
Vergaderjaar 2012–2013

33 605 V

**Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van
Buitenlandse Zaken 2012**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2012 VAN HET MINISTERIE
VAN BUITENLANDSE ZAKEN (V)**

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 mei 2013

Hierbij bieden wij u het op 2 mei 2013 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

Onze conclusies	3
1 Over dit ministerie	7
2 Bedrijfsvoering	9
2.1 Onvolkomenheden	9
2.1.1 Archief- en dossierbeheer in 2012 beheerst; onvolkomenheid opgelost	10
2.2 Aandachtspunten	11
2.2.1 Verbetering voorschottenbeheer verloopt moeizaam	11
2.2.2 Informatiebeveiliging op orde maar kwetsbaar bij uitbesteding	12
2.2.3 Medewerkers in vertrouwensfuncties zonder geldige Verklaring van Geen Bezwaar	12
2.2.4 Interne controles op de RSO's en posten niet geheel op orde	13
2.2.5 Regionalisering postennetwerk komt op gang	14
3 Financiële informatie	18
3.1 Overschrijdingen van de tolerantiegrens	18
3.1.1 Onrechtmatigheid in de uitgaven van € 4,2 miljoen op artikel 1	19
3.1.2 Onrechtmatigheid in de uitgaven van € 4,6 miljoen op artikel 8	19
4 Totstandkoming van informatie	21
4.1 Informatie over het beleid	21
4.2 Informatie over de bedrijfsvoering	21
5 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	22
5.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken	22
5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	23
Bijlage 1 Overzicht bedrijfsvoering	24
Bijlage 2 Achtergrond oordelen financiële informatie	26
Bijlage 3 Overzicht per begrotingsartikel	28
Bijlage 4 Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken	29
Bijlage 5 Totstandkoming beleidsinformatie: de onderzochte prestatie-indicatoren	38
Afkortingen	39
Literatuur	40

ONZE CONCLUSIES

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft te maken met bezuinigingstaakstellingen vanuit het vierde kabinet-Balkenende, het kabinet-Rutte/Verhagen en het Lenteakkoord uit 2012. Het kabinet-Rutte/Asscher heeft het Ministerie van BZ nieuwe ingrijpende taakstellingen opgelegd die zowel het budget voor ontwikkelingssamenwerking raken als het budget voor het apparaat.

In het kabinet-Rutte/Asscher is een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking benoemd. Hieraan gekoppeld is per december 2012 het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen overgekomen van het Ministerie van Economische Zaken, inclusief een taakstelling.

Het budget voor ontwikkelingssamenwerking is vanaf 2010 al structureel afgenomen van ruim 0,8% naar gemiddeld 0,7% van het bruto nationaal product (BNP). Hier bovenop heeft het kabinet-Rutte/Asscher een korting opgelegd oplopend tot € 1 miljard met ingang van 2017.

De apparaatsuitgaven van het Ministerie van BZ dalen door de genoemde taakstellingen van € 770 miljoen in 2013 tot € 578 miljoen in 2018; een afname van 25%. Om de bezuinigingen te realiseren vindt personeelsreductie plaats en lopen er diverse complexe operaties naast en door elkaar. Er zijn al de nodige veranderingen in gang gezet. Zo wordt bij het kerndepartement de oprichting van een directie Bedrijfsvoering voorbereid.

Een ingrijpende verandering is verder de regionalisering en modernisering van het netwerk van vertegenwoordigingen («posten») in het buitenland.

De veranderingen bieden kansen om de taakstellingen te realiseren, maar hebben ook gevolgen voor de beheersbaarheid van de bedrijfsvoering.

Geen onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Bij het Ministerie van BZ bestonden in het verleden diverse problemen in de bedrijfsvoering. Het ministerie heeft de bedrijfsvoering de afgelopen jaren echter sterk verbeterd. In 2012 is het ministerie erin geslaagd om de laatste overgebleven onvolkomenheid (die betrekking had op het archief- en dossierbeheer) op te lossen.

Wij hebben in 2012 geen nieuwe onvolkomenheden in de bedrijfsvoering geconstateerd. Waar we in ons rapport over 2007 nog spraken over «een cultuur binnen het ministerie waarbij de grenzen van wat hoort worden opgezocht en zo nodig verlegd», zien we nu dat nieuwe bevindingen van de Auditdienst Rijk (ADR) tijdig en actief worden opgepakt. Ook «oude» onvolkomenheden in de bedrijfsvoering die inmiddels zijn aangepakt maar nog wel aandacht behoeven, zoals het voorschottenbeheer, worden door het departement goed gemonitord.

Wel merken wij op dat het ongecorrigeerde bedrag van de fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het jaarverslag van het Ministerie van BZ, is toegenomen en dichterbij de tolerantiegrens ligt. Dit gegeven vraagt om een goede nadere analyse van de oorzaken.

Door de bezuinigingstaakstellingen en de personeelsreductie die dit tot gevolg heeft, zal het voor het ministerie niet eenvoudig zijn het huidige niveau van de bedrijfsvoering te handhaven. De kwaliteit van de bedrijfsvoering moet daarom intensief worden gemonitord.

Regionalisering postennetwerk komt op gang

In 2010 is het project Regionalisering gestart. Dit houdt in dat de werkzaamheden van het Ministerie van BZ in het buitenland op het terrein van de financiële administratie en consulaire zaken (paspooten en visa)

die voorheen door een groot aantal posten werden verzorgd, nu per regio worden geconcentreerd in zogenaamde Regionale Service Organisaties (RSO's). Het doel van regionalisering is het waarborgen en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, door schaalvergroting van de uit te voeren taken. Daarnaast moet regionalisering leiden tot efficiencywinst en kostenbesparing.

Het lijkt erop dat de voorziene besparing van € 8,6 miljoen ruimschoots wordt gehaald (laatste raming € 11,4 miljoen structureel per jaar met ingang van 2015). Aandacht is nodig voor de interne beheersing van de RSO's en in het bijzonder de opzet en uitvoering van interne controles. Het project verkeert op dit moment in een transitiefase: sommige RSO's zijn nog in oprichting, andere zijn bezig met de implementatie van de nieuwe inrichting of al volledig operationeel.

We constateren dat het ministerie goed zicht heeft op de risico's en hiervoor maatregelen treft of onderzoekt. Eén van deze risico's is dat er door de nieuwe bezuiniging van het kabinet meer taken naar de RSO's overgaan dan was voorzien, zonder dat hiervoor extra mensen of budget beschikbaar komen. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening van de RSO's aan de posten en van de posten aan burgers en bedrijven.

Aandacht voor regie op regionalisering en toezicht op het postennetwerk

Het projectteam Regionalisering houdt in de zomer van 2013 op te bestaan. Wij vragen aandacht voor het vasthouden van de regie op het project. Verder vragen wij aandacht voor het inrichten van efficiënt en effectief toezicht om de risico's in de kwaliteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering te beheersen.

Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZ en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking geven in hun gezamenlijke reactie aan bijzonder verheugd te zijn met de conclusie dat de bedrijfsvoering van het ministerie geen onvolkomenheden kent. Zij zijn zich ervan bewust dat het behoud van de kwaliteit van de bedrijfsvoering geen vanzelfsprekendheid is. Achtereenvolgende financiële taakstellingen en hervormingen binnen de Rijksdienst zetten druk op die kwaliteit.

Volgens de ministers zullen de recent opgerichte shared serviceorganisaties voor de internationale functie, 3W (WereldWijd Werken) en de voorgenomen vorming van een directie Bedrijfsvoering bijdragen aan het verlichten van de druk.

Voorts geven de ministers aan dat met de concentratie van de bedrijfsvoering van de posten in RSO's een belangrijke stap is gezet in het behoud en bevorderen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering voor alle posten. De regie op het regionaliseringsproces is geborgd door het opdrachtgeversoverleg onder leiding van de directeur-generaal Consulaire Zaken en Bedrijfsvoering. Het toezicht op de RSO's zal na de opheffing van de projectorganisatie worden ondergebracht bij de departementale lijnorganisatie. Hiertoe is een notitie «Inrichting regie regionalisering, de overdracht van projectorganisatie naar lijnorganisatie» opgesteld.

Fouten en onzekerheden worden net als voorgaande jaren geanalyseerd, waarbij het voorschottenbeheer onverminderde aandacht blijft houden, aldus de ministers.

In een bijlage bij hun reactie gaan de ministers verder in op de specifieke aanbevelingen die wij hebben gedaan.

