



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Samenvattend auditrapport

2012

Ministerie van
Binnenlandse
Zaken en
Koninkrijksrelaties
(VII)



Samenvattend auditrapport 2012
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties (VII)

15 maart 2013

Auteurs

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Inhoud

1	Samenvatting	5
1.1	Controle financiële overzichten	5
1.2	Onderzoek financieel en materieelbeheer	5
1.3	Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering	6
2	Inleiding	8
2.1	Doel en doelgroepen	8
2.2	Wettelijke taak	8
3	Controle financiële overzichten	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie	10
3.3	Overige bevindingen	11
4	Onderzoek financieel en materieelbeheer	13
4.1	Inleiding	13
4.2	Overzicht van bevindingen beheer naar ontstaansjaar en impact	14
4.3	Twee bevindingen in 2012 opgelost	15
4.3.1	Single information, single audit: onzekerheden 2010 opgelost, 2011 geschikt voor vaststelling	15
4.3.2	De Rijksdienst Caribisch Nederland heeft de knelpunten in het financieel beheer nagenoeg geheel opgelost	16
4.4	Bevindingen in het beheer zijn in aantal af-, maar in ernst toegenomen	16
4.4.1	Totstandkomingsproces jaarverslag van het begrotingshoofdstuk ontoereikend	16
4.4.2	Ontoereikend beheer van zowel voorschotten als verplichtingen	17
4.4.3	Informatiebeveiliging, actualiteit van de plannen bijna op orde	18
4.4.4	Betrouwbaarheid van systemen voor dienstverlening aan burgers en bedrijven behoeft verbetering	18
4.4.5	Potentiële risico's in beheer Cafas	19
4.4.6	Digidoc: onjuist gebruik van werkstromen en volledigheid dossiers onvoldoende	19
4.4.7	Herziening beschrijving belangrijkste financiële processen nog niet gereed	20
4.4.8	Versterking effectiviteit verbijzonderde interne controle in gang gezet	20
4.4.9	Naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen onvoldoende	21
4.4.10	Personeelsbeheer kent nog enkele omissies	21
4.4.11	Sturing en bekostiging van baten-lastendiensten	21
4.4.12	Technisch beheer van het rijksbrede personeelssysteem beter op orde	22
4.4.13	De bedrijfsvoering bij een aantal shared service organisaties niet geheel op orde	22
4.4.14	Totstandkoming jaarrekening bij een aantal baten-lastendiensten moeizaam	23
4.4.15	Eén aandachtspunt bij de overige baten-lastendiensten	24
4.5	Bevindingen met vooral relevante gevolgen voor de toekomst	24
4.5.1	Boekwaardeverliezen op het vastgoed	24
4.5.2	Potentiële onzekerheid bij BZK door conflict met een leverancier bij VenJ	25
5	Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering	27
5.1	Inleiding	27
5.2	Informatie over het gevoerde beleid	27
5.3	Informatie over de bedrijfsvoering	27
Bijlage	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	29

1 Samenvatting

1.1 Controle financiële overzichten

Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld conform de wet- en regelgeving. Dit betekent ook dat de verantwoording over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf een juist en volledig beeld geeft van de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Verder hebben wij vastgesteld dat de in het jaarverslag opgenomen informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (de zogenoemde niet-financiële informatie) niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Wij hebben in onze controle over 2012 bij het departement voor een bedrag van circa € 60 miljoen aan rechtmatigheidsfouten en niet gecorrigeerde getrouwheidsfouten in de uitgaven geconstateerd. Hierdoor wordt de rapporteringstolerantie op begrotingshoofdstukniveau overschreden. Circa € 51 miljoen wordt veroorzaakt door de huurtoeslag, dat wordt verantwoord op het beleidsartikel 03 Woningmarkt. De overige fouten zitten met name op de artikelen 4 en 10. Bij artikel 11 is de maximale rechtmatigheidsfout bij de aangegeven verplichtingen groter dan de rapporteringstolerantie op het artikel. Dit geldt eveneens ten aanzien van de onzekerheden. Dit houdt in dat de meest waarschijnlijke fout c.q. onzekerheid moet worden gemeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf. De meest waarschijnlijke omvang van de fouten bedraagt circa € 12,8 miljoen. Voor de onzekerheden bedraagt dit bijna € 9,5 miljoen.

1.2 Onderzoek financieel en materieelbeheer

In dit auditrapport wordt voor de eerste keer (conform de ADR-brede wijze) gebruik gemaakt van tabellen en figuren om onze bevindingen over het financieel beheer te presenteren en onze weging daarbij aan te geven. Dit doen wij voor 2012 en ter vergelijking ook voor de jaren 2009 t/m 2011. Hierbij past overigens wel de kanttekening dat BZK in deze jaren grote veranderingen heeft doorgemaakt in omvang en in beleids- en beheerscomplexiteit.

De oorzaak bij twee bevindingen uit 2011 is in 2012 weggenomen. Dat zijn 'single audit, single information' en 'de knelpunten bij de Rijksdienst Caribisch Nederland'. In 2012 is wel een nieuwe bevinding ontstaan: de betrouwbaarheid van systemen voor dienstverlening aan burgers en bedrijven bij Logius moet worden verbeterd.

Over 2012 rapporteren wij 15 bevindingen op het gebied van financieel en materieelbeheer. Er zijn 7 lichte, 5 gemiddelde en 3 ernstige bevindingen.

Twee ernstige bevindingen kregen ook vorig jaar die kwalificatie. Dit betreft het 'totstandkomingproces van het jaarverslag' en het 'beheer van voorschotten en verplichtingen'. In tegenstelling tot 2011, waarbij een laat geconstateerde fout in de inregeling van Cafas¹ het tot dan soepel gelopen totstandkomingproces verstoort, zijn de problemen nu breder. Zij vinden hun oorzaak in:

- tekortschietende inhoudelijke kennis, sturing en begeleiding binnen FEZ;
- ontbrekende comptabele kennis bij de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsdirecties;
- onduidelijkheden in de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen FEZ en beleidsdirecties.

1 Het (geautomatiseerde) financiële systeem

Wij adviseren een betere en brede communicatie over de comptabele normstelling, een toetsing op navolging van die normstelling en het beschikbaar komen van hulpmiddelen om inhoudelijke kennis te vergroten en aansturing te verbeteren.

Ook het beheer van de voorschotten en de verplichtingen blijft een meerjarig terugkerend aandachtspunt. De tekortkomingen in dit beheer bij de verantwoordelijke directies belastingen, ondanks de in 2012 door FEZ verrichte monitoringactiviteiten, de totstandkoming van het jaarverslag onnodig. Wij adviseren FEZ bij het monitoren dieper door te vragen.

In 2012 zijn trajecten doorlopen om de belangrijkste financiële processen (en de daarbij van belang zijnde kaderstelling) te herzien met als doel de kwaliteit van het financieel beheer en de verantwoording daarover te verbeteren. Wij adviseren deze trajecten begin 2013 af te ronden met een implementatie. In de tweede helft van 2013 kan de interne controle dan nagaan in hoeverre de gewenste kwaliteitsverbetering is bereikt.

