

---

Vergaderjaar 2009–2010

---

**32 360 V**

**Slotwet en jaarverslag Ministerie van  
Buitenlandse Zaken 2009**

**Nr. 4**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2009 VAN HET MINISTERIE  
VAN BUITENLANDSE ZAKEN (V)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 2010

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2010 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Over dit onderzoek</b>	<b>6</b>
1.1 Oordelen bij het jaarverslag	6
1.2 Onderzoek naar beleid	6
1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering	6
1.4 Onderzoek naar de financiële informatie	7
<b>2 Beleid</b>	<b>8</b>
2.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	8
2.2 Praktijktoets	8
2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	9
<b>3 Bedrijfsvoering</b>	<b>10</b>
3.1 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	10
3.2 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	12
3.2.1 Voorschottenbeheer bij drie beheerdomeinen	12
3.2.2 Toezicht NIMD	12
3.2.3 Huisvesting buitenland	13
3.2.4 Vliegtickets	13
3.3 Overige onderdelen van de bedrijfsvoering	13
3.3.1 Vertrouwensfuncties	13
3.3.2 Archief- en dossierbeheer	13
3.4 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	14
<b>4 Financiële informatie</b>	<b>15</b>
4.1 Oordeel over financiële informatie	15
4.2 Oordeel over saldibalans en toelichting	15
<b>5 Reactie minister van BuiZa en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>16</b>
5.1 Reactie minister	16
5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	17
<b>Kwaliteitskaart</b>	<b>18</b>
<b>Audit Actielijst 2010</b>	<b>25</b>
<b>Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)</b>	<b>27</b>
<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>34</b>
<b>Literatuur</b>	<b>35</b>



## SAMENVATTING

Voor u ligt ons Rapport bij het Jaarverslag 2009 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.

Wij hebben uit hoofde van onze wettelijke taak, zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001), het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer van het Ministerie van BuiZa beoordeeld en we zijn nagegaan of de informatie in het jaarverslag van dit ministerie over het gevoerde beleid, over de bedrijfsvoering en over de financiën tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in het jaarverslag.

De belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek naar het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa zijn:

- In het beleidsverslag van het Jaarverslag 2009 geeft de minister bij alle kabinetsprioriteiten aan welke prestaties hij heeft geleverd om de beoogde doelen te bereiken. Omdat de minister het beleidsverslag in het jaarverslag niet altijd hetzelfde inricht als de beleidsagenda in de begroting, is echter lastig na te gaan of wat in de begroting is afgesproken overeenkomt met de geleverde prestaties. Het zou de transparantie van het jaarverslag verhogen als de minister (ook al in de begroting):
  - meer samenhang aanbrengt tussen kabinetsprioriteiten en de eigen operationele doelstellingen;
  - het beleidsverslag en de beleidsagenda structureert aan de hand van tussentijdse doelen;
  - de verantwoordelijkheid van de minister beschrijft.
- De bedrijfsvoering van het ministerie kent nog acht<sup>1</sup> onvolkomenheden. In 2007 waren dat er vier, in 2008 negen. Een deel van de onvolkomenheden is met relatief eenvoudige maatregelen aan te pakken. Naar onze mening had het ministerie daar met iets meer inzet meer kunnen bereiken. Een ander deel van de onvolkomenheden is moeilijker weg te werken. Zo is het voorschottenbeheer een complex proces met veel actoren. Het ministerie heeft op dit punt veel inspanningen verricht, waardoor de stand van de oude voorschotten is gedaald. Maar mocht er volgend jaar geen verdere verbetering te constateren zijn, zal de Algemene Rekenkamer overwegen bezwaar te maken tegen het voorschottenbeheer. Ook bij de huisvesting van posten en medewerkers in het buitenland zijn stappen gezet, voor een betere beheersing van de nieuwbouwprojecten en voor het uitvoeren van het onderhoud. Een uitgewerkt toezichtsplan op het materieelbeheer van de posten is echter nog in ontwikkeling.
- Bij de financiële informatie zijn geen fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en deugdelijke weergave geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

---

<sup>1</sup> Er zijn dit jaar twee onvolkomenheden bijgekomen omdat wij in 2009 specifiek hebben aangegeven waar de problemen met het voorschottenbeheer het grootst zijn. Daardoor stijgt het aantal onvolkomenheden bij het voorschottenbeheer van één in 2008, toen we het probleem toerekenden aan het hele departement, naar drie in 2009, namelijk bij twee directies en de ontwikkelingssamenwerkingsposten. Zonder deze toerekening zou het aantal onvolkomenheden in 2009 op zes uitkomen.

## **1 OVER DIT ONDERZOEK**

Een minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag over hoe zijn ministerie in het afgelopen jaar heeft gepresteerd en gefunctioneerd. In het jaarverslag staat of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid), hoe het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn geweest (financiële informatie).

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen, en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen.

In dit rapport komen achtereenvolgens aan de orde: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2), over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 4). Wij besluiten dit rapport met een weergave van de reactie die wij op het conceptrapport hebben gekregen van de minister van BuiZa, aangevuld met ons nawoord (hoofdstuk 5).

Een uitgebreide toelichting op dit rapport staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### **1.1 Oordelen bij het jaarverslag**

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de CW 2001. Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid, over de bedrijfsvoering en over de financiën tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen. Met onze wettelijke oordelen hierover ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.

### **1.2 Onderzoek naar beleid**

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De CW schrijft daarnaast voor dat wij jaarlijks onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85). Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. We schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid (§ 2.1). Daarnaast geven we voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer was afgesproken (§ 2.2). Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen (§ 2.3).

### **1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering**

Conform de CW 2001 (art. 82) doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Wij integreren dit onderzoek in het jaarlijks terugkerende rechtmatigheidsonderzoek. Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en

materieelbeheer en de voor dat beheer bijgehouden administraties (§ 3.2). Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de geconstateerde onvolkomenheden in de overige bedrijfsprocessen, die belangrijk zijn voor het functioneren van het Ministerie van BuiZa, en doen waar nodig aanbevelingen voor verbetering (§ 3.3). Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen (§ 3.4).