Wij waarderen het dat de beide ministers opvolging willen geven aan onze aanbevelingen. Wij bevelen de ministers aan om te zorgen voor voldoende ondersteuning van de regiefunctie op het regionaliseringsproces als de projectorganisatie ophoudt te bestaan. Onze zorg gaat vooral uit naar de effectieve inrichting van het toezicht op de RSO's en de posten. Een hybride constructie, waarbij de leden van de Regioraad opdrachtgever én opdrachtnemer zijn en daarnaast zowel toezichthouder als onderwerp van toezicht zijn, kan in de praktijk wringen. Wij zullen de verdere inrichting van het toezicht op de RSO's en de posten blijven volgen.

In onderstaand overzicht vatten wij de uitkomsten van ons Verantwoordingsonderzoek 2012 bij het Ministerie van BZ samen. We hebben gekeken naar de bedrijfsvoering, de financiële informatie en de totstandkoming van de informatie over beleid en over bedrijfsvoering.

Overzicht oordelen, conclusies, aanbevelingen, reacties minister en nawoord

Conclusie	Aanbeveling	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
Oordeel bedrijfsvoering: de onderzochte onderdelen voldoen			
<i>Aandachtspunten bij de bedrijfsvoering</i>			
Verbetering voorschotten-beheer verloopt moeizaam (zie § 2.2.1).	Blijf actief monitoren en tref aanvullende maatregelen bij knelpunten.	Strak toezicht op kwaliteit van rapportagebeheer en toepassing sanctiebeleid wordt voortgezet. Er zal meer proactieve monitoring plaatsvinden, er worden concrete afspraken gemaakt over afwikkeling en er vindt analyse plaats op ontstaan van oude voorschotten om risico van nieuwe «oude» voorschotten te beperken.	
Informatiebeveiliging op orde maar kwetsbaar bij uitbesteding (zie § 2.2.2).	Verbeter regie bij uitbesteding.	Aanbeveling wordt overgenomen. Uitvoering is reeds in gang gezet.	
Medewerkers in vertrouwensfuncties zonder geldige Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) (zie § 2.2.3).	Monitor actief op terugdringen aantal medewerkers in vertrouwensfunctie zonder geldige VGB.	Aanbeveling wordt ter harte genomen. Recent gestarte projecten zullen grote bijdrage leveren.	
Interne controles op de RSO's en posten niet geheel op orde (zie § 2.2.4).	Houd toezicht op uitvoering interne controle volgens actuele interne controleplannen.	Aanbeveling wordt overgenomen. Er zijn twee modellen ontwikkeld om tot transparante risico-georiënteerde invulling van jaarlijks voorgeschreven interne controleplan te komen. Verwachting is dat modellen in zomer 2013 definitief kunnen worden geïntroduceerd.	
Regionalisering postennetwerk komt op gang (zie § 2.2.5).	Houd regie op het project vast. Richt efficiënt en effectief toezicht in.	Regie op regionaliseringsproces is geborgd door opdrachtgeversoverleg onder leiding van directeur-generaal Consulaire Zaken en Bedrijfsvoering. Toezicht op RSO's zal na opheffing van de projectorganisatie worden ondergebracht bij departementale lijnorganisatie.	Zorg voor voldoende ondersteuning van regiefunctie als projectorganisatie ophoudt te bestaan. Onze zorg gaat vooral uit naar effectieve inrichting van toezicht op RSO's en posten. Hybride constructie waarbij Regioraad-leden tegelijkertijd opdrachtgever én opdrachtnemer zijn en daarnaast zowel toezichthouder als onderwerp van toezicht zijn, kan wringen. Wij zullen verdere inrichting van toezicht volgen.
Oordeel financiële informatie: voldoet, met uitzondering van twee artikelen waarbij de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens hebben overschreden.			
Onrechtmatigheid in de uitgaven van € 4,2 miljoen op artikel 1 (zie § 3.1.1).	Verbeter interne controle.		
Onrechtmatigheid in de uitgaven van € 4,6 miljoen op artikel 8 (zie § 3.1.2).	Verbeter interne controle.		
Oordeel totstandkoming beleidsinformatie: voldoet.			
Oordeel totstandkoming informatie over de bedrijfsvoering: voldoet.			

1 OVER DIT MINISTERIE

In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek¹ naar het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en naar de bedrijfsvoering bij dit ministerie.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is verantwoordelijk voor het buitenlands beleid van Nederland. Internationaal samenwerken is het uitgangspunt voor het beleid, maar ook selectiviteit en bezuinigingen bepaalden in 2012 de invulling ervan. De internationale samenwerking van Nederland krijgt voor een belangrijk deel vorm via de Europese Unie (EU).

Het grootste deel van de uitgaven van het ministerie heeft betrekking op beleidsartikel 3: «Versterkte Europese samenwerking», waaronder opdrachten aan de EU voor een bedrag van € 6,5 miljard. Daarnaast bestaan de uitgaven voornamelijk uit subsidies en bijdragen.

Ministerie van Buitenlandse Zaken in cijfers – realisatie 2012

	Absoluut	% van totaal Rijk
Verplichtingen	€ 11.368,66 miljoen	4,32%
Uitgaven	€ 10.774,14 miljoen	4,56%
Ontvangsten	€ 760,80 miljoen	0,33%
Fte's	2.619	2,40%

Bron: Jaaropgave Bedrijfsvoering Rijk 2012

Het Ministerie van BZ heeft te maken met bezuinigingstaakstellingen vanuit het vierde kabinet-Balkenende, het kabinet-Rutte/Verhagen en het Lenteakkoord uit 2012. Het kabinet-Rutte/Asscher heeft het ministerie nieuwe ingrijpende taakstellingen opgelegd, die zowel het budget voor ontwikkelingssamenwerking raken als het budget voor het apparaat van BZ.

In het kabinet-Rutte/Asscher is een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking benoemd. Hieraan gekoppeld is per december 2012 het Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DG BEB) overgekomen van het Ministerie van Economische Zaken (EZ), inclusief een taakstelling. Het Official Development Assistance budget voor ontwikkelingssamenwerking (ODA-budget) is vanaf 2010 al structureel afgenomen van ruim 0,8% naar gemiddeld 0,7% van het bruto nationaal product (BNP). Hier bovenop heeft het kabinet-Rutte/Asscher een korting opgelegd oplopend tot € 1 miljard met ingang van 2017. De apparaatsuitgaven van BZ dalen door de genoemde taakstellingen van € 770 miljoen in 2013 tot € 578 miljoen in 2018, ofwel een afname van € 192,1 miljoen (25%) structureel met ingang van 2018.² Om de bezuinigingen te realiseren vindt personeelsreductie plaats en lopen er diverse complexe operaties naast en door elkaar. Er zijn al de nodige veranderingen in gang gezet. Zo wordt bij het kerndepartement de oprichting van een directie Bedrijfsvoering voorbereid. Een ingrijpende verandering is verder de regionalisering en modernisering van het netwerk van vertegenwoordigingen («posten») in

¹ Zie voor onze onderzoeksrapportage het rapport *Staat van de rijksverantwoording 2012* en www.rekenkamer.nl.

² De taakstelling-Rutte/Asscher op het postennetwerk is een HGIS taakstelling en zal nog worden gecorrigeerd met het nog te bepalen deel van de postennetwerk taakstelling dat door andere departementen zal worden gerealiseerd.

het buitenland. De veranderingen bieden kansen om de taakstellingen te realiseren, maar hebben ook gevolgen voor de beheersbaarheid van de bedrijfsvoering.

Verschuivingen budget ontwikkelingssamenwerking

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij op 11 december 2012 een brief gepubliceerd over twee budgettaire verschuivingen met het budget voor ontwikkelingssamenwerking (Algemene Rekenkamer, 2012). Internationaal klimaatbeleid zal met ingang van 2014 uit het budget van de nieuwe minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking gefinancierd gaan worden. Dit gaat gepaard met een bezuiniging op ontwikkelingssamenwerking en de oprichting van een *revolving fund*. Ook zal met ingang van 2014 een budget voor internationale veiligheid en rechtsorde worden toegevoegd aan de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Dit gaat gepaard met een bezuiniging van € 250 miljoen bij het Ministerie van Defensie. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking deelde onze conclusie dat de budgettaire gevolgen voor de verschillende begrotingen afhankelijk zijn van keuzes die worden gemaakt. Dit moet in de aanloop naar de begroting van 2014 duidelijk worden en transparant worden gemaakt via de begrotingscyclus.

