie weken achtereenvolgende is onvoldoende. Dit is een uitvloeisel van het besef dat tijdelijke achterstanden onvermijdbaar zijn, mits ze binnen een redelijke termijn weer worden ingelopen. Wij blijven van mening op dit terrein voldoende «in control» te zijn.

U constateert dat ongeveer een derde van alle rapportages niet tijdig beoordeeld wordt. Als gevolg van de wijze waarop deze administratie is vormgegeven, kan alleen maar geconstateerd worden dat bij ongeveer een derde van rapportages de goedkeuring niet binnen 2 maanden (voor tussentijdse rapportages) of 3 maanden (voor eindrapportages) is vastgelegd.

Voordat een rapportage kan worden goedgekeurd, is soms uitvoerig overleg met de aanleverende organisaties nodig of moeten aanvullende vragen worden gesteld. Hierdoor kan een beoordeling langer duren dan voorzien.

Desondanks zijn wij van mening dat de tijdigheid waarmee rapportages worden beoordeeld en afgewikkeld verder kan verbeteren. De aandacht die hieraan in 2008 is besteed heeft al tot verbetering geleid. In 2009 zullen wij aandacht aan dit aspect blijven besteden. Hierbij moet overigens ook worden gerealiseerd dat er piekmomenten in het jaar bestaan waarop veel rapportages tegelijkertijd worden ontvangen. Dit kan tot tijdelijke vertraging in de beoordeling van rapportages leiden.

Toezicht op het NIMD

Zoals U in Uw rapport aangeeft, heeft het Ministerie het reeds in 2007 verbeterde toezicht op het NIMD in 2008 krachtig voortgezet. Wij zijn het met U eens dat het toezicht in 2008 intensief was, waarmee passend is gereageerd op de op dat moment voortdurende zorg over het door het NIMD gevoerde beheer.

In 2008 zijn de reeds vastliggende verplichtingen waaraan het NIMD is gehouden herbevestigd en zijn aanvullende afspraken gemaakt in het Plan van Aanpak van het NIMD. In dit Plan van Aanpak zijn verbeteringen opgenomen die het NIMD doorvoert en zal doorvoeren om strikte naleving van de subsidievoorwaarden te garanderen. Wij zijn het met U eens dat het verbeterde toezicht op het NIMD nog niet heeft geresulteerd in een reeds in 2008 zichtbaar verbeterd beheer door het NIMD. Het in 2008 formeel ingestelde sanctiebeleid blijft in 2009 dan ook onverkort van kracht. In de tweede helft van 2009 zal ik middels een extern onderzoek laten vaststellen of de beoogde verbeteringen zijn gerealiseerd.

Het bevreemd ons dat U, ondanks de complimenten met betrekking tot het beheer aan ons adres, evengoed een onvolkomenheid bij het Ministerie neerlegt.

Reviewbeleid

Hoewel Uw constatering dat reviews niet of beperkt worden uitgevoerd feitelijk juist is, suggereert U dat het Ministerie te weinig reviews uitvoert. Wij delen Uw impliciete suggestie niet. Het Ministerie voert het rijksbeleid uit, waarin is vastgelegd dat reviews alleen worden uitgevoerd indien op basis van een risicoanalyse er concrete signalen of aanwijzingen zijn om te twifelen aan de kwaliteit van de accountantscontrole. Uw wens om het rijksbeleid aan te passen hebben wij ter kennisgeving aangenomen. Wij delen Uw conclusie dat het reviewbeleid nog niet toereikend is, niet.

Zoals ook in de reactie op de Secretarisbrief is aangegeven, delen wij wel met U het belang van een tijdige uitvoering van verbijzonderde interne controles. De interne controleplannen van de grote (OS-) directies worden daarom in het voorjaar afgestemd met de directie Financieel Economische Zaken. Wij stellen vast dat Uw aanbevelingen overeen komen met de door ons vastgestelde acties.

EU-aanbestedingen

Wij zijn verheugd met Uw constatering dat de naleving van Europese aanbestedingsregelgeving en de interne regelgeving van het Ministerie over aanbesteden is verbeterd. Het Ministerie zal bezien hoe de tijdigheid van het indienen van verzoeken om gebruik te kunnen maken van uitzonderingsbepalingen en ook de begeleiding van budgethouders bij aanbestedingstrajecten kan worden verbeterd. Uw aanbeveling van een centraal contractregister zal hier in worden meegenomen.