#### **1.4 Onderzoek naar de financiële informatie**

Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, art. 82). In hoofdstuk 4 melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard onze *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

## 2 BELEID

Onze conclusie op hoofdlijnen is dat de transparantie van het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa te wensen over laat. De hier genoemde verbetermogelijkheden gelden net zo goed voor de begroting. Het jaarverslag kan transparanter gemaakt worden door de samenhang tussen de kabinetsprioriteiten en de operationele doelstellingen beter aan te geven. Een aantal operationele doelstellingen is ook erg ruim geformuleerd, waardoor er allerlei uitgaven aan toegerekend worden.

Het gebruikmaken van tussendoelen, gekoppeld aan operationele doelstellingen en financiële inzet, zou de transparantie van het jaarverslag vergroten.

De transparantie kan ook vergroot worden door bij de beleidsartikelen duidelijker te formuleren of de prestaties inspanningsverplichtingen betreffen of resultaatverplichtingen, en door informatie op te nemen over financiële steun: is er sprake van sectorsteun, van projectsteun, van bilaterale bijdragen of van multilaterale bijdragen?

Het jaarverslag kan ten slotte aan transparantie winnen door de verantwoordelijkheid van de minister erin te beschrijven. Dan wordt duidelijk hoe ver zijn aansprakelijkheid voor de internationaal gestelde doelen reikt.

### 2.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

Het Ministerie van BuiZa neemt deel aan het experiment «Verbeteren verantwoording en begroting». Dit betekent dat het ministerie over de afzonderlijke artikelen geen beleidsinformatie opneemt. Alleen van de kabinetsprioriteiten wordt, conform de afspraak, in het jaarverslag opgenomen wat de minister van plan was te doen en of hij bereikt heeft wat hij wilde bereiken.

Omdat de minister het beleidsverslag in het jaarverslag anders inricht dan de beleidsagenda in de begroting, is lastig na te gaan of wat in de begroting is afgesproken, overeenkomt met de geleverde prestaties.

### 2.2 Praktijktoets

In onze praktijktoetsen bekijken we wat de bijdrage van het beleid is geweest aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem, en gaan we na of het voor dit beleid bestemde geld besteed is aan de afgesproken doelen. Wij hebben twee onderzoeken gedaan op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.<sup>2</sup> Gezien de beperkingen van de praktijktoets zijn we terughoudend bij het geven van een oordeel over de daadwerkelijke effecten van het beleid.

Uit ons onderzoek naar het Private Sector Investeringsprogramma, een investeringssubsidie met het doel armoede in ontwikkelingslanden te verminderen, blijkt dat de methode van investeringssubsidie resultaat heeft. In 2009 zijn volgens een rapportage van de uitvoerende organisatie 2 800 arbeidsplaatsen gerealiseerd. In 2009 was voor deze investeringssubsidie een committeringsbudget van € 70 miljoen beschikbaar. Het beleid van het Ministerie van BuiZa is hierop mede van invloed geweest, hoewel niet precies vast is te stellen in welke mate. Andere organisaties, bijvoorbeeld de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV, 2006), vragen zich ook af of dit de beste vorm van ondersteuning is, of dat misschien minder selectieve interventies als garantiestellingen of verzekeringen geschikter zouden zijn.

<sup>2</sup> Het eerste onderzoek betreft de subsidiëring Private Sector Investeringsprogramma (PSI): operationele doelstelling 4.3: verhoogde economische groei en verminderde armoede als gevolg van gezonde private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Het is een uitwerking van doelstelling 6 van kabinet-Balkenende IV: Duurzame economische ontwikkeling bevorderen en armoedebestrijding met kracht voortzetten en uitwerken in het project de Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij. Het tweede onderzoek betreft operationele doelstelling 5.1: Alle kinderen en jongeren hebben gelijke kansen om kwalitatief goed onderwijs te doorlopen, dat hen de benodigde vaardigheden en kennis biedt om op een volwaardige wijze deel te kunnen nemen aan de samenleving, ook als uitwerking van doelstelling 6 van kabinet-Balkenende IV. We hebben dit onderzoek beperkt tot het basisonderwijs in Mali.



Bij het tweede onderzoek – naar het basisonderwijs in Mali – valt vooral de complexiteit van de problematiek op. Nederland heeft in 2009 € 25 miljoen begrotingssteun aan de onderwijssector gegeven en is daar met meerdere andere partijen bij betrokken. Daarnaast moet rekening gehouden worden met internationale afspraken, met de verantwoordelijkheid van de Malinese overheid en met culturele aspecten op het terrein van het Malinese onderwijs. Door deze complexiteit is resultaten behalen een kwestie van lange adem. De resultaten tot nu toe zijn vooral zichtbaar in de groei van het aantal leerlingen. De onderwijskwaliteit blijft nog achter en de leerprestaties zijn over het algemeen laag, maar deze resultaten moeten wel worden afgezet tegen het lage niveau van het basisonderwijs in Mali aan het einde van de vorige eeuw.

### **2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid**

Onderstaand kader bevat ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa wordt verstrekt over het gevoerde beleid. Wij geven hierover jaarlijks een oordeel krachtens de CW 2001. Dit jaar hebben wij de totstandkoming van het prestatiegegeven *Banengroei in fte in 2009 dankzij het PSI-programma* (artikel 4) uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa onderzocht.

#### **Oordeel**

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over het prestatiegegeven *Banengroei in fte in 2009 dankzij het PSI-programma* op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

### **3 BEDRIJFSVOERING**

Onze conclusie op hoofdlijnen is dat het Ministerie van BuiZa nog forse inspanningen moet verrichten om de acht onvolkomenheden die wij in 2009 geconstateerd hebben, weg te werken. Het belang van een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering leeft naar onze mening onvoldoende bij het ministerie. Het ministerie neemt niet altijd even voortvarend maatregelen om relatief eenvoudige onvolkomenheden op te lossen. In 2008 zijn drie onvolkomenheden opgelost. Een aantal andere onvolkomenheden had met iets meer en tijdiger inzet dit jaar ook opgelost kunnen worden, zoals de onvolkomenheid in de omgang met vliegtickets en het toezicht op het Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie (NIMD).