Over de bevindingen met de kwalificatie “gemiddeld” kunnen wij samengevat het volgende melden.

- Na afronding van de nog resterende acties om de beveiligingsplannen te actualiseren, adviseren wij om toe te zien op blijvende aandacht van het management voor informatiebeveiliging.
- Bij de invlechting van het beheer van Cafas, het financiële systeem, binnen de SSO-ICT Den Haag blijkt dat Cafas nog niet aan de beheercriteria van SSO-ICT Den Haag voldoet.
- Digidoc, het workflow- en archiveringssysteem, wordt onvoldoende duidelijk en uniform gebruikt. DCB laat mede daarom onderzoek doen naar de opzet, architectuur, technische inrichting en onderhoudbaarheid van Digidoc. Wij gaan in dat kader na of de robuustheid van de beheersmaatregelen zichtbaar kan worden gemaakt.
- Bij de aanbesteding van opdrachten wordt nog regelmatig ten onrechte niet Europees aanbesteed.
- In het beheer van enkele shared service organisaties hebben wij ook in 2012 bevindingen geconstateerd. Deze bevindingen hangen in enkele gevallen samen met de nog jonge status als shared service organisatie. In 2013 willen wij bij alle shared service organisaties nagaan op welke wijze zekerheid kan worden verschaft over de uitvoering van hun primaire taken.

1.3

Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

Bij ons onderzoek naar de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie zijn geen omissies van belang geconstateerd.

Bij de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt meer dan gewenst gesteund op de auditdienst voor informatie over fouten en onzekerheden.

2 Inleiding

2.1 Doel en doelgroepen

Voor u ligt het samenvattend auditrapport 2012 over de uitkomsten van de wettelijke taak ten aanzien van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het rapport bevat de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek, waaronder de controleverklaring bij de in het departementale jaarverslag 2012 van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgenomen financiële overzichten.

Het rapport is opgesteld voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Wonen en Rijksdienst. In verband met departementale verschuivingen op grond van het eind 2012 gesloten Regeerakkoord, ontvangen ook de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Veiligheid en Justitie het rapport. Het rapport wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee¹, de president van de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën. Met dit rapport ondersteunt de Auditdienst Rijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn verantwoordelijkheid voor het opmaken van het departementale jaarverslag en voor de bedrijfsvoering van het ministerie.

2.2 Wettelijke taak

Dit rapport bevat de uitkomsten van de uitvoering van de wettelijke taak, zoals bedoeld in artikel 66 van de Comptabiliteitswet 2001. Het rapport is als volgt ingedeeld:

- de controle van de financiële overzichten (hoofdstuk 3);
- het onderzoek naar het financieel en materieelbeheer (hoofdstuk 4);
- het onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (hoofdstuk 5);
- de controleverklaring (bijlage).

¹ Het audit committee wordt voorgezeten door de secretaris-generaal; de directeur Financieel-Economische Zaken is één van de leden.

3 Controle financiële overzichten

Wij hebben de financiële overzichten gecontroleerd en akkoord bevonden.

3.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften zoals die zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013.

Onze controle vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende beroepsvoorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldbalans als geheel bedraagt 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (de niet-financiële informatie), voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Wij hebben de volgende in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten gecontroleerd:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2012 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat over 2012 betreffende de diensten die een baten-lastenstelsel voeren met de toelichting daarbij;
- de departementale saldbalans per 31 december 2012 met de toelichting daarbij;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2012.

Wij zijn er bij de controle van deze financiële overzichten van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van de controle.

3.2 Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Deze verklaring is opgenomen in de bijlage van dit rapport. Onze controleverklaring heeft betrekking op de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag dat op grond van artikel 60, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001, tezamen met dit samenvattende auditrapport aan de minister van Financiën wordt toegezonden.

3.3 Overige bevindingen

Woningmarkt (artikel 3)

Bij de huurtoeslag nadert zowel bij de definitieve toekenningen als bij het verstrekken van de voorschotten het bedrag aan meest waarschijnlijke fouten de tolerantiegrens. De Rijksbegrotingsvoorschriften zijn in 2012 in die zin gewijzigd dat als de maximale fout³ de tolerantie overschrijdt, de meest waarschijnlijke fout⁴ moet worden gemeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf. In 2011 en eerder moest volgens de regelgeving de meest waarschijnlijke fout worden gemeld als die de tolerantie overschreed. In onderstaande tabel geven wij voor zowel de uitgaven als de definitieve toekenningen de relevante cijfers. Hieruit blijkt dat de tolerantie alleen is overschreden bij de fouten en niet bij de onzekerheden.

		rapporteringstolerantie	meest waarschijnlijke fout	maximale fout
Uitgaven	fouten	€ 57 mln.	€ 51 mln.	€ 89 mln.
	onzekerheden	€ 97 mln.	€ 21 mln.	€ 50 mln.
Definitieve toekenningen	fouten	€ 57 mln.	€ 53 mln.	€ 94 mln.
	onzekerheden	€ 97 mln.	€ 17 mln.	€ 42 mln.

De fouten in de huurtoeslag overschrijden de rapporteringstolerantie van het begrotingshoofdstuk. Dit heeft tot gevolg dat volgens de comptabele voorschriften alle geconstateerde fouten in de rechtmatigheid van de uitgaven in de bedrijfsvoeringsparagraaf moeten worden vermeld. De overige fouten zitten met name op de artikelen 4 en 10 en bedragen circa € 9 miljoen.

Centraal apparaat (artikel 11)

Wij hebben een steekproef gedaan op de verplichtingen met betrekking op materieel. De berekende maximale fout is hoger dan de rapporteringstolerantie van dit artikel. Dit geldt zowel voor posten waarbij onzekerheid over de rechtmatigheid bestaat als voor posten die onrechtmatig zijn. De meest waarschijnlijke fout bedraagt circa € 13 miljoen. De meest waarschijnlijke onzekerheid bedraagt daarnaast bijna € 10 miljoen. Dit is toereikend toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

3 De maximale fout is de som van bekende fouten, onbekende fouten waarvan het voorkomen waarschijnlijk is en onbekende fouten waarvan het voorkomen minder waarschijnlijk is, maar niet zo onwaarschijnlijk dat zij buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

4 De meest waarschijnlijke fout is de som van bekende fouten en onbekende fouten waarvan het voorkomen waarschijnlijk is.

4 Onderzoek financieel en materieelbeheer

Verdere versterking van regie, coördinatie en control blijft nodig. Oplossing van structurele knelpunten vergt extra inzet.

4.1

Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van financieel en materieelbeheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieelbeheer moet voldoen aan de eisen van *rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid* en dat het beheer overigens *zo doelmatig mogelijk* wordt ingericht. Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de Baseline Financieel en materieelbeheer van het ministerie van Financiën.

Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

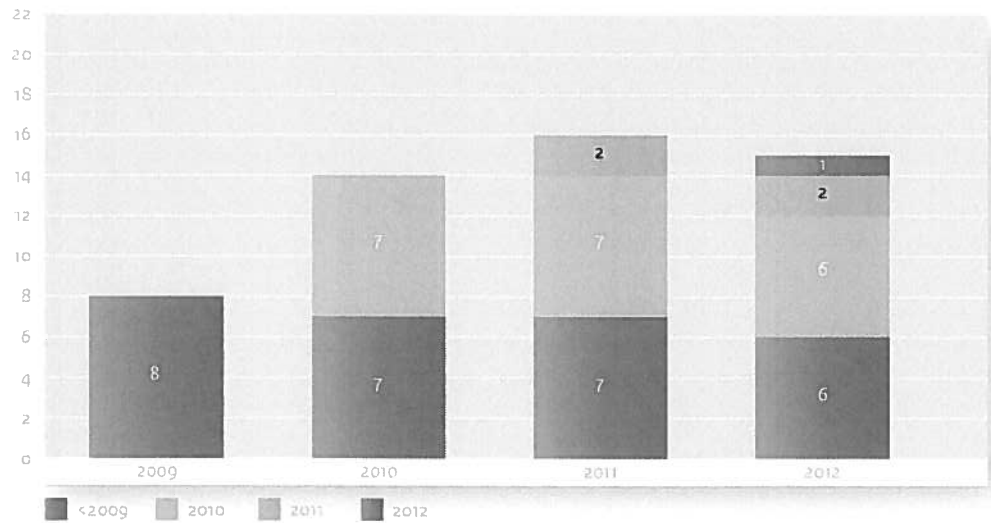
Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van financieel en materieelbeheer hebben wij allereerst de bedrijfsrisico's en alle daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij processen voor een nader onderzoek in 2012 geselecteerd. De prioritaire onderwerpen (de eerste 7 zijn de onvolkomenheden van de Rekenkamer) zijn:

- 1 single information, single audit;
- 2 inkoopbeheer FMHaaglanden;
- 3 inkoopbeheer kerndepartement;
- 4 personeelsbeheer Rijksgebouwendienst en Immigratie- en naturalisatiedienst;
- 5 informatiebeveiliging en vertrouwensfuncties;
- 6 controlraamwerk P-Direkt;
- 7 financieel beheer De Werkmaatschappij;
- 8 financieel beheer Doc-Direkt;
- 9 verbeteracties financieel beheer kerndepartement.

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek.

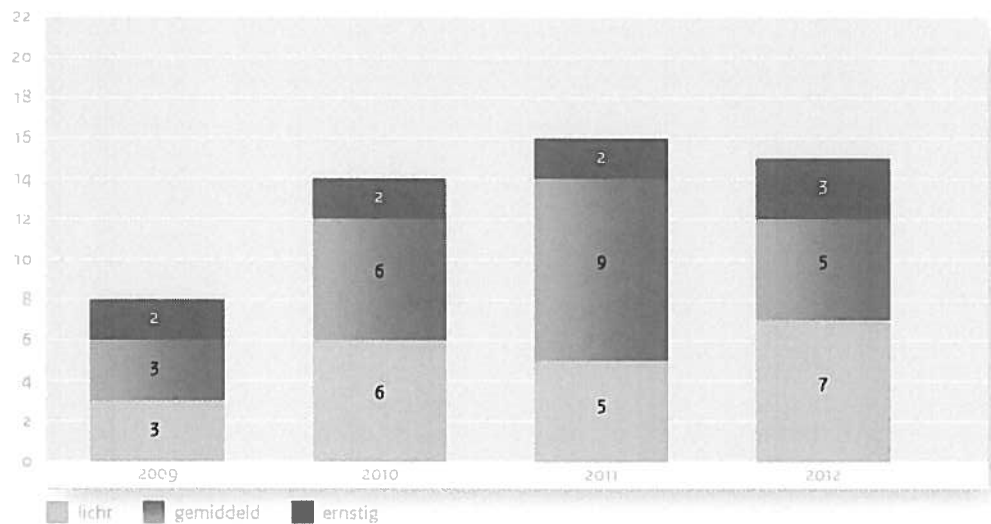
Overzicht van bevindingen beheer naar ontstaansjaar en impact

Figuur 1: Bevindingen naar ontstaansjaar (in aantallen)



Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in de achterliggende jaren veranderd van een relatief klein beleidsdepartement in een departement met ook veel uitvoeringsorganisaties die rijksbreed diensten verlenen. Deze ingrijpende verandering heeft impact op het financieel beheer gehad. Wij zien dat in bovenstaand figuur terug in een groei van het aantal bevindingen vanaf 2009. In 2012 zien wij een eerste, nog beperkte daling ontstaan. Het ministerie staat voor de uitdaging om in 2013 middels een structurele aanpak het aantal en de ernst van de bevindingen terug te brengen.

Figuur 2: Bevindingen naar impact (in aantallen)



De impact hebben wij bepaald op basis het product van de frequentie en het gewicht van de bevinding. Bij de frequentie hebben wij onder andere gekeken naar de spreiding in de tijd (incidenteel of structureel) en naar de spreiding binnen het departement (beperkt tot één onderdeel of departementsbreed). Bij het bepalen van het gewicht hebben wij rekening gehouden met de volgende onderwerpen:

- belang in het kader van de beleidsagenda;
- politiek of bestuurlijk belang;
- maatschappelijk belang;
- belang voor (de continuïteit van) de bedrijfsvoering;
- financieel belang.

Figuur 2 laat enerzijds zien dat verbeteracties op een aantal terreinen in 2012 een voorzichtig positief effect laten zien. Het aantal bevindingen neemt enigszins af en een aantal bevindingen verschuift van gemiddeld naar licht. Anderzijds wordt ook het hardnekkige karakter van met name de ernstige bevindingen duidelijk.

4.3 Twee bevindingen in 2012 opgelost

Figuur 3: Gerealiseerde verbeteringen in 2012

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2009	2010	2011	2012
Single information, single audit	DGBK	●	■	■	✓
RCN: diverse knelpunten	DGBK/KR		▲	▲	✓

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig ✓ opgelost

4.3.1

Single information, single audit: onzekerheden 2010 opgelost, 2011 geschikt voor vaststelling

Begin 2012 bleek dat onvoldoende kon worden gesteund op de accountantscontrole bij de provincies en gemeenten over 2010. Wij hebben voor het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties per regeling geanalyseerd of voldoende maatregelen waren of werden getroffen om de onzekerheden in voldoende mate op te heffen. Dat bleek het geval.

Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties is besloten de reviews voor het verantwoordingsjaar 2011 eerder uit te voeren, zodat de bevindingen (fase 1) eind september 2012 beschikbaar waren. Omdat er negatieve bevindingen waren in fase 1 is in september 2012 fase 2 in werking getreden, waarin de bevindingen zijn geanalyseerd en met de desbetreffende accountantskantoren herstelwerkzaamheden zijn afgesproken. Wij hebben de herstelwerkzaamheden vervolgens beoordeeld en daarbij vastgesteld dat die toereikend zijn uitgevoerd.