Huisvesting

In lijn met Uw aanbevelingen zijn in 2008 verschillende maatregelen genomen ter verbetering van het beheer van huisvestingsprojecten. Het effect hiervan zal in 2009 zichtbaar worden. De initiële raming is nooit een perfecte basis. Door middel van risico-analyse bij aanvang worden onzekerheden zoveel mogelijk in kaart gebracht. Vervolgens wordt bezien hoe deze beheersbaar kunnen worden gehouden. Sommige risico's zijn echter niet te voorzien.

In het kader van verdere verbetering van het toezicht op het regulier onderhoud wordt in 2009 een leesfunctie voor de posten in Planon ingevoerd. Overigens zijn wij niet van mening dat er een noodzaak tot het aanpassen van de bevoegdheden van de directie DHB bestaat.

In het eerste half jaar van 2009 zijn themacontroles uitgevoerd. Daarnaast zijn er duidelijke afspraken met ISB gemaakt over onderzoek naar de uitvoering van het huisvestingsbeleid op posten.

Vliegtickets

In navolging van de constatering van de Auditdienst van het Ministerie in het najaar van 2008 stelt U dat het beheerproces rondom vliegtickets op een aantal punten verbeterd kan worden. Het Ministerie heeft reeds aan een deel van de aanbevelingen opvolging gegeven door het aanscherpen van de toepassing van de bestaande regelgeving en door aanpassingen in het pakket van eisen met betrekking tot het aanbestedingstraject voor 2009. Het Handboek Bedrijfsvoering zal zo nodig aangepast worden.

Informatiebeveiliging

De inspanningen van het Ministerie op het gebied van de informatiebeveiliging zijn niet onopgemerkt gebleven. Na de constatering en aanbevelingen van de AR in voorgaande jaren is veel werk verzet om de informatiebeveiliging op orde te krijgen.

Ook de implementatie en uitvoering van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) heeft na de aanstelling van een functionaris voor de gegevensbescherming (FG) een impuls gekregen. Dat neemt niet weg dat er zaken zijn, die de nodige aandacht zullen behoeven en ook krijgen, zoals de uit te voeren beveiligingsmaatregelen door de budgethouders en de Wbp-aspecten van uitbesteding van processen waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. Kennisopbouw en -behoud wordt gewaarborgd binnen de kerngroep informatiebeveiliging (KGIB), die bestaat uit leden vanuit verschillende disciplines (CDIO, ICT, ACD en VDB). De KGIB ziet toe op de correcte uitvoering van het informatiebeveiligingsbeleid van het gehele departement (inclusief posten).

Vertrouwensfuncties

Wij nemen de drie aanbevelingen van de AR op het terrein van de veiligheidsonderzoeken ter harte. Ten aanzien van de aanbeveling dat het Ministerie dient te zorgen voor een correcte uitvoering van de WVO kan worden opgemerkt dat het aantal functionarissen dat op een vertrouwensfunctie is uitgezonden zonder verklaring van geen bezwaar inmiddels is gereduceerd. Het Ministerie werkt aan een inhaalslag om de per eind 2008 genoemde

39 medewerkers alsnog zo spoedig mogelijk te laten screenen door hen, waar mogelijk, naar Nederland te laten overkomen voor een gesprek met de onderzoeker van de AIVD. In enkele gevallen zijn AIVD-medewerkers in de gelegenheid gesteld om enige medewerkers die reeds op hun functie waren aangetreden in het buitenland te interviewen. Dit heeft inmiddels geleid tot een behoorlijke reductie van het aantal nog te screenen medewerkers te weten, 20 reguliere medewerkers en 11 zowel externe als BZ medewerkers die op korte termijn moesten worden ingezet voor EU missies. Wij tekenen hierbij nog aan dat een deel van de genoemde 39 medewerkers collega's betreft die in het verleden reeds een veiligheidsonderzoek hadden ondergaan.