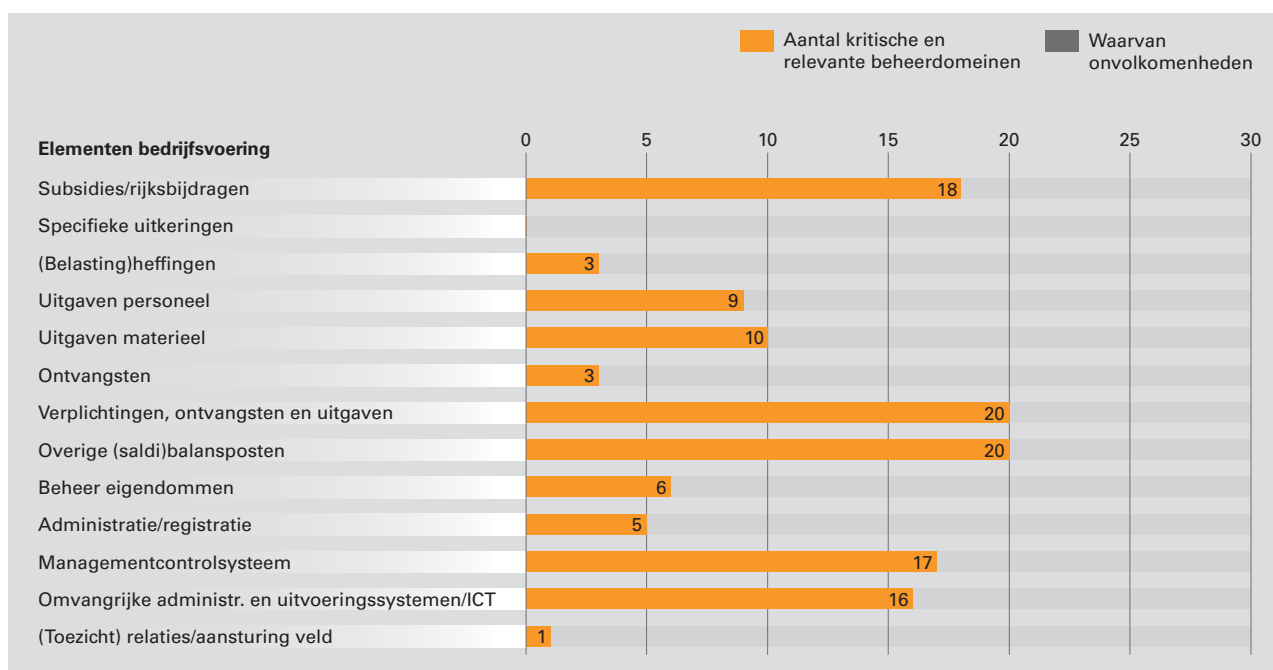
Afdrachten aan de Europese Unie

In ons rapport bij de Nationale verklaring 2013 geven we onder meer aan dat er sprake is van een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden voor de afdrachten aan de EU. Via de begroting van de minister van BZ worden de afdrachten aan de EU verantwoord, maar de bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd bij de ministers van Financiën en EZ. We vinden het wenselijk dat naast de uitgaven in Nederland van Europees geld ook de afdrachten aan de EU worden opgenomen in de Nationale verklaring, om zo te kunnen beschikken over een integrale EU-verantwoording op lidstaatniveau. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar ons Rapport bij de Nationale Verklaring 2013.

2 BEDRIJFSVOERING

Een ministerie bestaat uit verschillende organisatieonderdelen en de bedrijfsvoering van een ministerie bestaat uit verschillende elementen (bijvoorbeeld het beheer van subsidies of eigendommen). Als je die elementen afzet tegen de organisatieonderdelen is een ministerie op te delen in eenheden die wij «beheerdomeinen» noemen. Van al die beheerdomeinen is een aantal relevant of kritisch voor het goed functioneren van het ministerie. Bij het Ministerie van BZ zijn dat er 128, zie onderstaande figuur. In geen van die 128 kritische en relevante beheerdomeinen hebben wij dit jaar onvolkomenheden geconstateerd, zie ook het overzicht bedrijfsvoering in bijlage 1.

Figuur 1. Kritische en relevante beheerdomeinen per element van de bedrijfsvoering in 2012 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken



Oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldeden in 2012 aan de in de CW 2001 gestelde eisen.

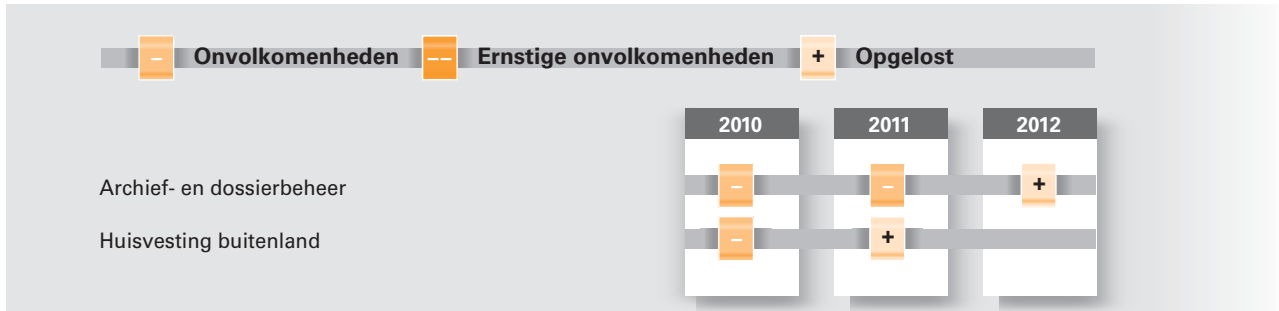
2.1 Onvolkomenheden

Bij het Ministerie van BZ bestonden in het verleden diverse problemen in de bedrijfsvoering. Het ministerie heeft de bedrijfsvoering de afgelopen jaren echter sterk verbeterd. In 2012 is het ministerie erin geslaagd om de laatste overgebleven onvolkomenheid (die betrekking had op het archief- en dossierbeheer) op te lossen. Wij hebben in 2012 geen nieuwe onvolkomenheden in de bedrijfsvoering geconstateerd. Wij zien dat nieuwe bevindingen van de Auditdienst Rijk (ADR) tijdig worden opgepakt en het ministerie maatregelen treft om de processen te verbeteren en de resultaten hiervan actief monitort.

Door de bezuinigingstaakstellingen en de personeelsreductie die dit tot gevolg heeft, zal het voor het ministerie niet eenvoudig zijn het huidige niveau van de bedrijfsvoering te handhaven. De kwaliteit van de bedrijfsvoering moet daarom intensief worden gemonitord.

De ADR merkt op dat BZ kwetsbaar is, als het er om gaat de bezetting op sleutelfuncties in het beheer op het departement en binnen het postennet, op een kwalitatief goed niveau te houden. Volgens de ADR dient vaart te worden gemaakt met de ontwikkeling van het strategisch personeelsbeleid voor de financiële functie om de kwaliteit hiervan op peil te houden. Wij ondersteunen deze oproep.

Figuur 2. Onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken



2.1.1 Archief- en dossierbeheer in 2012 beheerst; onvolkomenheid opgelost

Een goed archief- en dossierbeheer op de posten in het buitenland is belangrijk. Door de vele overplaatsingen van het personeel vormen de archieven en dossiers immers het institutionele geheugen van de posten. Sinds 2005 merkten we het archief- en dossierbeheer op de posten als een onvolkomenheid aan. Bij het onderzoek 2011 stelden we vast dat:

- een groot aantal posten het archief- en dossierbeheer nog niet op orde had;
- het departement nog geen structurele aanpak had voor het opheffen van de geconstateerde tekortkomingen;
- het departement het managementinformatiesysteem om inzicht te krijgen in de het archief- en dossierbeheer op de posten nog niet had geïmplementeerd. Hierdoor kon het toezicht nog onvoldoende worden uitgeoefend.

Nieuw kwaliteitssysteem werkt

Het ministerie heeft begin 2012 een kwaliteitssysteem ingevoerd. Op basis van de in het systeem vastgestelde criteria, meet het ministerie periodiek de kwaliteit van het archief- en dossierbeheer op alle posten. Met het systeem kunnen:

- de resultaten van de metingen worden vastgelegd;
- per kwartaal managementrapportages worden opgesteld;
- op gestructureerde wijze tekortkomingen worden aangepakt.