De directeur Bestuur, democratie en financiën onder wiens verantwoordelijkheid sisa valt, heeft een grote bijdrage geleverd aan het oplossen van de problemen. Dit is zichtbaar in het ontwikkelen van een nieuw ondersteunend instrumentarium voor de samenstelling van de sisa-bijlage 2013, het initiëren en optreden in vele overleggen met VNG, NBA⁵ en accountantsorganisaties en in een goede regievoering en coördinatie (onder meer via de interdepartementale stuurgroep).

De Rekenkamer heeft onze werkzaamheden beoordeeld. Wij hebben naar aanleiding hiervan in februari 2013 voor de Rekenkamer een nadere analyse opgesteld met de gehanteerde redenering voor de beoordeling van het incidentele karakter van de bevindingen die niet zijn betrokken bij fase 2. De Rekenkamer stemt in met deze analyse en ondersteunt onze conclusie, dat er naar verwachting geen belangrijke resterende tekortkomingen zijn in de controle op de sisa-bijlagen 2011 en dat met inachtneming van de in ons rapport Single review 2012 fase 2 opgenomen bevindingen, de sisa-bijlagen 2011 kunnen worden gebruikt voor de vaststelling van specifieke uitkeringen.

⁵ Nederlandse beroepsorganisatie van accountants, voorheen Koninklijk NIVRA.

Vanaf Single review 2013 zal de kwaliteitsbeheersing bij de accountantskantoren en -diensten een belangrijke rol spelen bij onze oordeelsvorming. BZK, Auditdienst Rijk, NBA, Rekenkamer en de accountantskantoren en -diensten hebben overeenstemming bereikt over deze nieuwe aanpak, die in samenspraak met deze partijen nader zal worden uitgewerkt. Belangrijk aandachtspunt daarbij is dat het single reviewproces, inclusief de beoordeling door de Rekenkamer uiterlijk 1 december 2013 is afgerond om tijdige vaststelling door de ministeries mogelijk te maken.

- 4.3.2 *De Rijksdienst Caribisch Nederland heeft de knelpunten in het financieel beheer nagenoeg geheel opgelost*
 Bij de Rijksdienst Caribisch Nederland werden inkoopprocedures onvoldoende nageleefd, waren personeelsdossiers niet altijd volledig en ontbrak een toereikende beschrijving van de administratieve organisatie. Deze onderwerpen spelen ook nog in 2012, maar niet in die mate dat wij ze als knelpunt hebben aangemerkt.

4.4 Bevindingen in het beheer zijn in aantal af-, maar in ernst toegenomen

Figuur 4: Bevindingen in het beheer 2012

Bevindingen	Directies/diensten	2009	2010	2011	2012
1 Totstandkomingsproces jaarverslag van het begrotingshoofdstuk ontoereikend	DCB	■	●	●	●
2 Ontoereikend beheer van zowel voorschotten als verplichtingen	DCB	▲	■	●	●
3 Informatiebeveiliging, actualiteit van de plannen bijna op orde	DCB	■	■	■	▲
4 Betrouwbaarheid van systemen voor dienstverlening aan burgers en bedrijven heeft verbetering	DGBK / Logius				●
5 Potentiële risico's in beheer Cafas	DCB			■	■
6 Digidoc: onjuist gebruik van werkstromen en volledigheid dossiers onvoldoende	DCB		▲	■	■
7 Herziening beschrijving belangrijkste financiële processen nog niet gereed	DCB	■	■	■	▲
8 Versterking effectiviteit verbijzonderde interne controle in gang gezet	DCB	▲	■	■	▲
9 Naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen onvoldoende	kerndepartement en baten-lastendiensten		■	■	■
10 Personeelsbeheer kent nog enkele omissies	DCB		▲	▲	▲
11 Sturing en bekostiging van baten-lastendiensten	DGVZ, DGOBR			▲	▲
12 Technisch beheer van het rijksbrede personeelsstelsel beter op orde	DGOBR	●	●	■	▲
13 De bedrijfsvoering bij een aantal shared service organisaties niet geheel op orde	DGOBR		▲	■	■
14 Totstandkoming jaarrekening bij een aantal baten-lastendiensten moeizaam	DGOBR		▲	▲	■
15 Een aandachtspunt bij de overige baten-lastendiensten	DGVZ		▲	▲	▲

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig

- 4.4.1 *Totstandkomingsproces jaarverslag van het begrotingshoofdstuk ontoereikend*
 Het proces van totstandkoming van de jaarverantwoording gaat al jaren moeizaam. In 2011 heeft de conversie van de begrotingsadministratie het proces vertraagd, omdat veel handmatige correcties nodig waren. De voorgenomen inhoudelijke verdieping van de interne controle kon mede daardoor maar beperkt plaatsvinden.

Bij de totstandkoming van het jaarverslag 2012 hebben wij de volgende bevindingen.

- de conceptversies van (delen van) het jaarverslag zijn later dan gepland opgeleverd en kenden nog teveel onvolkomenheden;
- de gedurende het jaar geplande proefafsluitingen zijn slechts ten dele en later dan gepland uitgevoerd. De kwaliteit van de uitkomsten viel tegen.

Het risico dat de deadline van medio maart een keer niet wordt gehaald blijft reëel aanwezig. Alleen dankzij extra inzet van zowel BZK als van ons is dit jaar de deadline toch gehaald.

De oorzaken zijn structureel. Wij noemen de volgende:

- te weinig zelfcontrole en interne controle op de juistheid en volledigheid van de boekingen in de administratie gedurende het jaar;
- kennis over de uit te voeren activiteiten en de bijbehorende normen bij FEZ (te) beperkt aanwezig;
- bij FEZ onvoldoende overzicht over het totaal en de aanwezige verbanden tussen de diverse onderdelen van het jaarverslag;
- onvoldoende inhoudelijke sturing van FEZ op het proces zowel gedurende het jaar als bij de afronding;
- het ontbreken van comptabele kennis bij de verantwoordelijke beleidsdirecties;
- een onduidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen FEZ en tussen FEZ en DG-controllers.

De totstandkoming van een jaarverslag is een complex proces. Dat zal nooit veranderen.

In 2013 krijgt BZK er nog een begrotingshoofdstuk (Wonen en Rijksdienst) bij. Dan zijn er vijf begrotingshoofdstukken en drie fondsen. Met een stabiele groep professionals (controllers en boekhouders), goede systemen en hulpmiddelen en goede afspraken, bijvoorbeeld over periodieke afsluitingen en analyses, moet dit een beheerst proces kunnen worden. Nu is in de laatste fase teveel aandacht nodig voor een veelheid van details. Bij een beheerst proces ligt de focus in de laatste fase uitsluitend op de belangrijkste verslaggevingsvraagstukken.

Wij adviseren daarom te investeren in het structureel oplossen van alle oorzaken. Wij zijn van mening dat een dergelijke investering op langere termijn BZK alleen maar voordelen biedt.

4.4.2

Ontoereikend beheer van zowel voorschotten als verplichtingen

Verplichtingen worden BZK-breed regelmatig niet tijdig, onjuist of onvolledig vastgelegd.

Bij mutaties ontbreekt in meerdere gevallen een onderbouwing.