Andere onvolkomenheden zijn moeilijker op te lossen, zoals het voorschottenbeheer en de huisvesting van posten en medewerkers in het buitenland. We zien dat het ministerie op deze punten veel inspanningen heeft verricht en verbeteringen heeft gerealiseerd, maar onvoldoende om de onvolkomenheden op te lossen. Bij beide onvolkomenheden speelt het feit dat de toezichthoudende rol van centrale diensten bij decentrale eenheden en de posten in het buitenland onvoldoende is verankerd. De centrale diensten hebben niet altijd de mogelijkheden om dwingend op te treden richting integraal verantwoordelijke (decentrale) budgethouders. Voor voorschottenbeheer en huisvesting, maar ook voor het archief- en dossierbeheer – een van de andere onvolkomenheden – geldt dat het goed verankeren van de toezichthoudende rol noodzakelijk is om de problematiek op te lossen.

Voor de onvolkomenheden bij vertrouwensfuncties en het archief- en dossierbeheer geldt dat deze relatief veel te lijden hebben gehad van de taakstellingen bij ondersteunende functies bij het ministerie.

#### **3.1 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering**

Onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa over de afgelopen drie jaar. Daarin staat welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

**Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering**  
**Ministerie van BuiZa**

	2007	2008	2009
<b>Onvolkomenheden</b>			
<b>Ernstige onvolkomenheden</b>			
<b>Opgelost</b>			
Voorschottenbeheer			
Voorschottenbeheer DSO			
Voorschottenbeheer DMH			
Voorschottenbeheer OS-posten			
Toezicht op het NIMD			
Departementaal reviewbeleid	*		
EU-aanbestedingen			
Huisvesting buitenland	*		
Vliegtickets			
Subsidiebeheer			
Materieelbeheer: voorraadbeheer logistiek centrum			
Personeelsbeheer buitenlandse posten: reis- en representatiekosten			
Personeelsbeheer: buitengewoon verlof			
Informatiebeveiliging	*		
Vertrouwensfuncties			
Archief- en dossierbeheer			

\* Onderwerp was in 2006 een onvolkomenheid, maar in 2007 is hier geen onderzoek naar gedaan en dus kon er geen oordeel over gegeven worden.

Het ministerie is van vier onvolkomenheden in 2007, naar negen onvolkomenheden in 2008, nu in 2009 naar acht onvolkomenheden gegaan. De vergelijking met voorgaande jaren wordt bemoeilijkt doordat we in 2009 de onvolkomenheid van het voorschottenbeheer niet langer aan het hele departement toegerekend hebben (en dus geteld als één onvolkomenheid), maar hebben toegerekend aan twee directies, de Directie Sociale Ontwikkeling (DSO) en de Directie Mensenrechten, Goed bestuur en Humanitaire hulp (DMH) en de ontwikkelings Samenwerkingsposten (OS-posten) waar de grootste achterstanden en problemen met het voorschottenbeheer voorkwamen. Zonder deze verdeling zouden er zes onvolkomenheden zijn in 2009.

Hieronder gaan we in op de acht onvolkomenheden uit 2009, waarvan zes in het financieel beheer en materieelbeheer en twee in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. In de «Toelichting op het Rapport bij

het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa», op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl), gaan we er uitgebreider op in, en staan we ook stil bij de onvolkomenheden uit 2008 die in 2009 zijn opgelost.

### 3.2 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

In onderstaand kader staat ons oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer van het Ministerie van BuiZa. Krachtens de CW 2001 gaan wij jaarlijks na of deze onderdelen van de departementale bedrijfsvoering voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

#### Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van BuiZa voldeden in 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- voorschottenbeheer bij drie beheerdomeinen;
- toezicht op het NIMD;
- huisvestingsbeheer van posten en medewerkers in het buitenland;
- de administratie en het beheer van vliegtickets.

#### 3.2.1 Voorschottenbeheer bij drie beheerdomeinen

De ontwikkelingssamenwerking wordt hoofdzakelijk gefinancierd via contributies, bijdragen en subsidies. In 2009 is voor bijna € 3 miljard aan voorschotten verstrekt. Het juist, tijdig en volledig administreren van de voorschotten is van belang voor het uitvoeren van het beleid van de ontwikkelingssamenwerking.

Voorschottenbeheer is een complex proces met veel actoren. De uitvoering van dit proces is nog niet ordelijk en controleerbaar geregeld. De auditdienst van het ministerie heeft nog veel fouten geconstateerd. De fouten bij het voorschottenbeheer overschrijden de tolerantiegrens voor de betreffende artikelen niet. Hoewel het saldo van de oude voorschottenstand dankzij inspanningen van het ministerie is gedaald, zijn er nog achterstanden bij het rappelbeleid en bij de beoordeling van rapportages over de voortgang van projecten. Ook het sanctiebeleid wordt niet altijd conform de regels uitgevoerd. Tegelijkertijd komen er nieuwe problemen bij door de veranderde context waarbinnen ontwikkelingssamenwerking plaatsvindt (bevoorschotting zonder liquiditeitsbehoefte). Hiervoor moet het ministerie met voortvarendheid beleid ontwikkelen. Het op korte termijn herzien van de regelgeving is noodzakelijk. De opbouw van kennis van de medewerkers over het voorschottenbeheer vraagt aandacht en voortdurend toezicht door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) op de uitvoering blijft nodig. Bij veel directies spelen de onvolkomenheden van het voorschottenbeheer, maar de grootste problemen zien wij bij DSO, DMH en de OS-posten.

Is er volgend jaar geen verbetering te constateren dan zal de Algemene Rekenkamer overwegen bezwaar te maken tegen het voorschottenbeheer.

#### 3.2.2 Toezicht NIMD

In 2008 stelden wij vast dat het toezicht op het NIMD nog niet had geleid tot verbeteringen bij het NIMD. Er was sprake van een achterstand bij het vaststellen van jaarplannen, begrotingen en jaarrekeningen en er waren ongeautoriseerde betalingen gedaan. Naar aanleiding van onze bevindingen is op 10 en 16 juni 2009 in de Tweede Kamer een tweetal moties aangenomen tot het uitvoeren van twee onderzoeken bij het NIMD: een

onderzoek naar de financiële organisatie en de beheersorganisatie van het NIMD (Tweede Kamer, 2009a) en een evaluatie van de capaciteitsontwikkeling (Tweede Kamer, 2009b).