Wij stellen vast dat met het kwaliteitssysteem tekortkomingen in 2012 goed zijn aangepakt en worden gemonitord. De kwaliteit van het archief- en dossierbeheer is sterk verbeterd. Slechts bij een gering aantal posten is dit niet het geval maar het departement heeft zicht op de problemen en treft maatregelen om deze op te lossen. Er is daarom geen sprake meer van een onvolkomenheid.

Systeem verder ontwikkelen

Het ministerie is in 2012 begonnen met de implementatie van een nieuw digitaal archiefsysteem (Sophia). Het kwaliteitssysteem zal hier in 2013 op aangepast moeten worden. Met het huidige systeem heeft het ministerie hiervoor een goede basis.

2.2 Aandachtspunten

Naast de hierboven genoemde opgeloste onvolkomenheid brengen wij de volgende onderwerpen onder de aandacht.

2.2.1 Verbetering voorschottenbeheer verloopt moeizaam

Oude voorschotten moeten tijdig worden afgewikkeld. Als voorschotten te lang open staan kan dit mogelijk leiden tot oninbaarheid van teveel verstrekte subsidies of bijdragen. Ook wordt het moeilijker om nog verantwoordingsinformatie over de besteding van gelden te krijgen. In het rapport over 2011 vroegen we aandacht voor de oude openstaande voorschotten (voorschotten van vier jaar en ouder). Het openstaande bedrag was in 2011 aanzienlijk gestegen. Wij waarschuwden het ministerie voor nieuwe voorschottenproblematiek.

Lichte verbetering in stand oude voorschotten

Het ministerie heeft het voorschottenbeheer in 2012 actief gemonitord met maandelijkse metingen en toezicht. De inspanningen hebben geresulteerd in het terugdringen van een groot deel van de oude voorschotten. Elk jaar komt er echter een laag met oude voorschotten bij, waardoor eind 2012 per saldo slechts sprake is van een lichte verbetering in de stand van de oude voorschotten (zie figuur 3).

Figuur 3. Ontwikkeling oude voorschotten Ministerie van Buitenlandse Zaken

Voorschottenstand BZ (x 1 miljoen euro)										
	2005 en eerder	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal	Totaal ouder dan 4 jaar
2010	18,6	69,6	331,0	564,4	1.467,5	2.684,3			5.136,3	88,2 (1,7%)
2011	15,1	36,9	131,7	197,6	555,9	1.121,3	2.209,5		4.268,3	183,7 (4,3%)
2012	7,2	3,9	56,8	112,0	188,4	495,1	1.246,0	2.438,1	4.547,5	179,9 (4,0%)

Er is in een aantal gevallen sprake van te late afwikkeling van voorschotten en het niet tijdig rapporteren en rappelleren door budgethouders. Dit vloeit deels voort uit reorganisaties bij budgethouders en het tijdelijk verminderen van de beheerscapaciteit, bijvoorbeeld bij de posten. Daarnaast spelen bij de afwikkeling van voorschotten ook externe factoren een rol, zoals de politieke instabiliteit van een land of de afhankelijkheid van organisaties en instellingen, die op hun beurt afhankelijk zijn van anderen (zoals de Wereldbank).

Aanbevelingen

Om met de organisatieveranderingen nieuwe voorschotproblematiek te voorkomen bevelen wij aan het voorschottenbeheer actief te blijven monitoren en bij knelpunten aanvullende maatregelen te treffen.

2.2.2 Informatiebeveiliging op orde maar kwetsbaar bij uitbesteding

Het Ministerie van BZ behartigt de internationale betrekkingen vanuit Den Haag en via het postennetwerk over de hele wereld. BZ neemt gezien de diplomatieke en consulaire belangen een bijzondere positie in. Het functioneren van het ministerie wordt in belangrijke mate bepaald door de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van informatie in de bedrijfsprocessen en de ondersteunende informatiesystemen.

In 2011 had BZ de informatiebeveiliging voldoende op orde, maar er was ook een aandachtspunt. Het ministerie had de verantwoordelijkheid voor informatievoorziening bij uitbesteding van ICT-diensten³ niet goed geregeld. Het risico is dat kwetsbaarheden onopgemerkt blijven en leiden tot beveiligingsincidenten en oneigenlijk gebruik van deze gegevens. Dit kan leiden tot verstoringen, zoals fouten in de financiële verslaglegging, of het voor langere perioden niet beschikbaar zijn van systemen.

Informatiebeveiliging bij uitbesteding nog niet voldoende geregeld

BZ heeft de informatiebeveiliging van de systemen op het departement ook in 2012 voldoende op orde. De uitbesteding van informatiesystemen is echter nog steeds een aandachtspunt. Ook in 2012 heeft het ministerie geen Third Party Mededelingen (TPM's) bij externe dienstverleners opgevraagd en geen op BZ toegesneden beeld verkregen over het niveau van beveiliging van de gegevens van BZ bij deze partijen. Een van de oorzaken is de spreiding van de verantwoordelijkheden tussen de verschillende directies. Geen van de partijen is daardoor voor het geheel verantwoordelijk en onderneemt actie.

Aanbevelingen

De regie op informatiebeveiliging bij uitbesteding dient te verbeteren. We bevelen aan verantwoordelijkheden bij uitbesteding te verduidelijken en een verantwoordelijke te benoemen voor het geheel. Verder bevelen wij aan:

- afspraken te maken met externe dienstverleners over op te leveren verantwoordingen en de te treffen informatiebeveiligingsmaatregelen;
- gebruik te maken van het contractueel vastgelegde recht om aanvullend onderzoek te doen bij de externe dienstverleners.

2.2.3 Medewerkers in vertrouwensfuncties zonder geldige Verklaring van Geen Bezwaar

Net als in 2011 had een aantal medewerkers in een vertrouwensfunctie geen geldige Verklaring van Geen Bezwaar (VGB).

³ Het beheer van een aantal belangrijke IT-systemen van het Ministerie van BZ is sinds 2010 uitbesteed aan externe dienstverleners. Het betreft systemen voor het voeren van de financiële administratie, de personeels- en salarisadministratie, de uitgifte van visa en consulaire dienstverlening. De externe dienstverlener voert voor het ministerie taken uit, zoals backup en recovery, wijzigingenbeheer en muteren van gebruikersrechten.

Toelichting vertrouwensfuncties

Mensen die een vertrouwensfunctie bekleden dragen een bijzondere verantwoordelijkheid:

- ze hebben toegang tot gevoelige informatie of staatsgeheimen, of
- ze doen werk dat van vitaal belang is voor de instandhouding van het maatschappelijk leven, of
- hun werk stelt hoge eisen aan hun integriteit.

Om er zeker van te zijn dat mensen in vertrouwensfuncties betrouwbaar zijn, moet de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) ze screenen. Ministeries dienen volgens de Wet veiligheidsonderzoeken een actueel overzicht te hebben van de functies die gelden als «vertrouwensfunctie». Voordat iemand benoemd wordt op een vertrouwensfunctie moet het ministerie de medewerker aanmelden bij de AIVD voor een veiligheidsonderzoek. De medewerker kan pas aan het werk op deze functie als de AIVD een VGB heeft afgegeven. Het is strafbaar iemand zonder VGB in een vertrouwensfunctie aan het werk te laten gaan.

Ook in 2012 medewerkers in vertrouwensfuncties zonder geldige VGB

Het ministerie had het proces van vertrouwensfuncties in 2012 net als in 2011 goed ingericht. Eind 2012 hadden echter 25 van de 965 personen die een vertrouwensfunctie bezetten, geen geldige VGB. Het gaat dan veelal om functionarissen die op een andere vertrouwensfunctie worden geplaatst en dan opnieuw gescreend moeten worden voor die nieuwe functie. In deze gevallen wordt een afweging gemaakt van het risico en de gevolgen van het onbezet laten van de betreffende functie. Het aantal medewerkers in vertrouwensfuncties zonder geldige VGB blijft daarom een aandachtspunt.

Aanbeveling

Het departement bereidt de invoering van een nieuw systeem voor, waarbij de af te geven VGB wordt gekoppeld aan de betreffende persoon. Met dit systeem kan het departement het proces efficiënter inrichten. Ook wordt onderzocht of het aantal vertrouwensfuncties naar beneden kan worden bijgesteld. Wij bevelen aan actief te monitoren op het terugdringen van het aantal medewerkers in een vertrouwensfunctie zonder geldige VGB.