Meermalen blijken betalingen niet als voorschot te worden vastgelegd. Voorschotten worden niet altijd tijdig afgeboekt. De in 2012 ingevoerde maandelijkse analyse van de voorschotten heeft de kwaliteit van het beheer nog niet zichtbaar verbeterd.

Door deze tekortkomingen is tussentijds onvoldoende zicht op de begrotingsuitputting dan wel bestaat het risico dat geen inzicht (meer) bestaat in de realisatie van afgesproken voorwaarden bij besteding van gelden.

Wij zien de volgende concrete oorzaken.

Verplichtingen

- het ontbreken van de benodigde verplichtingenruimte;
- het afsluiten van contracten als de opdracht al is gestart of afgerond;
- opdrachten met een meerjarige verplichting worden niet altijd voor het volledige bedrag vastgelegd.

Voorschotten

- het ontbreken van een goede onderbouwing bij het vaststellen en verplaatsen van de plandata.

Verplichtingen en voorschotten

- het gebruik van een verkeerde werkstroom in Digidoc (zie § 4.4.6.);
- onvoldoende besef bij de beleidsdirecties (ook bij de DG-controllers) welke beleids-handelingen ook tijdig, juist en volledig in de administratie moeten zijn verwerkt.

Het ontbreken van een goed beheer van de verplichtingen en voorschotten is een structureel probleem. Wij adviseren om planmatig gedurende het jaar de zelfcontrole en de interne controle op en de analyse van de verplichtingen- en voorschottenadministratie te versterken. De genoemde oorzaken dienen in dat plan allemaal voldoende aandacht te krijgen.

- 4.4.3 *Informatiebeveiliging, actualiteit van de plannen bijna op orde*
Tot en met 2011 was informatiebeveiliging onvoldoende geborgd in de planning & controlcyclus. Eind 2011 kwam aan het licht dat de informatiebeveiligingsplannen zelf verouderd waren. Het plan was om de actualisatie van de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses en de mede daarop gebaseerde informatiebeveiligingsplannen eind december 2012 te voltooien. Dat is voor de meeste dienstonderdelen aangeleverd⁶. In het eerste kwartaal van 2013 zullen ook de laatste plannen zijn geactualiseerd.
Voor de borging van informatiebeveiliging en de aandacht van het lijnmanagement zijn in 2012 verdere acties in gang gezet. De acties bestaan uit het maken van werkafspraken, uit het periodiek monitoren van de uitvoering van die werkafspraken en uit het toepassen van prestatie-indicatoren in de planning & controlcyclus. BZK wil deze implementatielijnen in 2013 voortzetten en verder uitwerken.
- 4.4.4 *Betrouwbaarheid van systemen voor dienstverlening aan burgers en bedrijven behoeft verbetering*
De ICT-diensten Digipoort en DigiD voor Burgers zijn belangrijke bouwstenen voor de realisatie van betrouwbare digitale dienstverlening door de Nederlandse overheid. Als onderdeel van BZK beheert Logius deze diensten in opdracht van de directie Burgerschap en informatiebeleid.

In 2013 zal bij een zeer groot aantal (naar verwachting ongeveer 400) op DigiD aangesloten partijen, in het kader van de ICT-beveiligingsassessments, de veiligheid van de DigiD-omgeving worden onderzocht. Het monitoren van deze onderzoeken zal van Logius een aanzienlijke inspanning vragen. Wij adviseren Logius op basis van de eerste ervaringen het bestaande plan van aanpak verder uit te werken en aan te scherpen. Zowel voor het bewaken van verbeteractiviteiten bij leveranciers als het monitoren van de onderzoeken bij organisaties die gebruik maken van DigiD is een verdere versterking van de regiefunctie bij Logius vereist. Met betrekking tot het laatste punt zijn de beschikbaarheid van het benodigde mandaat en voldoende capaciteit belangrijke aandachtspunten.
Logius heeft in haar verantwoording van mei 2012 aangegeven dat Digipoort op onderdelen nog niet voldoet aan de doelstellingen op het gebied van beveiliging en beheer. Voor Digipoort heeft Logius duidelijke verbeteractiviteiten met de leverancier afgesproken. In 2012 hebben wij in opdracht van Logius een tweetal audits uitgevoerd gericht op het in beeld brengen van de voortgang van de afgesproken verbeteractiviteiten en het signaleren van additionele risico's bij de leverancier. Een algemeen beeld dat uit de audits naar voren komt is dat de realisatie van verbeteringen niet snel vordert. Mede op grond hiervan heeft Logius wederom met de leverancier van Digipoort aanvullende afspraken gemaakt over de verbeteractiviteiten. Wij achten de risico's voor Digipoort op het gebied van betrouwbaarheid en continuïteit in 2012 hoger dan gewenst.
De problemen met leveranciers van Digipoort en DigiD lijken een structurele component te bevatten. Oorzaken zijn niet eenvoudig definitief weg te nemen. Ons beeld is dat een aantal van de faalfactoren die in het kader van onderzoek naar grote ICT-projecten bij de overheid zijn geïdentificeerd, in meer of mindere mate een rol spelen. Dit hangt mede samen met het werkterrein van Logius dat wordt gekenmerkt door een hoge bestuurlijke en ICT-technische

⁶ De dienstonderdelen hadden op 31-12-2012 70% van de plannen aangeleverd. Op 12-03-2013 was 80% aangeleverd.

complexiteit. Tevens worden aan de beheersing van de diensten van Logius de hoogste eisen inzake vertrouwelijkheid en continuïteit gesteld. Voor 2013 bevelen wij aan om prioriteit te geven aan het verder verbeteren van de bestaande systemen boven de realisatie van nieuwe functionaliteit en om de ingezette verbeteractiviteiten strikt te bewaken. Ook is het bij nieuwe aanbestedingstrajecten borgen van een voldoende bijdrage van leveranciers aan beveiliging en beheersing van ICT-diensten een belangrijk aandachtspunt.

4.4.5

Potentiële risico's in beheer Cafas

Cafas is het (geautomatiseerde) financiële systeem van BZK. Op 1 juli 2012 is het technisch beheer van Cafas overgedragen aan SSC-ICT Den Haag⁷.

Het functioneel- en applicatiebeheer bleef in handen van FEZ. De communicatie over dit technisch beheer tussen FEZ en SSC-ICT Den Haag loopt via de afdeling BZK-regie. In 2012 heeft geen systematische en gestructureerde vorm van communicatie plaatsgevonden.

Wij hebben medio 2012 geadviseerd om periodiek verantwoordingsrapportages voor het technisch beheer op te stellen. In de dienstverleningsafpraak tussen BZK en SSC-ICT Den Haag ontbreekt de plicht tot verantwoording. Door het ontbreken van deze rapportages is het voor FEZ niet mogelijk de naleving van de dienstverleningsafspraken vast te stellen. Wij adviseren de dienstverleningsafpraak hierop aan te passen.