Het ministerie is in afwachting van de uitkomsten van deze onderzoeken. Zolang de uitkomsten van de onderzoeken niet bekend zijn en onduidelijk is hoe het ministerie hierop reageert, blijft de onvolkomenheid op het toezicht van het NIMD gehandhaafd.

### *3.2.3 Huisvesting buitenland*

Goede huisvesting is van belang voor de veiligheid en gezondheid van medewerkers en voor de uitstraling van Nederland in andere landen. Het toezicht op het materieelbeheer van de posten in het buitenland (waaronder de huisvestingskosten) is echter nog niet adequaat vormgegeven. De nota van de Directie Huisvesting Buitenland (DHB) waarin dit wordt vastgelegd, is nog niet goedgekeurd door het *audit committee* van het ministerie. Bovendien is deze centraal verantwoordelijke directie niet in de positie om de decentraal verantwoordelijke budgethouders dwingend aanwijzingen te geven. Zo kan de directie geen onderhoud bij de posten afdwingen. De juiste besteding van het huisvestingsbudget en het tijdig uitvoeren van onderhoud verdienen dan ook aandacht. Wel zijn in de loop van 2009 verbeteringen aangebracht in de beheersing van nieuwbouwprojecten.

### *3.2.4 Vliegtickets*

Het proces van aanschaffen en doorbelasten van vliegtickets voor dienstreizen is niet beschreven. Er is geen duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden en er is onvoldoende controle op de werkzaamheden van de reisagent. Hierdoor bestaat het risico dat er onrechtmatige uitgaven zijn gedaan en dat het reisbeleid ondoelmatig georganiseerd is. Wij hebben dit in 2008 al geconstateerd. De minister heeft in 2009 maatregelen genomen, waaronder het in gang zetten van de aanbesteding voor een nieuw contract met de reisagent, het aanstellen van een extra functionaris (de «travelmanager») en het herzien van het reisbeleid. Het nieuwe contract komt er pas in 2010 en ook de andere acties zullen pas in 2010 geëffectueerd worden. We hebben het proces rond de vliegtickets in 2009 daarom wederom aangemerkt als onvolkomenheid. De kosten van de dienstreizen van medewerkers van het Ministerie van BuiZa bedroegen in 2009 € 8,9 miljoen.

## **3.3 Overige onderdelen van de bedrijfsvoering**

Naast de zes onvolkomenheden in het financieel beheer zijn er twee onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering.

### *3.3.1 Vertrouwensfuncties*

Bij het Ministerie van BuiZa zijn 29 medewerkers werkzaam in vertrouwensfuncties die nog niet door de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) zijn gescreend. Volgens de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) moeten medewerkers op vertrouwensfuncties gescreend zijn.

### *3.3.2 Archief- en dossierbeheer*

Vooral op de posten in het buitenland zijn de archieven onvoldoende op orde. Er is voor deze taak onvoldoende kennis en mankracht op de posten.

Noodvernietigingsplannen ontbreken vaak en er vindt geen regelmatige terugkoppeling van de stand van zaken naar de Directie Documentaire Informatievoorziening (DDI) plaats. Door de vele wisselingen van medewerkers vormt het archief in belangrijke mate het institutionele geheugen van het ministerie. Daarom wegen problemen in het archief- en dossierbeheer hier zwaar. DDI vult haar toezichhoudende taak vooral adviserend en ondersteunend in.

### **3.4 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering**

Onderstaand kader bevat ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa staat vermeld over de bedrijfsvoering van het departement. Krachtens de CW 2001 gaan wij jaarlijks na of deze informatie tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels.

#### **Oordeel**

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

## 4 FINANCIËLE INFORMATIE

In onderstaande kaders staan onze oordelen over de financiële informatie (§ 4.1) en de saldibalans (§ 4.2) in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa. Krachtens de CW 2001 gaan wij jaarlijks na of deze informatie voldoet aan de daaraan gestelde eisen.

### 4.1 Oordeel over financiële informatie

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2009 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, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden blijft ook onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

### 4.2 Oordeel over saldibalans en toelichting

#### Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 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, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2009 heeft het Ministerie van BuiZa voor een bedrag van € 2 803 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. In deze afrekeningen zijn wel fouten gemaakt, maar het saldo van de fouten blijft onder de tolerantiegrens.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft ook onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

Een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

## 5 REACTIE MINISTER VAN BUIZA EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van BuiZa heeft op 3 mei 2010 gereageerd op ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa (V)*. Hieronder volgt een samenvatting van de reactie (§ 5.1). In de Audit Actielijst 2010 in de bijlagen zijn de toezeggingen van de minister opgenomen. De integrale tekst van de reactie van de minister staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). De reactie gaf ons aanleiding tot een kort nawoord (§ 5.2).

### 5.1 Reactie minister

De minister is verheugd dat het aantal onvolkomenheden is afgenomen. Het ministerie heeft zich naar vermogen ingezet om het aantal onvolkomenheden terug te brengen en zal zich daarvoor ook blijven inzetten. Het voorschottenbeheer vraagt, gezien de complexiteit, om een blijvende centrale monitoring. De minister wil de effectiviteit van de monitoring verhogen om de onvolkomenheid op het vlak van het voorschottenbeheer op te lossen. Hij stelt dat het daarvoor van belang is de reikwijdte van het voorschottenbeheer af te bakenen samen met de Algemene Rekenkamer. Risicoanalyses, themacontroles, snelle acties richting budgethouder, aandacht voor opleidingen en verscherpt toezicht, zo schrijft de minister, zijn acties die het ministerie onderneemt om de onvolkomenheid in de toekomst ongedaan te maken.

De toename in de omvang van de fouten gerelateerd aan de veranderde context waarbinnen ontwikkelingssamenwerking plaatsvindt vindt de minister zorgelijk. Hij is voornemens in samenspraak met het Ministerie van Financiën de (interne) regelgeving te herzien.