Een tweede aanbeveling van de AR luidt dat het Ministerie in 2009 samen met de AIVD alsnog de gevestigde praktijk rond het vaststellen van vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken evalueert. Het voornemen bestaat om binnen afzienbare termijn het convenant inzake vertrouwensfuncties tussen de AIVD en het Ministerie af te sluiten op basis waarvan een evaluatie kan plaatsvinden. Het ligt in de lijn der verwachting dat deze evaluatie conform de aanbeveling van de AR eind 2009 dan wel begin 2010 zijn beslag zal krijgen. Deze evaluatie kan worden gebruikt om een aantal oplossingsrichtingen te leveren voor de structurele problematiek rond de WVO, en conform de derde aanbeveling van de AR samen met de AIVD te zorgen voor een meer beheerst proces.

Tenslotte werkt het Ministerie departementsbreed reeds met voortvarendheid aan een geautomatiseerd systeem van managementinformatie op het gebied van vertrouwensfuncties. Naar verwachting zal dit systeem rond einde zomer 2009 operationeel zijn.

Archief- en dossierbeheer

In overeenstemming met Uw aanbeveling blijven wij aandacht besteden aan het toezicht op hoe posten omgaan met archief- en dossierbeheer. Het toezicht van de directie Documentaire Informatievoorziening omvat een jaarlijks op te stellen risicoanalyse met als doel die posten te identificeren waarbij het archiefbeheer aandacht behoeft. Ook zal blijvend aandacht besteed worden aan de capaciteit en bewustzijn van de medewerkers belast met archief- en dossierbeheer. Medio 2009 zal de nieuwe archief-instructie voor het departement gereed zijn. Deze instructie zal in het najaar, na het volgen van opleidingen door archiefmedewerkers en na de clustering van de archieven, operationeel worden. De capaciteit van de archiefmedewerkers en de kwaliteit van het dossierbeheer zullen hierdoor een impuls krijgen.»

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Ontwikkelingssamenwerking is een belangrijk onderdeel van het Nederlandse buitenlandbeleid. De complexiteit ervan vereist onder meer goed functionerende bedrijfsvoeringsprocessen bij het ministerie. Wij zijn blij dat de ministers het belang van goed functionerende bedrijfsvoeringsprocessen onderkennen en willen streven naar verdere verbeteringen op dit punt. Immers, bedrijfsvoeringsprocessen die op orde zijn dragen bij aan transparantie over het gevoerde beheer en over de daarmee behaalde resultaten op het gebied van ontwikkelingsamenwerking.

Wij stellen het op prijs dat de ministers ons aanbod om hieraan bij te willen dragen, van harte omarmen. Wij constateren dat de toezeggingen van de ministers aansluiten bij onze aanbevelingen.

Dat de ministers, ter verbetering van het beheer bij het ministerie, nadrukkelijker aandacht zullen besteden aan structurele kennisopbouw, -ontwikkeling en -behoud, waarderen wij zeer.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN (V)

A. Verplichtingen (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Fout | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|------|----------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| Beleidsartikelen | | | | | | | | | | |
| 1 | Versterking internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten | 144 210 | 90 | -179- | | | | 269 | nee | - |
| 2 | Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur | 1 009 797 | 2 422 | 67 | | 238 | | 2 727 | nee | - |
| 3 | Versterkte Europese samenwerking | 7 417 181 | - | - | | - | | - | | - |
| 4 | Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede | 2 510 009 | - | 47 | | - | | 47 | nee | - |
| 5 | Toegenomen menselijke ontwikkeling en sociale ontwikkeling | 1 574 209 | 1 420 | - | | - | | 1 420 | nee | - |
| 6 | Beter beschermd en verbeterd milieu | 380 057 | - | - | | - | | - | | - |
| 7 | Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer | 190 608 | - | -33 | | - | | 33 | nee | - |
| 8 | Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland | 45 020 | 15 | 1 778 | | - | | 1 793 | nee | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | | | |
| 9 | Geheim | - | - | - | | - | | - | - | - |
| 10 | Nominaal en onvoorzien | 14 | - | - | | - | | - | - | - |
| 11 | Algemeen | 726 318 | 2 091 | -3 001 | | 8 800 | | 13 892 | nee | - |
| Totaal | | 13 997 423 | 6 039 | -1 320 | | 9 038 | | - | | - |

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

| Art. nr. | Post | Fout |
|----------|---------------------------|-----------------------------------|
| | Totaal individuele fouten | 0 |
| | Totaal verplichtingen | 13 997 423 |
| | Procentuele fout | 0,05% |
| | Procentuele onzekerheid | 0,06% |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |

B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Deugdelijke weergave | | | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | |
| 1 | Versterking internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten | 121 966 | 4 131 | 233 | - | 4 364 | nee | - |
| 2 | Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur | 1 033 602 | 5 489 | - | - | 5 489 | nee | - |
| 3 | Versterkte Europese samenwerking | 8 259 913 | - | - | - | - | - | - |
| 4 | Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede | 1 067 912 | 568 | 284 | - | 851 | nee | - |
| 5 | Toegenomen menselijke ontwikkeling en sociale ontwikkeling | 1 683 666 | 18 | - | - | 18 | nee | - |
| 6 | Beter beschermd en verbeterd milieu | 359 447 | 1 154 | - | - | 1 154 | nee | - |
| 7 | Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer | 228 405 | - | - | - | - | - | - |
| 8 | Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland | 85 203 | 140 | 445 | - | 585 | nee | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | |
| 9 | Geheim | - | - | - | - | - | - | - |
| 10 | Nominaal en onvoorzien | 14 | - | - | - | - | - | - |
| 11 | Algemeen | 842 778 | 806 | 730 | 2 281 | 3 817 | nee | - |
| Totaal | | | 13 682 906 | 1 225 | 2 281 | - | - | - |
| (1) Totaal Uitgaven en Ontvangsten | | | | | | | | |
| Procentuele fout | | 0,10% | Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten | | | | | |
| Procentuele onzekerheid | | 0,02% | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | |
| | | | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | |
| (2) Totaal | | | | | | | | |
| Procentuele fout | | 0,10% | Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten | | | | | |
| Procentuele onzekerheid | | 0,02% | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | |
| | | | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | |

B. Uitgaven (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Fout | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|------|----------------|----------------------|-------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| Beleidsartikelen | | | | | | | | | | | |
| 1 | Versterking internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten | 121 966 | 4 131 | - 233 | - | - | - | - | 4 364 | nee | - |
| 2 | Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur | 1 032 340 | 5 489 | - | - | - | - | - | 5 489 | nee | - |
| 3 | Versterkte Europese samenwerking | 7 585 224 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 4 | Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede | 1 028 858 | 568 | 284 | - | - | - | - | 851 | nee | - |
| 5 | Toegenomen menselijke ontwikkeling en sociale ontwikkeling | 1 683 666 | 18 | - | - | - | - | - | 18 | nee | - |
| 6 | Beter beschermd en verbeterd milieu | 359 447 | 1 154 | - | - | - | - | - | 1 154 | nee | - |
| 7 | Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer | 189 450 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 8 | Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland | 84 502 | 140 | 445 | - | - | - | - | 585 | nee | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | | | | |
| 9 | Geheim | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 10 | Nominaal en onvoorzien | 14 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 11 | Algemeen | 702 433 | 806 | 730 | - | 2 281 | - | - | 3 817 | nee | - |
| Totaal | | 12 787 900 | 12 305 | 1 225 | - | 2 281 | - | - | - | - | - |

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

| Art. nr. | Post | Fout |
|---------------------------|------|-----------------------------------|
| Totaal individuele fouten | | |
| | | 0 |
| Totaal uitgaven | | |
| | | 12 787 900 |
| Procentuele fout | | |
| | | 0,11% |
| Procentuele onzekerheid | | |
| | | 0,02% |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |

C. Ontvangsten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F+O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|----------------------|------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Deugdelijke weergave | | | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | |
| 1 | Versterking internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten | - | - | - | - | - | - | - |
| 2 | Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur | 1 262 | - | - | - | - | - | - |
| 3 | Versterkte Europese samenwerking | 674 689 | - | - | - | - | - | - |
| 4 | Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede | 39 054 | - | - | - | - | - | - |
| 5 | Toegenomen menselijke ontwikkeling en sociale ontwikkeling | - | - | - | - | - | - | - |
| 6 | Beter beschermd en verbeterd milieu | - | - | - | - | - | - | - |
| 7 | Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer | 38 955 | - | - | - | - | - | - |
| 8 | Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland | 701 | - | - | - | - | - | - |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | |
| 9 | Geheim | - | - | - | - | - | - | - |
| 10 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - |
| 11 | Algemeen | 140 345 | - | - | - | - | - | - |
| Totaal | | 895 006 | - | - | - | - | - | - |