2.2.4 Interne controles op de RSO's en posten niet geheel op orde

De effectiviteit en efficiëntie van de interne controles op de posten en RSO's wordt vergroot, wanneer de controles gericht zijn op die aspecten waarop relevante risico's worden onderkend. Het interne controleplan (IC-plan) dient dan ook gebaseerd te worden op een goede risicoanalyse en de controles dienen volgens de planning uitgevoerd te worden. In de controle 2012 stelde de ADR onder andere vast dat:

- de werkzaamheden in het IC-plan niet altijd gebaseerd zijn op de risico's;
- de risico's niet altijd goed onderbouwd zijn;
- het IC-plan en de risicoanalyse vaak verouderd zijn of ontbreken;
- IC-werkzaamheden niet volledig worden uitgevoerd en gedocumenteerd;
- controles op de liquide middelen onvoldoende en niet altijd op een juiste wijze worden uitgevoerd.

Aanbevelingen

We bevelen het departement aan om de interne controle te verbeteren door:

- toezicht te houden op de uitvoering van interne controles op basis van actuele en op risicoanalyses gebaseerde IC-plannen;
- in het bijzonder scherp toezicht te houden op het tijdig en juist uitvoeren van de controle op de liquide middelen op de posten.

2.2.5 Regionalisering postennetwerk komt op gang

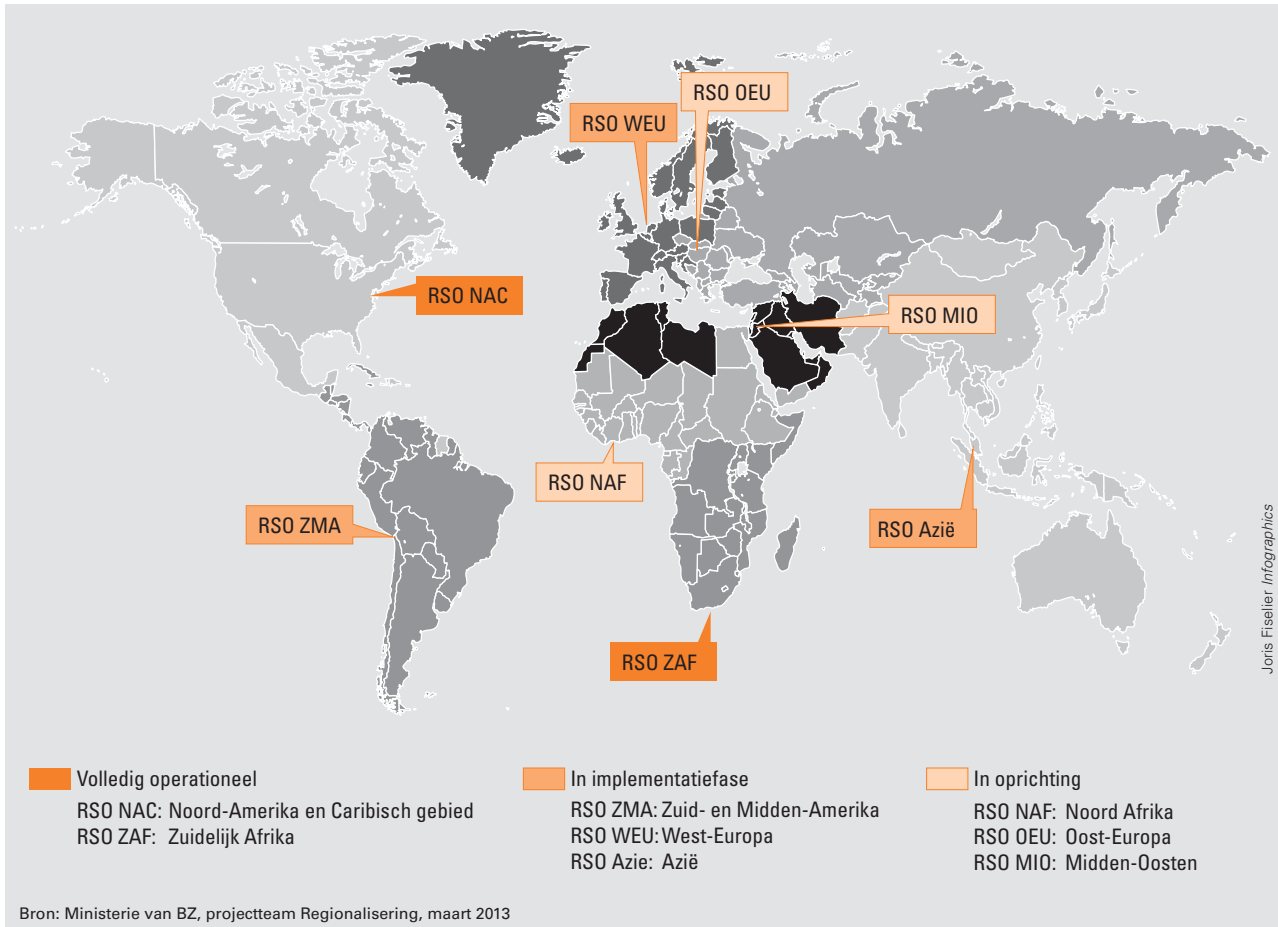
In 2010 is het project Regionalisering gestart. Dit houdt in dat de werkzaamheden van BZ in het buitenland op het terrein van de financiële administratie en consulaire zaken (paspoorten en visa) die voorheen door een groot aantal posten werden verzorgd, nu per regio worden geconcentreerd in Regionale Service Organisaties (RSO's). Het doel van regionalisering is het waarborgen en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, door schaalvergroting van de uit te voeren taken. Daarnaast moet regionalisering leiden tot efficiencywinst en kostenbesparing.

Een RSO neemt voor alle posten in een regio financiële en consulaire werkzaamheden over. Daarnaast onderzoekt BZ welke interne beheerstaken kunnen worden overgedragen van posten naar RSO's.

Voortgang

Het project verkeert op dit moment in een transitiefase: sommige RSO's zijn nog in oprichting (drie), andere zijn bezig met de implementatie van de nieuwe inrichting (drie) of al volledig operationeel (twee).

Figuur 4. Wereldkaart met de acht RSO's



Wat gaat goed en wat kan beter?

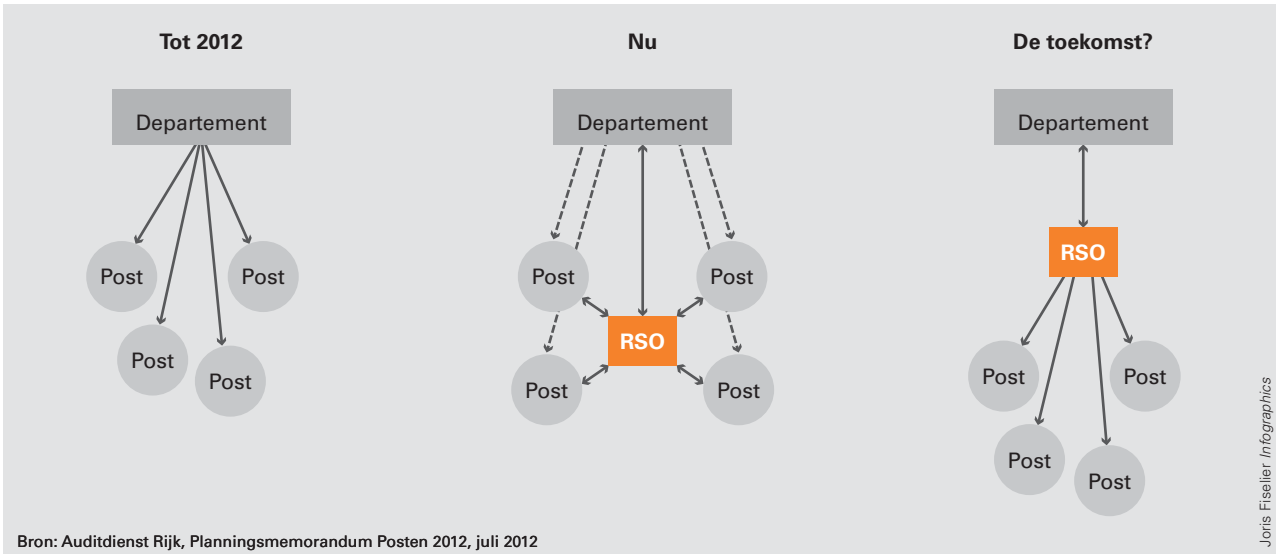
Het lijkt erop dat de voorziene besparing ruimschoots wordt gehaald. De geraamde besparing is bijgesteld van € 8,6 miljoen naar € 11,4 miljoen structureel per jaar met ingang van 2015. Daarnaast is er een efficiencyslag gemaakt bij de financiële en consulaire processen door meer volume- en taakspecialisatie.