De beheerssituatie bij het NIMD is volgens de minister niet met eenvoudige maatregelen op te lossen. Op basis van de uitkomsten van de onderzoeken, zowel naar de doelmatigheid van het beheer als naar de financiële en beheersorganisatie van het NIMD, inclusief de toetsing van de naleving van de gemaakte afspraken, zal de minister besluiten over de verdere samenwerking met het NIMD.

De minister schrijft dat het ministerie in 2010 onverminderd voort gaat met een betere beheersing van de huisvestingsbudgetten. Een uitgewerkt toezichtsplan ligt inmiddels bij het *audit committee* ter goedkeuring. De Directie Huisvesting en Facilitaire Zaken (DHF)<sup>3</sup> beschikt volgens de minister wel over voldoende middelen om naleving van de afspraken af te dwingen.

Om de onvolkomenheid bij de vliegtickets op te lossen is volgens de minister veel voorbereidend werk gedaan in 2009. Door een bezwaarprocedure liep de aanbesteding van het nieuwe contract vertraging op.

De minister acht het ongewenst dat mensen zonder screening op vertrouwensfuncties worden geplaatst. De situatie dwingt hem daartoe echter wel eens, aldus de minister. De evaluatie met de AIVD is afgerond en er wordt geprobeerd met de AIVD sluitende afspraken te maken, zodat het in principe niet meer nodig is om mensen in afwachting van de uitkomst van de screening alvast te plaatsen.

Bij het archief- en dossierbeheer zal er in het vierde kwartaal van 2010 de uitrol plaatsvinden van «digitaal archiveren». Dit maakt het mogelijk meer controle op afstand te realiseren.

<sup>3</sup> De Directie Huisvesting Buitenland (DHB) is per 1 april 2010 met de Centrale Facilitaire Dienst samengevoegd tot de Directie Huisvesting en Facilitaire Zaken (DHF).

Transparantie van het jaarverslag acht de minister van groot belang, daarom doet het ministerie ook mee met het experiment *Verbetering verantwoording en begroting*. Hij geeft aan het niet met ons eens te zijn dat het beleidsverslag de beleidsagenda niet volgt. Hij wijst erop dat het



Bureau Onderzoek Rijksuitgaven (BOR) in 2008 juist had geoordeeld dat de informatie over het beleidsprogramma in de begroting 2009 uitstekend was. Het ministerie zal naar aanleiding van de evaluatie wel de transparantie verder vormgeven, zo schrijft de minister. Hierbij zal het ministerie letten op de samenhang tussen kabinetsprioriteiten en departementale doelstellingen, het verder structureren van beleidsverslag en beleidsagenda en expliciet aandacht geven aan de beschrijving van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De minister ziet risico's bij het gebruik van de praktijktoets om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het Nederlandse beleid.

## **5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister heeft bij vrijwel alle geconstateerde onvolkomenheden initiatieven genomen om tot een oplossing van de problematiek te komen. We stellen vast dat het ministerie een plan van aanpak heeft gemaakt om, in overleg met het Ministerie van Financiën, de regelgeving voor voorschotten te verbeteren. We zijn gaarne bereid het gesprek aan te gaan over de afbakening van de reikwijdte van het voorschottenbeheer.

De minister maakt een kanttekening bij onze opmerking dat DHF meer bevoegdheden moet krijgen om naleving van afspraken af te dwingen. Wij zijn van mening dat het goed zou zijn als duidelijk is dat DHF dwingend kan optreden. Regels over maatregelen die getroffen moeten worden als de integraal verantwoordelijke budgethouders de gemaakte afspraken onvoldoende nakomen kunnen die duidelijkheid bieden.

Op dit moment is de transparantie van de begroting en verantwoording van het Ministerie van BuiZa voor met name ontwikkelingssamenwerking beperkt, zo constateerden wij ook in eerder onderzoek. Met transparantie bedoelen wij dat de relatie tussen beleidsdoelen, geldstromen en de beoogde prestaties en effecten helder is. Verbetering van transparantie betekent voor ons niet altijd *meer informatie*, maar *betere informatie* of *beter gebruikmaken van de beschikbare informatie*. Wij nemen kennis van de toezegging van de minister om de transparantie van het jaarverslag te vergroten.

## KWALITEITSKAART

### Toelichting op het instrument kwaliteitskaart

De kwaliteitskaart is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer, dat we voor het eerst hebben opgenomen in onze rapporten bij de jaarverslagen 2008. De kwaliteitskaart is bedoeld om de uitkomsten van ons rechtmatigheidsonderzoek op een compacte manier te presenteren en plaatst de geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in het licht van de totale bedrijfsvoering van het ministerie.

De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. In deel I zijn onze bevindingen gekoppeld aan de begrotingsartikelen van het ministerie. Dit deel van de kaart laat per artikel zien:

- voor welk percentage van de uitgaven concrete informatie over de beleidsresultaten in het jaarverslag is opgenomen;
- of het begrotingsartikel wordt geraakt door geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering, met mogelijk gevolgen voor de rechtmatigheid, de betrouwbaarheid van gegevens of de doelrealisatie;
- of wij als gevolg van geconstateerde onvolkomenheden daadwerkelijk fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave hebben geconstateerd;
- of de geconstateerde fouten en onzekerheden de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In deel II van de kwaliteitskaart vormen de organisatieonderdelen van het ministerie en de te beheersen bedrijfsvoeringsprocessen het uitgangspunt. Dit deel van de kaart is mede gebaseerd op de *Baseline financieel beheer en materieelbeheer* van het Ministerie van Financiën, waarin de normen voor een goed financieel beheer en materieelbeheer zijn vastgelegd.

In dit deel van de kaart zetten we het aantal beheerdomeinen waarin we onvolkomenheden hebben geconstateerd af tegen het aantal beheerdomeinen dat voor een goed functioneren van het ministerie «relevant», respectievelijk «kritisch» is.

In 2009 hebben we bij het Ministerie van BuiZa specifiek aangegeven waar de problemen bij een van de onvolkomenheden (voorschottenbeheer) het grootst zijn. De onvolkomenheid die in 2008 bij één beheerdomein stond (toegerekend aan het hele departement) is nu aan drie beheerdomeinen toegerekend (dus verhoudingsgewijs meer onvolkomenheden).