In 2013 zullen BZK-systemen die voldoen aan de SSC-ICT criteria overgaan naar de standaard SSC-ICT omgeving. Cafas is één van die systemen. Als Cafas niet voldoet aan de criteria wordt het 'geïsoleerd' en bestaat het risico dat het mogelijk minder goed wordt onderhouden. Wij adviseren FEZ tijdig en in overleg met alle betrokken partijen⁸ een activiteiten- en tijdsplanning op te stellen voor de door te voeren aanpassingen, zodat Cafas voldoet aan de eisen van de standaard SSC-ICT omgeving.

4.4.6

Digidoc: onjuist gebruik van werkstromen en volledigheid dossiers onvoldoende

Digidoc is het (geautomatiseerde) workflow- en archiveringssysteem van BZK. De totstandkoming en aanlevering van financiële mutaties aan FEZ behoren volgens standaard werkstromen plaats te vinden. In deze werkstromen zijn belangrijke beheersmaatregelen opgenomen, zoals een financiële toets, accordering door de budgethouder en waarborgen voor volledige aanlevering aan de financiële administratie ter vastlegging in Cafas.

Wij zien de volgende twee problemen bij het gebruik van Digidoc.

- Vorig jaar hebben wij geconstateerd dat ook andere werkstromen worden gebruikt voor het aanleveren van financiële mutaties. Bij gebruik van andere werkstromen kunnen de beheersmaatregelen worden omzeild.
- Gebruikers ervaren structureel problemen bij het terugvinden van documenten. Wij hebben geconstateerd dat elektronische dossiers niet volledig zijn, omdat de stukken veelal op verschillende plaatsen worden opgeborgen. De belangrijkste oorzaken zijn een niet eenduidige wijze van opslaan van documenten en het ontbreken van kenmerken om documentatie te kunnen zoeken.

⁷ Shared service center voor informatie- en communicatietechnologie Den Haag, een onderdeel van BZK dat op 1 januari 2013 de status kreeg van baten-lastenagentschap.

⁸ BZK-regie en SSC-ICT Den Haag

Hieronder noemen wij de drie belangrijkste bevindingen in 2012, die het directe gevolg zijn van de genoemde problemen.

- Het gebruik van een andere werkstroom heeft ertoe geleid dat een medio 2012 gedane toezegging op artikel 10 (DG Vreemdelingenzaken) ter grootte van ruim € 265 miljoen niet in Cafas was vastgelegd.
- De brondocumenten voor de vaststelling over 2011 en de bevoorschotting voor 2012 van huisvestingskosten konden slechts na lang zoekwerk worden opgeleverd. Hierdoor bestond langere tijd onzekerheid over de rechtmatigheid van de huisvestingskosten.
- Inkoopdossiers zijn niet altijd volledig. Soms blijken de stukken na zoekwerk wel beschikbaar en in een enkel geval blijkt documentatie⁹ daadwerkelijk te ontbreken. Door de ontoereikendheid van de dossiervorming ten behoeve van het inkoopproces, is de juiste naleving van de administratieve organisatie en de hierin opgenomen maatregelen van interne controle niet goed vast te stellen.

4.4.7

Herziening beschrijving belangrijkste financiële processen nog niet gereed

FEZ werkt aan een herziening van de beschrijving van de financiële processen. Dit proces loopt achter op de planning. In de praktijk moeten medewerkers het nu doen met de oude beschrijvingen. Bij een enkel proces (bijvoorbeeld het verplichtingenproces) zijn tussentijdse verbeteringen in het huidige proces doorgevoerd, zoals stringente toetsing op uitsluitend registratie van de verplichtingen boven de grens van € 30.000.

FEZ vindt vergroting van de kwaliteit van beheershandelingen belangrijk. Dit moet leiden tot aantoonbaar betere vastleggingen in de financiële administratie en in de contractregistratie. Door het ontbreken van normerende beschrijvingen bestaat het risico op inconsistent en niet-eenduidig handelen. De werkprocessen sluiten nu niet of onvoldoende aan op de (gewijzigde) taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen BZK. Specifiek voor het subsidieproces (na implementatie van het Uniform Subsidie Kader) geldt dat er nog geen zicht is op het gewenste beleid ten aanzien van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Er zijn twee oorzaken aan te wijzen voor het niet halen van de geplande oplevering. De gekozen aanpak (eerst inzicht in de door de gebruikers ervaren huidige werkwijze, via normstelling/uitgangspunten naar een nieuw gewenst proces) is zeer tijdsintensief. De groep FEZ-medewerkers, die de met de herziening is belast, wordt ook ingezet op andere projecten die een nog hogere prioriteit hebben.

Wij adviseren FEZ het opleveren van de beschrijving van de belangrijkste financiële processen (inkoop/verplichtingen-, contractbeheer- subsidie en debiteuren/crediteuren-proces) prioriteit te geven, dit vóór 1 juni 2013 af te ronden en vóór 1 juli 2013 te implementeren. Wij zullen de gereedgekomen beschrijvingen beoordelen en adviseren over mogelijke verbeteringen.

4.4.8

Versterking effectiviteit verbijzonderde interne controle in gang gezet

Op verzoek van enkele directies van DCB hebben wij in 2012 geadviseerd hoe de verbijzonderde interne controle verder vorm en inhoud kan worden gegeven. Het advies richt zich op de interne controle van de personele uitgaven, de inkopen en de financiële administratie.

Wij hebben bij ons advies het door het Institute of Internal Auditors ontwikkelde concept van 'three lines of defence' als referentiekader gebruikt. Het model geeft inzicht hoe de organisatie zich kan verdedigen tegen bedreigingen.

Kern van ons advies is dat wij winstmogelijkheden zien op de volgende onderwerpen:

- focus op de keten als geheel, zowel bij personeel als bij inkopen; nu blijven de (trans)acties bij de shared service organisaties veelal buiten beeld;
- een meer zichtbare rol voor concerncontrol; met name een duidelijke kaderstelling en platform waarmee die kaderstelling kenbaar wordt gemaakt aan alle betrokkenen wordt gemist.

⁹ zoals tweezijdig getekende contracten, opdrachtbrieven en offertes

DCB heeft onze aanbevelingen overgenomen. FEZ is bezig met de verdere vormgeving en uitwerking van de verbijzonderde interne controle bij DCB.

4.4.9 *Naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen onvoldoende*
Wij hebben vastgesteld dat in 2012 een aantal inkopen ten onrechte niet Europees is aanbesteed. Het gaat daarbij in totaal om een bedrag van circa € 9 miljoen. De fouten komen zowel van het kerndepartement als van diverse baten-lastendiensten.