De RSO's hebben hun tijd en energie in 2012 vooral gericht op de primaire processen, zoals de consulaire processen. Aandacht is nodig voor de interne beheersing van de RSO's en in het bijzonder de opzet en uitvoering van interne controles (zie § 2.2.4). Dit jaar vinden doorlichtingen plaats en eind 2013 is een evaluatie voorzien van de zes al gestarte RSO's. Wij hopen hieruit op te kunnen maken dat de kwaliteit van de dienstverlening ten minste gehandhaafd zal zijn.

Naar efficiënt en effectief toezicht

Door de regionalisering zullen relaties tussen departement, RSO's en posten wijzigen. De veranderende relaties vergen een andere inrichting van het toezicht. Gegeven de taakstellingen is dit ook een kans om dit op efficiëntere wijze te doen. Op dit moment houden veel directies toezicht op de RSO's en de posten. In de bedrijfsvoeringsparagraaf geeft de minister aan dat er nog geen sprake is van een eenduidig ingericht toezicht omdat de RSO's in verschillende stadia van ontwikkeling zijn en nog niet alle posten zijn geregionaliseerd.

Figuur 5. Wijziging van relaties departement en posten door de invoering van RSO's



Het ministerie is wel al bezig om het toezicht te herijken. Er is in 2012 een aanzet gegeven tot een samenhangend toezichtskader. Voorts heeft BZ een begin gemaakt met het coördineren van het toezicht op de RSO's:

- er is een systeem van kwaliteitsmetingen, doorlichtingen en evaluatie opgesteld;
- de eerste kwaliteitsmeting is eind 2012 uitgevoerd;
- er is een risicoanalyse opgesteld, met input van diverse directies, die in het voorjaar 2013 is getest door de RSO's voor risico-inschatting van/bij posten.

Behalve toezicht vanuit het departement is er toezicht op het functioneren van de RSO's en de posten door de Regioraden. De Regioraad bestaat uit de Chefs de Poste (CdP) van de posten in de betreffende regio. Hierdoor ontstaat een hybride constructie waarbij de leden van de Regioraad zowel opdrachtgever/toezichthouder als opdrachtnemer van de RSO zijn maar ook zowel toezichthouder als onderwerp van toezicht zijn. Het is van belang om de effectiviteit van het toezicht volgens deze constructie te betrekken in de evaluatie.

Risico's

Hieronder volgt een opsomming van de belangrijkste risico's die wij onderkennen en de wijze waarop het ministerie deze beheerst.

Risico	Beheersing
Personele bezetting RSO's	Het departement moet specialistische functies vullen met generalisten. Dit kost moeite en tijd. Het departement werkt aan een lange termijn planning voor de invulling van functies op de RSO's.
RSO's krijgen meer taken toebedeeld dan was voorzien zonder extra mensen of budget	Het departement probeert beheertaken te centraliseren en het overdragen van extra taken naar de RSO's te combineren met het overgaan van fte's of budget.
Projectteam Regionalisering (PRO) houdt op te bestaan	Het departement onderzoekt op dit moment hoe dit op te lossen.
Versnelling regionalisering	PRO onderzoekt hoe er kan worden versneld, met als randvoorwaarde voldoende gekwalificeerd personeel.
Kleine posten	Het departement is op verschillende manieren bezig kleine posten te ontzorgen, door het vereenvoudigen van procedures of het laten overnemen van taken door de RSO's.
Operationele risico's, zoals verlies van paspoorten en visa door koeriers	Het departement en RSO's nemen maatregelen om de risico's te minimaliseren.

We constateren dat het ministerie goed zicht heeft op de risico's en hiervoor maatregelen treft of onderzoekt. Eén van de risico's is dat door de nieuwe taakstelling van het kabinet meer taken naar de RSO's overgaan terwijl de transitie nog loopt. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening van de RSO's aan de posten en van de posten aan burgers en bedrijven.

Aanbevelingen

Het projectteam Regionalisering houdt in de zomer van 2013 op te bestaan. Regie blijft nodig om het geheel van bestaande en nieuwe risico's gedurende de transitie te blijven beheersen. Wij vragen aandacht voor het vasthouden van regie op het project Regionalisering. Verder vragen wij aandacht voor het inrichten van efficiënt en effectief toezicht om de risico's in de kwaliteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering te beheersen. Daarbij vragen we met name aandacht voor de belangen van opdrachtgever en opdrachtnemer en die te onderscheiden van de toezichthoudende rol op de RSO's.

3 FINANCIËLE INFORMATIE

Oordelen over de financiële informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

In bijlage 2 lichten wij toe wat de verantwoordelijkheid is van de minister en van ons en welke werkzaamheden wij verricht hebben.

De op basis van deze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen dat de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Daarnaast zijn wij van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn.

Belangrijke fouten en onzekerheden op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave van de financiële informatie, en de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

Wij hebben hierbij twee belangrijke fouten in de uitgaven geconstateerd:

- in artikel 1 «Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten» met een bedrag van € 4,2 miljoen
- in artikel 8 «Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland» met een bedrag van € 4,6 miljoen.

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 86,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 7 en 11. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 67,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 4 en 11. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel mogelijk herzien.

In bijlage 3 is het overzicht van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel opgenomen. Een overzicht van alle fouten en onzekerheden is opgenomen in bijlage 4.

3.1 Overschrijdingen van de tolerantiegrens

Wij hebben dit jaar twee tolerantiegrensoverschrijdingen geconstateerd.

Figuur 6. Tolerantiegrensoverschrijdingen in 2012 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken

	Realisatie verplichtingen	Tolerantie-grens overschreden?	Realisatie uitgaven	Realisatie ontvangsten	Tolerantie-grens overschreden?
<p>! Tolerantiegrens overschreden</p> <p>— Tolerantiegrens niet overschreden</p>					
Beleidsartikelen					
1 Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten	€ 147.235	—	€ 95.241	€ 1.183	!
2 Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	€ 983.155	—	€ 765.382	€ 642.559	—
3 Europese samenwerking	€ 6.505.187	—	€ 6.648.435	€ 25.869	—
4 Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede	€ 1.648.290	—	€ 848.631	€ -	—
5 Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	€ 654.984	—	€ 1.132.182	€ -	—
6 Duurzaam water- en milieubeheer	€ 528.442	—	€ 362.171	€ 40.015	—
7 Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van het personenverkeer	€ 29.879	—	€ 26.917	€ 774	—
8 Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	€ 53.691	—	€ 76.310	€ -	!
Niet-beleidsartikelen					
9 Geheim	€ 559	—	€ 480	€ -	—
10 Nominaal en onvoorzien	€ 18	—	€ 18	€ 50.400	—
11 Algemeen	€ 817.218	—	€ 818.372	€ -	—
Totaal verantwoordingsstaat	€ 11.368.658	—	€ 10.774.139	€ 760.800	—
Totaal baten alle baten-lastenagenschappen				€ 21.544	—
Totaal saldibalans				€ 18.108.518	—
Totaal afgerekende voorschotten				€ 2.487.521	—
Overschrijding van de tolerantiegrens van de jaarrekening als geheel					—

De tolerantiegrensoverschrijdingen uit de bovenstaande figuur worden hieronder toegelicht.

3.1.1 Onrechtmatigheid in de uitgaven van € 4,2 miljoen op artikel 1

Er zijn enkele fouten gevonden op het gebied van Stabiliteit en Humanitaire hulp. De fouten worden veroorzaakt doordat uitgaven niet als voorschot zijn geboekt of te hoge voorschotten aan subsidieontvangers zijn verstrekt.

Aanbeveling

Wij dringen aan op verbetering van de interne controle en daarbij nadrukkelijk de onderbouwing van de subsidiebetalingen door beleidsambtenaren te laten beoordelen.