Deel II van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke onderwerpen wij en/of de departementale auditdienst in de controle over 2009 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 (zie hoofdstuk 1 van de toelichting op dit rapport op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) voor informatie over onze onderzoeksopzet). Met extra aandacht van de Algemene Rekenkamer doelen wij op ons departementspecifieke en ons rijksbrede onderzoek. Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer en van de auditdienst betekent niet per definitie dat *alle* aspecten van het desbetreffende beheerdomein in het onderzoek zijn betrokken; de extra aandacht kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beheerdomein.

Voor een verdere toelichting op het instrument kwaliteitskaart verwijzen wij naar onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). Hier vindt u achtergrondinformatie over de kwaliteitskaart en over de gehanteerde criteria en ordeningsprincipes.

**Kwaliteitskaart 2009 deel I**  
**begrotingsartikelen Ministerie van BuiZa**

**Jaarverslag  
2009**

Artikel waarvan tussen de...

-  0% en 50%
-  50% en 90%
-  90% en 100%

...van de gerealiseerde uitgaven is toegelicht met beleidsinformatie. Met beleidsinformatie bedoelen we informatie die specifiek, meetbaar en tijdsgebonden is.

\* Artikel waarbij onvoldoende<sup>1)</sup> is uitgelegd waarom een deel van de gerealiseerde uitgaven niet is toegelicht met (specifieke, meetbare en tijdsgebonden) beleidsinformatie.

Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?

Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?

**Beleidsartikelen**

**Beleidsinformatie**

Art. nr.	Omschrijving	Uitgaven (x1.000)	Praktijktoets
01	Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten	€ 115.304	
02	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	€ 901.474	
03	Versterkte Europese samenwerking	€ 6.192.226	
04	Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede	€ 943.296	1
05	Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	€ 1.493.155	2
06	Beter beschermd en verbeterd milieu	€ 386.616	
07	Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer	€ 272.335	
08	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	€ 75.842	

*In het kader van het experiment Verbetering verantwoording en begroting hoeft de minister in het jaarverslag geen informatie op te nemen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen. Daarom hebben we ons onderzoek naar de beschikbaarheid van deze beleidsinformatie niet uitgevoerd voor dit jaarverslag.*


- 1 Private Sector Investeringsprogramma
- 2 Basisonderwijs in Mali

<sup>1)</sup> Onvoldoende wil zeggen dat voor minder dan 75% van de niet toegelichte gerealiseerde uitgaven wordt uitgelegd waarom de toelichting ontbreekt, of dat de uitleg die wordt gegeven geen goede verklaring biedt.

<i>Zie AAL punt:</i>		1	2	3	4	5	6	7	8			
<div style="display: flex; flex-direction: column; gap: 10px;"> <div style="display: flex; align-items: flex-start;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: orange; margin-right: 5px;"></div> <p>artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)</p> </div> <div style="display: flex; align-items: flex-start;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: orange; border-radius: 50%; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin-right: 5px;">€</div> <p>artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid</p> </div> </div>		Voorschottenbeheer DSO	Voorschottenbeheer DMH	Voorschottenbeheer OS-posten	Toezicht op het NIMD	Huisvesting buitenland	Vliegtickets	Vertrouwensfuncties	Archief- en dossierbeheer		<b>Tolerantiegrenzen overschreden?</b>	Artikelniveau
		⚙️	Bedrijfsvoering								€	Financiële info
Art. nr.	Omschrijving											
01	Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten										nee	
02	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur		€	€							nee	
03	Versterkte Europese samenwerking										nee	
04	Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede			€							nee	
05	Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	€		€							nee	
06	Beter beschermd en verbeterd milieu			€							nee	
07	Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer										nee	
08	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland										nee	
<b>Niet-beleidsartikelen</b>												
09	Geheim										nee	
10	Nominaal en onvoorzien										nee	
11	Algemeen										nee	
<b>Baten-lastendiensten</b>												
	Centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden										nee	
<b>Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden?</b>											nee	



(vervolg bedrijfsvoering Ministerie van Buitenlandse Zaken)

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatie-onderdelen)	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting) heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	Overige (saldo)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolestelsel	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	
<b>Baten-lastendienst</b> (1 onderdeel)													
<b>Posten</b> (3 onderdelen)													
Onvolkomenheid niet toegeedeeld aan organisatieonderdeel													
<p><b>Totaal: 136 relevante en kritische processen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)</b></p>													

**E**  
Voorschottenbeheer OS-posten, zie AAL punt 3

## **Toelichting op de kwaliteitskaart van het Ministerie van BuiZa**

### *Toelichting op kaart deel I*

#### *• Beleidsinformatie*

Deel I van de kwaliteitskaart van de ministeries maakt per artikel zichtbaar hoeveel procent van de uitgaven wordt toegelicht met specifieke, meetbare en tijdgebonden beleidsinformatie en maakt zichtbaar of het eventuele ontbreken van deze informatie door het betreffende ministerie wordt uitgelegd. De minister van BuiZa hoeft echter deze beleidsinformatie niet in het jaarverslag op te nemen op het niveau van beleidsartikelen, omdat het jaarverslag deel uitmaakt van het experiment «Verbeteren verantwoording en begroting». Daarom hebben we voor dit jaarverslag geen onderzoek kunnen doen naar de beschikbaarheid van de beleidsinformatie en ontbreekt de informatie in deel I van de kwaliteitskaart.

#### *• Bedrijfsvoering*

Deel I van de kwaliteitskaart laat zien dat alle begrotingsartikelen van het ministerie worden geraakt door de door ons bij dit ministerie geconstateerde onvolkomenheden.

#### *• Financiële informatie*

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van BuiZa blijkt dat bij geen van de begrotingsartikelen de tolerantiegrens voor de omvang van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave wordt overschreden. De tolerantiegrens voor het jaarverslag van het Ministerie van BuiZa als geheel wordt niet overschreden.