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

| Art. nr. | Post | Fout |
|---------------------------|------|---------|
| Totaal individuele fouten | | |
| | | 0 |
| Totaal ontvangsten | | |
| | | 895 006 |
| Procentuele fout | | |
| | | 0,00% |
| Procentuele onzekerheid | | |
| | | 0,00% |

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

| Art. Omschrijving nr. | Verantwoord bedrag | Fout | Onzekeerheid | Totaal F + O | Onzekeerheid over volledigheid |
|---------------------------------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|----------------|--------------------------------|
| | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave |
| Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden | | | | | |
| Baten | 15 127 | - | - | - | - |
| Bijdrage moederdepartement | 14 732 | - | - | - | - |
| Totaal baten | 15 127 | - | - | - | - |
| Totale baten baten-lastendiensten | 15 127 | | | | |
| Procentuele fout | 0,00% | | | | |
| Procentuele onzekeerheid | 0,00% | | | | |

E. Saldibalans (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Fout | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Onzekerheid | Totaal F + O | Onzekerheid over volledigheid |
|----------|--------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|------|----------------|----------------------|-------------|--------------|-------------------------------|
| 3 | Liquide middelen | 64 267 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 5 | Uitgaven buiten begrotingsverband | 20 146 | - | 240 | - | - | 240 | - | 240 | - |
| 6 | Ontvangsten buiten begrotingsverband | 13 839 | - | 336 | - | - | 336 | - | 336 | - |
| 7 | Openstaande rechten | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 8 | Extra-comptabele vorderingen | 854 911 | - | 388 | - | - | 388 | - | 388 | - |
| 9 | Extra-comptabele schulden | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 10 | Voorschotten | 5 404 273 | 43 529 | 55 545 | - | 2 749 | 101 823 | - | 101 823 | - |
| 11 | Garantieplichtingen | 1 097 592 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 12 | Openstaande verplichtingen | 10 714 836 | - | 1 949 | - | - | 1 949 | - | 1 949 | - |
| 13 | Deelhemingen | 61 771 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Totaal beoordeeld | 18 231 635 | 43 529 | 58 458 | - | 2 749 | - | - | - | - |

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

| | | |
|-------------------------|------------|-----------------------------------|
| Totaal saldibalans | 18 231 635 | Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele fout | 0,56% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele onzekerheid | 0,07% | Tolerantiegrens niet overschreden |

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

| Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|--------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Deugdelijke weergave | | | |
| Totaal afgerekende voorschotten 2008 | 3 443 546 | 43 529 | - | - | 46 278 | nee | - |
| Totaal afgerekende voorschotten | 3 443 546 | 43 529 | - | - | - | - | - |

BIJLAGE 2

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

| | |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| AAL | Audit Actielijst |
| AIVD | Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst |
| AO | Administratieve Organisatie |
| Bemo | Beoordelingsmemorandum |
| BuiZa | Buitenlandse Zaken |
| CBI | Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden |
| Coca | Checklist for Organisational Capacity Assesment |
| cRMA | centrale Records Management Applicatie |
| CdP | Chef de Poste |
| CW 2001 | Comptabiliteitswet 2001 |
| DG | Directeur-Generaal |
| DHB | Directie Huisvesting Buitenland |
| ECA | Employment Conditions Abroad |
| EVD | Economische Voorlichtingsdienst, internationaal ondernemen en samenwerken |
| FEZ | Directie Financieel Economische Zaken |
| FG | Functionaris voor de gegevensbescherming |
| FMO | Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden |
| HBBZ | Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken |
| HDPO | Hoofddirectie Personeel en Organisatie |
| ICT | Informatie en Communicatie Technologie |
| ISB | Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering |
| Matra | (Programma) Maatschappelijke Transformatie |
| MFS | Mede Financieringsstelsel |
| MOP | Meerjarenonderhoudsplan |
| NCDO | Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling |
| NFBI | Niet financiële beleidsinformatie |
| NGO | Non-gouvernementele organisatie |
| NIMD | Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie |
| NVIS | Nieuw Visum Informatie Systeem |
| OD | Operationele Doelstelling |
| OS | Ontwikkelingssamenwerking |
| PIPS | Subsidiekader politieke en interparlementaire samenwerking |
| Piramide | Geautomatiseerd administratief systeem |
| PLANON | Planmatig onderhoudssysteem |
| RBV | Rijksbegrotingsvoorschriften |
| RDS | Reis- en declaratiesysteem |
| RJv | Rapport bij het Jaarverslag |
| RPE | Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie |
| SG | Secretaris-Generaal |
| TFAC | Task Force Anti Corruptie |
| TMF-subsidie | Thematische Medefinancieringssubsidie |
| VBTB | Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording |
| VIC | Verbijzonderde interne controle |
| VIR 2007 | Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 |
| VN | Verenigde Naties |
| WBP | Wet Bescherming Persoonsgegevens |
| WVO | Wet veiligheidsonderzoeken |