3.1.2 Onrechtmatigheid in de uitgaven van € 4,6 miljoen op artikel 8

Er zijn enkele fouten gevonden op het gebied van Internationaal Cultuurbeleid. De fouten worden veroorzaakt doordat uitgaven niet als voorschot zijn geboekt of te hoge voorschotten aan subsidieontvangers zijn verstrekt.

Aanbeveling

Wij dringen aan op verbetering van de interne controle en daarbij nadrukkelijk de onderbouwing van de subsidiebetalingen door beleidsambtenaren te laten beoordelen.

4 TOTSTANDKOMING VAN INFORMATIE

In het vorige hoofdstuk hebben wij reeds ons oordeel gegeven over de deugdelijke weergave en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften van de financiële informatie in het jaarverslag. In dit hoofdstuk geven wij apart de oordelen over de totstandkoming van de informatie over het beleid en de informatie over de bedrijfsvoering.

4.1 Informatie over het beleid

Oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

De onderzochte prestatie-indicator in het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van BZ is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In bijlage 5 is het overzicht opgenomen van de door ons onderzochte prestatie-indicator.

4.2 Informatie over de bedrijfsvoering

Oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van BZ is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken en minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

De minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hebben op 26 april 2013 gereageerd op ons rapport. Hieronder geven we hun reactie integraal weer, exclusief de bijlage. De volledige reactie staat ook op onze website www.rekenkamer.nl.

«Onder verwijzing naar uw brief van 11 april 2013, reageren wij op uw bevindingen uit het «Rapport bij het jaarverslag 2012 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken» (RJv 2012).

Wij zijn bijzonder verheugd met uw conclusie dat de bedrijfsvoering van het ministerie geen onvolkomenheden kent. Wij zien dit als erkenning van en waardering voor de bijzondere inzet van alle medewerkers van het ministerie. Het verbetertraject, dat begon in 2008, omvatte investeringen in de kennis en vaardigheden van management, beleids- en beheersmedewerkers, in informatiesystemen en in de organisatie van het interne toezicht. Het ministerie heeft een cultuurverandering ten aanzien van de aandacht voor de bedrijfsvoering weten door te voeren. De productieve samenwerking met de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk heeft hieraan eveneens bijgedragen.

Resultaten uit het verleden, bieden geen garantie voor de toekomst. Wij zijn ons terdege bewust dat het behoud van de kwaliteit van de bedrijfsvoering geen vanzelfsprekendheid is. Achtereenvolgende financiële taakstellingen en hervormingen binnen de Rijksdienst en binnen het ministerie zetten druk op die kwaliteit. De recent opgerichte *shared service* organisatie voor de internationale functie, 3W (WereldWijd Werken), en de voorgenomen vorming van een directie Bedrijfsvoering zullen bijdragen aan het verlichten van de druk.

Met de concentratie van de bedrijfsvoering van de posten in Regionale Service Organisaties (RSO's) is een belangrijke stap gezet in het behoud en bevorderen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering voor alle posten. Zoals u ook aangeeft, heeft het ministerie goed zicht op de risico's van regionalisering.

U vraagt ons aandacht te blijven schenken aan de regie op het proces van regionalisering, inclusief de rolverdeling tussen de verschillende actoren. De regioraad en de RSO dragen zorg voor de sturing van de bedrijfsvoering binnen de regio. De belangen en verantwoordelijkheden van opdrachtgever (regioraad) en opdrachtnemer (HRSO) zijn beschreven in het Besluit Orgaanbeschrijving Regionale Service Organisaties. Hoewel de projectorganisatie ophoudt te bestaan, is de regie op het regionaliseringsproces geborgd door het opdrachtgeversoverleg onder leiding van de directeur-generaal Consulaire Zaken en Bedrijfsvoering. Het toezicht op de RSO's zal na de opheffing van de projectorganisatie worden belegd bij de departementale lijnorganisatie. Hiertoe is de notitie «Inrichting regie regionalisering, de overdracht van projectorganisatie naar lijnorganisatie» opgesteld, die ter besluitvorming voorligt in het opdrachtgeversoverleg van 16 mei 2013.

Hoewel de laatste overgebleven onvolkomenheid uit 2011 op het archief- en dossierbeheer is opgelost, is het werk nog niet af. De overgang van het papieren archief naar het digitale archief is in volle gang. Inmiddels is gestart met de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem voor de gedigitaliseerde archiefomgeving. Wij zullen de bestaande systematiek van beheersing van het archief- en dossierbeheer handhaven tot het proces van digitalisering is afgerond en ingebed in de organisatie.

Evenals vorige jaren worden fouten en onzekerheden geanalyseerd, waarbij het voorschottenbeheer onverminderd onze aandacht blijft houden. Daarnaast speelt de splitsing van de begroting in een begroting voor Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking. Deze splitsing wordt zorgvuldig voorbereid.

Wij nemen uw overige aanbevelingen op het terrein van de informatiebeveiliging, de vertrouwensfuncties en de interne controle bij RSO's ter harte. In de bijlage gaan we nader in op de wijze waarop het ministerie invulling gaat geven aan die aanbevelingen.»

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen het dat de beide ministers opvolging willen geven aan onze aanbevelingen. Wij bevelen de ministers aan om te zorgen voor voldoende ondersteuning van de regiefunctie op het regionaliseringsproces als de projectorganisatie ophoudt te bestaan. Onze zorg gaat vooral uit naar de effectieve inrichting van het toezicht op de RSO's en de posten. Een hybride constructie, waarbij de leden van de Regioraad tegelijkertijd opdrachtgever én opdrachtnemer zijn en daarnaast zowel toezichthouder als onderwerp van toezicht zijn, kan in de praktijk wringen. Wij zullen de verdere inrichting van het toezicht op de RSO's en de posten blijven volgen.

BIJLAGE 1 OVERZICHT BEDRIJFSVOERING

Bedrijfsvoering; organisatieonderdelen, Ministerie van BZ (V)

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
	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting) heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	Overige (saldi)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolstelsel	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen//ICT	
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatieonderdelen)													
Cluster DG Consulaire Zaken en Bedrijfsvoering (14 onderdelen)													
DG Politieke Zaken (5 onderdelen)													
DG Internationale Samenwerking (7 onderdelen)													
DG Europese Samenwerking (4 onderdelen)													

(vervolg op volgende pagina)

(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	
	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		
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatieonderdelen)														
Baten-lastenagentschappen (1 onderdeel)														
Posten en RSO's (4 onderdelen)														
Onvolkomenheid niet toegedeeld aan organisatieonderdeel														
Totaal: 128 relevante en kritische beherdomeinen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)														

BIJLAGE 2 ACHTERGROND OORDELEN FINANCIËLE INFORMATIE

We hebben de financiële informatie in de volgende financiële overzichten van het jaarverslag 2012 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gecontroleerd:

- a) de departementale verantwoordingsstaat met toelichting;
- b) de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastenagenschappen met toelichting;
- c) de departementale saldibalans met toelichting;
- d) de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

Verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken

Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) dient de minister een jaarverslag en een departementale saldibalans op te stellen, die voldoen aan de in de CW 2001 en in de daarop gebaseerde lagere regelgeving opgenomen eisen. Op grond van de CW 2001 dient de financiële informatie deugdelijk te zijn weergegeven en overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften te zijn opgesteld.

De minister is ook verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten in de financiële overzichten. Deze verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten zijn rechtmatig als zij tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de doelomschrijving van de toepasselijke begrotingsartikelen, de toepasselijke begrotingswetten, andere wettelijke regelingen, overeenkomsten en beschikkingen. Voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik dient de minister een toereikend beleid te voeren.

Verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer

Op grond van de CW 2001 is het de verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer om de financiële informatie in het jaarverslag en de departementale saldibalans te controleren en haar oordeel vast te leggen in een rapport.

Wij hebben onze controle uitgevoerd in overeenstemming met de *INTOSAI Fundamental Auditing Principles and Guidelines*. Deze Standaarden vereisen dat wij ethische voorschriften naleven en dat wij onze controle plannen en uitvoeren om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

Een controle omvat het uitvoeren van werkzaamheden gericht op het verkrijgen van controle-informatie over de bedragen en de toelichtingen die in de financiële overzichten zijn opgenomen. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van onze oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten die het gevolg zijn van fraude en corruptie of fouten. Bij het maken van deze risico-inschatting nemen wij de interne beheersing die relevant is voor het opmaken van de financiële overzichten in aanmerking. Wij richten ons op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden, maar die niet tot doel hebben een oordeel te geven over de effectiviteit van die interne beheersing.