### *Toelichting op kaart deel II*

Uit deel II van de kwaliteitskaart van het Ministerie van BuiZa blijkt dat 136 beheerdomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering. Daarvan zijn 37 beheerdomeinen als kritisch aan te merken. Van de 136 beheerdomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het ministerie hebben de auditdienst van het Ministerie van BuiZa en wij 38 beheerdomeinen extra onderzocht. Daarvan waren er acht kritisch en 30 relevant. Bij twee kritische en zes relevante beheerdomeinen hebben wij een onvolkomenheid geconstateerd.

De onvolkomenheden betreffen:

- Drie maal het *beheer van de voorschotten*: er worden nog veel fouten gemaakt en er zijn achterstanden. Zie AAL punt 1, 2 en 3.
- *Toezicht op het NIMD*: in afwachting van de uitkomsten van twee onderzoeken wordt de onvolkomenheid gehandhaafd. Zie AAL punt 4.
- *Huisvestingsbeleid buitenland*: de beschrijving en uitwerking van het toezicht op de huisvesting is nog niet voldoende. Zie AAL punt 5.
- Ordelijkheid en controleerbaarheid van het proces rond de *aanschaf van vliegtickets*, zie AAL punt 6.
- *Vertrouwensfuncties*: niet naleven van Wvo, niet alle medewerkers met een vertrouwensfunctie zijn gescreend. Zie AAL punt 7.
- *Archief- en dossierbeheer* niet op orde: er zijn achterstanden en het toezicht kan strikter. Zie AAL punt 8.

In § 3.2 en § 3.3 staat een uitgebreidere toelichting op de hierboven vermelde onvolkomenheden.



## AUDIT ACTIELIJST 2010

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Deze punten kunnen zowel de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer betreffen als de onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. De lijst vermeldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd, op te lossen.<sup>4</sup>

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie
<b>1, 2 en 3 Voorschottenbeheer bij twee directies en de ontwikkelingsamenwerkingsposten</b>				
1997 Diverse artikelen	Voorschottenbeheer is ondanks toezicht van directie FEZ niet op orde. Nieuwe internationale ontwikkelingen in beleid vragen andere voorschotmethodieken.	Verbeter kennisniveau. Draag zorg voor accuraat werken en het zich houden aan de afgesproken termijnen. Geef directie FEZ meer bevoegdheden om dwingend op te treden. Pas regelgeving aan nieuwe ontwikkelingen aan.	Verder investeren in risicoanalyses, themacontroles, snellere actie richting budgethouder en scherper toezicht. Uitvoeren plan van aanpak om regelgeving in lijn te brengen met ontwikkelingen op OS-gebied.	§ 3.2.1
<b>4 Toezicht op het NIMD</b>				
2007 Artikel 2 € 10,9 miljoen	Ondanks toezicht door het ministerie heeft NIMD ongeautoriseerde uitgaven gedaan in voorgaande jaren en is er achterstand bij vaststellen jaarplannen, begrotingen en verantwoordingen. Er zijn in 2009 twee onderzoeken gestart. Uitkomsten onderzoeken en reactie ministerie nog niet bekend.	Neem maatregelen op basis van de uitkomsten van de onderzoeken.	Op basis van uitkomsten onderzoeken wordt besloten over terugvordering van 2003–2006, afwikkeling van 2007–2010 en de verdere samenwerking.	§ 3.2.2
<b>5 Huisvesting buitenland</b>				
2004 Artikel 11 Algemeen € 80 miljoen	Toezicht door DHB op het beheer van huisvestingsprojecten is niet voldoende. DHB heeft weinig middelen om onderhoud bij de posten af te dwingen.	Voer toezicht uit en zorg voor voldoende bevoegdheden van de DHB om dwingend te kunnen optreden.	Toezichtsplan zal worden uitgevoerd in 2010.	§ 3.2.3
<b>6 Vliegtickets</b>				
2008 Artikel 11 € 8,9 miljoen Totale begroting	Geen ordelijk en controleerbaar beheer rond proces vliegtickets.	Leg verantwoordelijkheden en taken vast. Zie met interne controle toe op uitvoering.	Aanbevelingen auditdienst worden uitgevoerd in 2010. Er is een nieuw contract gesloten met de reisagent.	§ 3.2.4

<sup>4</sup> De Algemene Rekenkamer kan op grond van de CW 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
<b>7 Vertrouwensfuncties</b>				
2008 Totale begroting	Voldoet niet volledig aan de regels die gesteld zijn in de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo).	Verricht evaluatie met AIVD. Plaats geen ongescreende medewerkers op vertrouwensfuncties.	Op basis van de evaluatie wordt bekeken hoe contract met AIVD moet worden herzien om zoveel mogelijk te voorkomen dat mensen zonder screening op vertrouwensfuncties worden geplaatst.	§ 3.3.1
<b>8 Archief- en dossierbeheer</b>				
2005 Totale begroting	Archief- en dossierbeheer zijn niet op orde; er zijn achterstanden; onvoldoende kennis en personeel. Toezicht DDI kan strikter.	Bouw kennis op. Geef DDI meer bevoegdheden om maatregelen af te kunnen dwingen.	Opleiding en ondersteuning voor medewerkers op pos-ten gaat door. Vanaf vierde kwartaal 2010 wordt ook meer controle op afstand mogelijk.	§ 3.3.2

**BIJLAGE**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2009 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN (V)**

**A. Verplichtingen (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>										
1	Versterking internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten	109 112	-	400	816	-	1 216	nee	-	-
2	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	835 015	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Versterkte Europese samenwerking	5 961 095	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede	1 368 370	6 000	- 3 533	-	-	9 533	nee	-	-
5	Toegenomen menselijke ontplooiing	631 794	1 375	50	-	-	1 425	nee	-	-
* 6	Beter beschermd en verbeterd milieu	328 973	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Wezijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer	284 018	48	200	-	-	248	nee	-	-
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	46 269	-	3 800	-	-	3 800	nee	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>										
9	Geheim	176	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	5	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Algemeen	758 484	427	180	-	-	607	nee	-	-
<b>Totaal</b>			<b>10 323 311</b>	<b>7 850</b>	<b>1 097</b>	<b>816</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal verplichtingen		
		10 323 311
Procentuele fout		
		0,09%
Procentuele onzekerheid		
		0,01%
Tolerantiegrens niet overschreden		
Tolerantiegrens niet overschreden		