LITERATUUR

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2001). *Rapport bij de financiële verantwoording 2000 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 380, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2004). *Rapport bij het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 540, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007a). *Terugblik 2007: Beveiliging van Nederlandse Ambassades in het buitenland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 149, nrs. 4–5. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel B*, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 127. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009). *Rapport Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 910, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009a). *Staat van de beleidsinformatie 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 939, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Rijk verantwoord 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Brief minister over de maatregelen die het kabinet neemt om de uitgaven externe inhuur te beheersen (nota externe inhuur)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 38. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Sociaal jaarverslag van het Rijk 2008*. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2005). *Beschikking tot subsidieverlening voor het Matra-programma «Kleine Plaatselijke Activiteiten» 2005–2008 met kenmerk DZO-UM/0431/2005*. Den Haag: directie Financieel Economische Zaken.

BuiZa (2006). *Brief minister over de resultaten van de werkzaamheden van de TFAC gedurende de periode januari–september 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 V, nr. 45. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2007). *Lijst van vragen en antwoorden over de Task Force Anti Corruptie (TFAC)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800, nr. 71. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2007a). *Brief Ministerie van Buitenlandse Zaken over de gemaakte vorderingen in het op orde brengen van het voorschottenbeheer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200, nr. 3. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2007b). *Begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2007c). *Vaststelling subsidieplafond en wijziging beleidsregels voor subsidiëring van activiteiten op het gebied van Human Resources Development ten behoeve van China (Azië-faciliteit voor China)*. Stct. 26 nov. 2007, nr. 227.

BuiZa (2007d). *Vaststelling subsidieplafond en wijziging beleidsregels subsidiëring activiteiten Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Indonesiëfaciliteit)*. Stct. 5 dec. 2007, nr. 236.

BuiZa (2007e). *Mensenrechtenstrategie voor het buitenlandsbeleid; brief van de minister «Naar een menswaardig bestaan»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 263, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2008). *Begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2009; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2008a). *Brief Ministerie van Buitenlandse Zaken over het op orde brengen van het voorschottenbeheer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200, nr. 75. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2008b). *Auditplan 2008*; Auditdienst. Den Haag: eigen beheer.

BuiZa (2008c). *Brief minister over het op orde brengen van het voorschottenbeheer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700, nr. 15. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2008d). *Mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 263, nr. 6. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2008e). *Lijst met vragen en antwoorden over de mensenrechtennotitie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 263, nr. 9. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2009). *Accountantsrapport 2008*. Den Haag: eigen beheer.

BuiZa (2009a). *Mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid; brief van de minister «De Mensenrechtenrapportage 2008»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 263, nr. 27. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2009b). *Beleidsdoorlichting: Nederland als gastheer voor internationale organisaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 178, nr. 5. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2009c). *Jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924, nr. 4. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2009d). *Beleidsdoorlichting Medefinancieringsstelsel*. Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2008). *Evaluatie-instrument beleidsdoorlichting; evaluatie VBTB; brief van de minister*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 308 en 29 949, nr. 4.

Financiën (2008a). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2006; brief van de minister*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 031, nr. 22.

Wet- en regelgeving

Comptabiliteitswet 2001. Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk.

Wet bescherming persoonsgegevens. Wet van 6 juli 2000, houdende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens.

Wet veiligheidsonderzoeken. Wet van 10 oktober 1996, houdende regelen inzake het verrichten van veiligheidsonderzoeken.

Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007.

Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken.

Reglement Dienst Buitenlandse Zaken.

Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006.

Regeling Rijksbegrotingvoorschriften 2008.

Regeling Rijksbegrotingvoorschriften 2009.