4.4.10 *Personeelsbeheer kent nog enkele omissies*
Wij hebben in het personeelsbeheer de volgende omissies aangetroffen:

- In de administratieve procedurebeschrijvingen is niet opgenomen dat de HR-adviseurs regelmatig aan de managers vragen om de formatiebezettingsoverzichten zichtbaar op juistheid en volledigheid te controleren.
- Hoewel in mindere mate dan in voorgaande jaren, ontbreken documenten in de personeelsdossiers.
- De maandelijkse aansluiting tussen de mutaties in de salarisadministratie en de financiële administratie gebeurt niet structureel.
- Het HR-control raamwerk is ten opzichte van 2011 verbeterd, maar kent nog omissies: verkeerd gebruik van portalformulieren, onjuiste toepassing van wet- en regelgeving en matige motiveringen voor personele mutaties.
- Niet alle documenten met betrekking tot het personeel worden in het personeelsdossiersysteem (cRMA) opgeslagen. Zo worden documenten met betrekking tot de Wet Poortwachter en de buitenlandvergoedingen in Digidoc opgeslagen.
- Het proces voor de uitvoering van de Wet poortwachter wordt onvoldoende beheerd. Op basis van de registratie in P-Direkt van langdurig zieken (meer dan 24 maanden) zijn wij bij 11 medewerkers nagegaan wat de reden is dat op dat moment het dienstverband nog niet was beëindigd en doorbetaling van het salaris plaatsvond. In 7 gevallen bleek dat naar het oordeel van het UWV niet aan de re-integratieverplichtingen was voldaan.

Deze omissies brengen uiteenlopende risico's met zich mee. Naast financiële risico's (bijvoorbeeld foutieve doorbelastingen) betreft dit risico's op voldoende onderbouwing bij juridische geschillen.

De oorzaken van de omissies zijn onvoldoende bekendheid met (nieuwe) verantwoordelijkheden of het leggen van andere prioriteiten.

4.4.11 *Sturing en bekostiging van baten-lastendiensten*
Positieve elementen in doorontwikkelde financiële sturing van de IND voor 2013
Bij de afrekening over 2011 van de bekostiging van de IND (op basis van de in 2010 opgestelde afspraken) is geconstateerd dat onvoldoende recht werd gedaan aan de gewenste mate van outputfinanciering en onvoldoende 'incentives' ontstaan voor de IND om de werkvoorraden te verminderen. Ook bestonden onvoldoende doelmatigheidsprikkels voor de lump sum gefinancierde kosten (de indirecte - en overheadkosten). En er waren verbeteringen wenselijk bij de financiering van projecten en inzet/besteding van intensiveringsgelden uit het Regeerakkoord Rutte I, ten aanzien van de zichtbaarheid en controleerbaarheid van de informatie over de realisatie van de afgesproken doelen en de besteding van de middelen.

Het door BZK geïnitieerde project om op basis van de in 2010 gemaakte afspraken de bekostiging verder door te ontwikkelen heeft geleid tot een voorstel, dat binnenkort door de betrokken partijen moet worden geaccordeerd. Naast verduidelijking van begrippen, definities en uitgangspunten zijn meer mogelijkheden gecreëerd om vanuit het moederdepartement¹⁰ te sturen c.q. zicht te hebben op het volume van de productie, het kostenniveau van de IND (in meerjarig perspectief) en zijn meerdere doelmatigheidsprikkels geïntroduceerd.

¹⁰ Tot en met 2012 was dit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met ingang van 2013 is dit het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Bekostiging meerdere baten-lastendiensten te ruim geweest

Bij P-Direkt, Logius, FMHaaglanden en De Huurcommissie constateren wij ultimo 2012 een overschrijding van de maximale omvang van het eigen vermogen. Dit houdt in dat de desbetreffende baten-lastendienst in de 1e suppletoire begroting 2013 moet aangeven op welke wijze het eigen vermogen alsnog wordt verlaagd (bijv. door tariefsverlaging). Eén van de oorzaken voor overschrijding is dat bij de bepaling van de hoogte van de benodigde versterking van het eigen vermogen wordt uitgegaan van ontoereikende schattingen van het uiteindelijke exploitatieresultaat.

Wij adviseren meer aandacht te geven aan een goede onderbouwing (inclusief een zo betrouwbaar mogelijke inschatting van exploitatieresultaat) voordat wordt overgegaan tot het verstrekken van een bijdrage ter versterking van het vermogen. Het risico is dat de bijdragen worden aangemerkt als parkeren van begrotingsgeld. En dat is onrechtmatig.

4.4.12

Technisch beheer van het rijksbrede personeelssysteem beter op orde

In het Beheersverslag van P-Direkt over 2012 staat een beschrijving van het personeelssysteem en van de beheersdoelstellingen. Wij hebben vastgesteld¹¹ dat deze beschrijving toereikend is en dat de relevante beheermaatregelen in 2012, op drie uitzonderingen na, niet alleen in opzet aanwezig waren, maar ook effectief hebben gewerkt.

De uitzonderingen betreffen:

- Bij het proces handmatige mutatieverwerking voldeden de beheersmaatregelen voor de juistheid (met name 4-ogencontrole), de volledigheid en tijdigheid van een beperkt deel van de handmatige mutatieverwerking niet aan de norm.
- Bij het proces change management SAP-HR zijn weliswaar verbeteringen aangebracht, maar zijn de beheersdoelstellingen nog niet voldoende bereikt. Dit betreft de afronding van de detailuitwerking van de procedures en daarmee de navolgbaarheid van uitgevoerde processtappen. In het eerste halfjaar waren niet alle impactanalyses van de uitgevoerde additionele wijzigingen navolgbaar uitgevoerd. De systeemdokumentatie werd niet structureel tijdig geactualiseerd. De diepgang van de regressietest was bij de eerste van de drie in 2012 doorgevoerde releases nog persoonsafhankelijk.
- Bij het gebruikers- en autorisatiebeheer SAP-HR/BW is in de werking in 2012 onvoldoende geborgd dat uitsluitend bevoegden toegang kunnen krijgen. De autorisatiematrix was niet volledig, de interne controle van dit proces heeft gedurende de laatste negen maanden niet gefunctioneerd, waardoor ondermeer de bewaking van langdurig ongebruikte accounts niet heeft plaatsgevonden.

4.4.13

De bedrijfsvoering bij een aantal shared service organisaties niet geheel op orde

De Werkmaatschappij

In 2011 hebben wij vastgesteld dat de onderbouwing van de volledigheid van de verantwoorde opbrengsten bij enkele bedrijfseenheden onvoldoende was. In juni 2012 is daarom gestart met een maandelijkse bepaling van de omzet per bedrijfseenheid. Dat bleek problematisch. De onderbouwing eind december laat een verbetering zien, maar is nog niet goed genoeg. Er zijn inmiddels acties in gang gezet om het proces verder te verbeteren. Als de gesignaleerde trend zich voortzet, leidt dit medio 2013 tot een structureel adequate maandelijkse verantwoording per bedrijfseenheid.

Doc-Direkt

De ontwikkeling van het financieel beheer is in 2012 achtergebleven bij de verwachting. Om de oprichting van SSO-ICT Den Haag mogelijk te maken is in december 2012 door BZK en Financiën besloten om Doc-Direkt per 1 januari 2013 op te heffen. Ten opzichte van 2011 is er verbetering in de interne controle rondom de primaire registraties (zoals de productie- en urenregistratie en het onderhanden werk). Maar er moeten nog duidelijke stappen worden gezet.

¹¹ Wij hebben dit in een zogeheten ISAE 3402-assurancerapport vastgelegd.

Doc-Direkt, dat als dienstverlener archieven van derden bewerkt en in opslag heeft, kan niet altijd aantonen waar welke archieven zich bevinden. Vernietigingsdocumenten zijn niet in alle gevallen aanwezig, een archief is teruggestuurd naar de klant zonder dat dit goed vastligt en van 18 kilometer archief is de opslagregistratie onduidelijk.