In verband met het budgetrecht van de Staten-Generaal richt de Algemene Rekenkamer haar controle zo in dat zij in staat is fouten en onzekerheden van materieel belang op artikelniveau te rapporteren.

De controle van de Algemene Rekenkamer richt zich op:

- de deugdelijke weergave van de financiële informatie en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften;
- de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en de balansposten.

BIJLAGE 3 OVERZICHT PER BEGROTINGSARTIKEL

Financiële informatie per begrotingsartikel, Ministerie van BZ (V)

Beleidsartikelen		Bedrijfsvoering		Financiële info
<p> artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)</p> <p> artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid</p>		Geen onvolkomenheden		Tolerantiegrenzen overschreden? Artikelniveau
Art. nr.	Omschrijving	Gerealiseerde uitgaven 2012 (x1000)		
01	Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten	€	95.241	ja
02	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	€	765.382	nee
03	Europese samenwerking	€	6.648.435	nee
04	Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede	€	848.631	nee
05	Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	€	1.132.182	nee
06	Duurzaam water- en milieubeheer	€	362.171	nee
07	Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van het personenverkeer	€	26.917	nee
08	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	€	76.310	ja
Niet-beleidsartikelen				
09	Geheim	€	480	nee
10	Nominaal en onvoorzien	€	18	nee
11	Algemeen	€	818.372	nee
Baten-lastenagentschappen				
Centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden				nee

BIJLAGE 4 OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2012 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden in deze bijlage bestaat uit de volgende tabellen:

- A) **Verplichtingen**
- B/C) **Uitgaven + ontvangsten**
- B) **Uitgaven**
- C) **Ontvangsten**
- D) Baten-lastenagentschappen
- E) **Saldibalans**
- F) **Afgerekende voorschotten**

We nemen alleen die tabellen (hierboven vet gedrukt) op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
1	Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten	147.235	-	-	-	-	-	-	-		-
2	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	983.155	217	2.003	-	-	217	2.003	nee	nee	-
3	Europese samenwerking	6.505.187	-	-	-	-	-	-			-
4	Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede	1.648.290	-	-	-	-	-	-			-
5	Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	654.984	10	-	-	-	10	-	nee		-
6	Duurzaam water- en milieubeheer	528.442	-	2	-	-	-	2		nee	-
7	Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van het personenverkeer	29.879	-	-	-	-	-	-			-
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	53.691	-	-	-	-	-	-			-
Niet-beleidsartikelen											
9	Geheim	559	-	-	-	-	-	-			-
10	Nominaal en onvoorzien	18	-	-	-	-	-	-			-
11	Algemeen	817.218	13.191	1	-	-	13.191	1	nee	nee	-
Totaal		11.368.658	13.418	2.005	-	-	13.418	2.005			-
Totaal verplichtingen		11.368.658									
Rechtmatigheid											
Procentuele fout		< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								
Procentuele onzekerheid		0,00%									

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Deugdelijke weergave										
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								
	Procentuele onzekerheid	0,00%									

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

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag *	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
1	Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten	95.241	4.231	-	-	-	4.231	-	ja ¹	-	
2	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	766.565	-	-	460	-	460	-	nee	-	
3	Europese samenwerking	7.290.994	-	-	-	-	-	-	-	-	
4	Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede	874.500	498	-	-	-	498	-	nee	-	
5	Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	1.132.182	1.177	-	-	-	1.177	-	nee	-	
6	Duurzaam water- en millieubeheer	362.171	1.948	-	-	-	1.948	-	nee	-	
7	Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van het personenverkeer	66.932	8	-	-	-	8	-	nee	-	
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	77.084	4.635	-	-	-	4.635	-	ja ¹	-	
Niet-beleidsartikelen											
9	Geheim	480	-	-	-	-	-	-	-	-	
10	Nominaal en onvoorzien	18	-	-	-	-	-	-	-	-	
11	Algemeen	868.772	1.530	192	8	-	1.538	192	nee	nee	
Totaal		11.534.939	14.027	192	468	-	14.495	192		-	
* Uitsplitsing van het verantwoord bedrag naar uitgaven en ontvangsten vindt plaats in bijlagen B en C											
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	11.534.939	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten								
	Deugdelijke weergave										
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								
	Rechtmatigheid										
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								
	Procentuele onzekerheid	0,00%									
(2)	Totaal		Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastenagentschappen								
	Deugdelijke weergave										

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag *	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								
	Rechtmatigheid										
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								
	Procentuele onzekerheid	0,00%									

¹ De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden op basis van de vanuit de steekproef berekende maximale fout.

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen										
1	Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten	95.241	4.231	-	-	-	4.231	-	ja ¹	-
2	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	765.382	-	-	460	-	460	-	nee	-
3	Europese samenwerking	6.648.435	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede	848.631	498	-	-	-	498	-	nee	-
5	Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	1.132.182	1.177	-	-	-	1.177	-	nee	-
6	Duurzaam water- en millieubeheer	362.171	1.948	-	-	-	1.948	-	nee	-
7	Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van het personenverkeer	26.917	8	-	-	-	8	-	nee	-
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	76.310	4.635	-	-	-	4.635	-	ja ¹	-
Niet-beleidsartikelen										
9	Geheim	480	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	18	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Algemeen	818.372	1.530	192	8	-	1.538	192	nee	nee
Totaal		10.774.139	14.027	192	468	-	14.495	192		-
Totaal uitgaven		10.774.139								
Rechtmatigheid										
Procentuele fout		< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden							
Procentuele onzekerheid		< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden							
Deugdelijke weergave										
Procentuele fout		< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden							
Procentuele onzekerheid		0,00%								

¹ De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden op basis van de vanuit de steekproef berekende maximale fout.

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
1	Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	1.183	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Europese samenwerking	642.559	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede	25.869	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Duurzaam water- en milieubeheer	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van het personenverkeer	40.015	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	774	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen											
9	Geheim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Algemeen	50.400	-	192	-	-	-	-	192		nee
Totaal		760.800	-	192	-	-	-	-	192		-
Totaal ontvangsten		760.800									
Rechtmatigheid											
Procentuele fout		0,00%									
Procentuele onzekerheid		0,00%									
Deugdelijke weergave											
Procentuele fout		< 0,01%									
Procentuele onzekerheid		0,00%	Tolerantiegrens niet overschreden								

E. Saldibalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
3	Liquide middelen	34.490	-	-	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	15.983	-	-	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	14.068	-	-	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	1.315.812	-	-	-	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	330	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	4.547.458	-	17.313	-	-	-	-	-
11	Garantieverplichtingen	2.384.979	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	9.725.534	-	3.114	-	-	-	-	-
13	Deelnemingen	69.864	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	18.108.518	-	20.427	-	-	-	-	-
	(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)								
	Totaal saldibalans	18.108.518							
	Rechtmatigheid								
	Procentuele fout	0,00%							
	Procentuele onzekerheid	0,00%							
	Deugdelijke weergave								
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden						
	Procentuele onzekerheid	0,00%							

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Totaal afgerekende voorschotten 2012	2.487.521	15.042	-	5.000	-	20.042	-	nee	-	
	Totaal afgerekende voorschotten	2.487.521	15.042	-	5.000	-	20.042	-		-	
	Totaal afgerekende voorschotten	2.487.521									
	Rechtmatigheid										
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								
	Procentuele onzekerheid	0,00%									
	Deugdelijke weergave										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	0,00%									

BIJLAGE 5 TOTSTANDKOMING BELEIDSINFORMATIE: DE ONDERZOCHE PRESTATIE-INDICATOREN

Nr.	Prestatie-indicator
1.	Het percentage visumaanvragen kort verblijf dat binnen 15 dagen wordt afgehandeld.

AFKORTINGEN

ADR	Auditdienst Rijk
BNP	Bruto Nationaal Product
BZ	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
EU	Europese Unie
IC-plan	Interne controleplan
ODA	Official Development Assistance
PRO	Projectteam Regionalisering
RSO's	Regionale Service Organisaties
TPM's	Third Party Mededelingen
VGB	Verklaring van Geen Bezwaar

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in de rapporten over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2012). Brief van de Algemene Rekenkamer van 11 december 2012 betreffende het onderzoek «Budgettaire gevolgen van de beleidsvoornemens over internationaal klimaatbeleid en internationale veiligheid voor ontwikkelingssamenwerking». Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 V, nr. 17. Den Haag: Sdu.