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

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid	
	<b>Beleidsartikelen</b>									
1	Versterking internationale rechten en eerbiediging mensenrechten	115 304	-	-	-	-	-	-	-	
2*	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	902 685 8 981 529	8 389	133	1 000	-	9 522	nee	-	
3	Versterkte Europese samenwerking									
4*	Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede	987 603	6 916	-	1	-	6 916	nee	-	
5*	Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	1 493 155	16 007	-	4 278	-	20 285	nee	-	
6*	Beter beschermd en verbeterd milieu	386 616	12 855	-	165	-	13 019	nee	-	
7	Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer	311 098	189	-	3 000	-	3 189	nee	-	
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	76 542	62	903	-	-	965	nee	-	
	<b>Niet-beleidsartikelen</b>									
9	Geheim	26	-	-	-	-	-	-	-	
10	Nominaal en onvoorzien	5	-	-	-	-	-	-	-	
11	Algemeen	817 180	2 841	17	995	-	3 852	nee	-	
	<b>Totaal</b>	<b>14 071 743</b>	<b>47 258</b>	<b>754</b>	<b>9 438</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	
	* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering									
	** Uitsplitsing van het verantwoord bedrag naar uitgaven en ontvangsten vindt plaats in bijlagen B en C									
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	14 071 743	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten							
	Procentuele fout	0,34%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	0,07%	Tolerantiegrens niet overschreden							
(2)	Totaal	14 071 895	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten							
	Procentuele fout	0,34%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	0,07%	Tolerantiegrens niet overschreden							

**B. Uitgaven (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>											
1	Versterking internationale rechten en eerbiediging mensenrechten	115 304	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2*	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	901 474	8 389	- 133	-	1 000	-	-	9 522	nee	-
3	Versterkte Europese samenwerking	6 192 226	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4*	Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede	943 296	6 916	-	-	1	-	-	6 916	nee	-
5*	Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	1 493 155	16 007	-	-	4 278	-	-	20 285	nee	-
6*	Beter beschermd en verbeterd milieu	386 616	12 855	-	-	165	-	-	13 019	nee	-
7	Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer	272 335	189	-	-	3 000	-	-	3 189	nee	-
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	75 842	62	903	-	-	-	-	965	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>											
9	Geheim	26	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Algemeen	755 914	2 841	- 17	-	995	-	-	3 852	nee	-
Totaal		11 136 193	47 258	754	-	9 438	-	-	-	-	-

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. Post nr.	Fout
Totaal individuele fouten	0
Totaal uitgaven	11 136 193
Procentuele fout	0,43%
Procentuele onzekerheid	0,08%
	Tolerantiegrens niet overschreden
	Tolerantiegrens niet overschreden

**C. Ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>									
1	Versterking internationale rechten en eerbiediging mensenrechten	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	1 211	-	-	-	-	-	-	-
3	Versterkte Europese samenwerking	2 789 303	-	-	-	-	-	-	-
4	Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede	44 307	-	-	-	-	-	-	-
5	Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Beter beschermd en verbeterd milieu	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer	38 763	-	-	-	-	-	-	-
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	700	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>									
9	Geheim	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Algemeen	61 266	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Totaal</b>	<b>2 935 550</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	2 935 550
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

**D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
	<b>Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden</b>							
	Baten	17 394	-	-	-	-	-	-
	Bijdrage moederdepartement	17 242	-	-	-	-	-	-
	Totaal baten	17 394	-	-	-	-	-	-
	Totale baten baten-lastendiensten	17 394						
	Procentuele fout	0,00%						
	Procentuele onzekerheid	0,00%						

**E. Saldbalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtsmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtsmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave		
3	Liquide middelen	36 019	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	22 019	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	25 932	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	895 603	-	108	-	108	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	5 613 873	-	5 311	-	5 311	-
11	Garantieverplichtingen	1 090 099	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	9 909 445	-	1 728	-	1 728	-
13	Deelhemingen	63 786	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	17 656 776	-	7 146	-	-	-
(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)							
	Totaal saldbalans	17 656 776					
	Procentuele fout	0,04%					
	Procentuele onzekerheid	0,00%					
							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 2009*	2 802 943	27 171	-	-	27 494	nee	-

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AAL	Audit Actielijst
AIV	Adviesraad voor Internationale Vraagstukken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Bor	Bureau Onderwerk en Rijksuigaven
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DDI	Directie Documentaire Informatievoorziening
DHB	Directie Huisvesting Buitenland
DHF	Directie Huisvesting en Facilitaire Zaken
DMH	Directie Mensenrechten, Goed bestuur en Humanitaire hulp
DSO	Directie Sociale Ontwikkeling
FEZ	(Directie) Financieel Economische Zaken
NIMD	Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie
OS-posten	Ontwikkelingssamenwerkingsposten
PSI	Private Sector Investeringsprogramma
Wvo	Wet veiligheidsonderzoeken

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

## LITERATUUR

### Publicaties

Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (2006). *Private Sectorontwikkeling en Armoedebestrijding, advies no. 50*. Den Haag: z.uitg.

Tweede Kamer (2009a). *Motie van het lid Van Bommel bij de behandeling van de slotwet en het jaarverslag Ministerie van Buitenlandse Zaken 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 V, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009b). *Gewijzigde motie van de leden Van Bommel en Gill'ard (ter vervanging van die gedrukt onder nr. 6) bij de behandeling van de slotwet en het jaarverslag Ministerie van Buitenlandse Zaken 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 V, nr. 10. Den Haag: Sdu.

### Wet- en regelgeving

Archiefbeheersregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009. Regeling van de Minister van Buitenlandse Zaken van 26 mei 2009 tot vaststelling van regels voor het beheer van archiefbescheiden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

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

Baseline financieel en materieel beheer, 2e herziene druk, 2003.

Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2010.

Regeling Verlening Voorschotten 2007. Regeling van de Minister van Financiën van 21 november 2007 inzake het verlenen van voorschotten door het Rijk.

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