Er zijn financiële risico's. Er is een risico dat de klanten van de voormalige CAS niet het gehele nog te factureren bedrag (€ 4,9 miljoen) op de onderhanden projecten betalen. Ook is er een risico dat de ingeschatte verliesvoorzieningen op het onderhanden werk ad € 3,1 miljoen te laag zijn.

De oorzaken van het achterblijven van het financieel beheer zijn divers en hardnekkig. Veel medewerkers weten wel voldoende details over individuele projecten, maar niemand heeft overzicht en inzicht in het geheel.

Wij adviseren de ontwikkeling van managementinformatie, noodzakelijk voor een goede sturing van de bedrijfsprocessen, verder vorm te geven. De documentenstroom (zoals archiefbewerkingsplannen en klantcontracten) moet worden gecompliceerd. Het risico op oninbaarheid kan worden verminderd door versneld te factureren.

Wij adviseren de ontwikkeling van managementinformatie, noodzakelijk voor een goede sturing van de bedrijfsprocessen, verder vorm te geven. De documentenstroom (zoals archiefbewerkingsplannen en klantcontracten) moet worden gecompliceerd. Het risico op oninbaarheid kan worden verminderd door versneld te factureren.

FMHaaglanden

• Materieelbeheer

De administratie van de van de deelnemende departementen overgenomen materiële activa vindt uitsluitend plaats in waarden. De inrichting van een centrale administratie in eenheden (een zogeheten kantoorvoorraadadministratie), die moet aansluiten op de financiële administratie, is nog niet afgerond. Interne controles op het bestaan, bijvoorbeeld via partieel roulerende inventarisaties, kunnen daarom niet worden uitgevoerd.

Er bestaat een risico op verlies en diefstal, zonder dat dit opvalt.

Wij adviseren om een plan op te stellen waarmee Planon, het systeem dat FMHaaglanden hanteert als systeem voor het voeren van een kantoorvoorraadadministratie, in de eerste helft van 2013 volledig operationeel kan zijn.

• Contractenbeheer

In 2012 zijn de tot dan toe gescheiden registraties van de contracten in één register samengebracht. Deze maatregel draagt bij aan het realiseren van een ordelijk beheer.

Maatregelen, waarmee de juistheid en volledigheid van het contractenregister en de volledigheid van de contractdossiers kunnen worden aangetoond, hebben nog onvoldoende gewerkt. Het ontbreken van dergelijke beheersmaatregelen levert financiële risico's op. Die risico's nemen toe naarmate meer departementen gebruik gaan maken van de dienstverlening van FMHaaglanden.

Overigens hebben wij in onze controle over 2012 bij een gehouden deelwaarneming geen omissies gevonden. Alle in de deelwaarneming onderzochte contracten waren in het contractenregister opgenomen.

Wij adviseren een stappenplan op te stellen, dat er toe moet leiden dat in het eerste halfjaar van 2013 de beheersmaatregelen worden geïmplementeerd en werken, waarmee de blijvende juistheid en volledigheid van het register en de dossiers kan worden bewaakt.

4.4.14

Totstandkoming jaarrekening bij een aantal baten-lastendiensten moeizaam

De Werkmaatschappij

De jaarafsluiting en het samenstellen van de jaarrekening zijn de afgelopen jaren moeizaam gegaan. Ook de jaarafsluiting 2012 heeft een grote inspanning van alle betrokkenen gevraagd, maar heeft wel geresulteerd in een tijdige levering van de digitale balansdossiers en de uiteindelijke jaarrekening. Echter de opgeleverde digitale balansdossiers bleken niet voor alle bedrijfseenheden direct adequaat. Op ons verzoek heeft De Werkmaatschappij corrigerende maatregelen getroffen. Aandachtspunt voor verbetering is het stroomlijnen van het boekhoudkundig proces en daarmee de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van de administratie.

De aard van De Werkmaatschappij, een baten-lastendienst met 15 verschillende bedrijfs-eenheden, heeft een complexe administratieve organisatie tot gevolg. De wijze van financiering in combinatie met de aard van de (hoogwaardige) dienstverlening – waarbij naast standaard producten en diensten ook inherent sprake is van maatwerk – veroorzaakt veel controle-inspanningen, zowel binnen De Werkmaatschappij als in de relatie met de departementen. De administratieve lasten en ambtelijke drukte kunnen sterk worden vereenvoudigd door een andere wijze van financiering en verrekening, en waar mogelijk verdere standaardisatie van de dienstverlening. Wij adviseren deze mogelijkheden tot vereenvoudiging te onderzoeken.

Doc-Direkt

Wij hebben bij de jaarrekening 2012 van Doc-Direkt een controleverklaring met oordeel-onthouding afgegeven vanwege een onvoldoende werkend systeem van interne controle. De onzekerheid concentreert zich vooral rond de waardering van het onderhanden werk, de omzet 'bewerken' en de rechtmatige besteding van gelden voor kwaliteitsverbetering. Doc-Direkt is per 1 januari 2013 opgeheven als baten-lastendienst. Om dezelfde redenen als hiervoor vermeld hebben wij bij de slotbalans een controleverklaring met een oordeelonthouding afgegeven.

Centrale archiefselectiedienst

De Centrale archiefselectiedienst is per 1 november 2012 opgeheven. Wij hebben een controleverklaring met een oordeelonthouding¹² afgegeven, vanwege onzekerheid over de waardering van het onderhanden werk.

4.4.15 *Een aandachtspunt bij de overige baten-lastendiensten* *Immigratie- en naturalisatiedienst*

Indigo is een groot geautomatiseerd systeem dat het primaire proces van de IND moet ondersteunen. De implementatie heeft vertraging opgelopen. In de tweede helft van 2012 was Indigo voldoende stabiel om daadwerkelijk volledig in productie te worden genomen. De verwachting dat het oude systeem op 31 december 2012 uit de lucht kon worden gehaald, is niet bewaarheid. Het oude systeem blijft nodig. De IND verwacht dat in de eerste helft van 2013 het oude systeem niet meer voor de productie zal worden gebruikt. Daarbij dient nog wel een conversie van met name de gegevens van de zogeheten niet-actieve vreemdelingen¹³ plaats te vinden, waarbij naar verwachting uiterlijk eind oktober 2013 het systeem is uitgefaseerd.

4.5 **Bevindingen met vooral relevante gevolgen voor de toekomst**

4.5.1 *Boekwaardeverliezen op het vastgoed*

Door economische tegenwind is de waarde van het vastgoed in Nederland structureel gedaald. Een kantoorpand dat leeg komt te staan, kan minder opbrengen dan het bedrag waarvoor het in de boeken staat. De Rijksgebouwendienst is het toekomstig gebruik van haar vastgoed per regio aan het inventariseren. Dat wordt vastgelegd in zogeheten masterplannen. In die masterplannen worden ook de geprognosticeerde boekwaardeverliezen in kaart gebracht. Op basis van die masterplannen zal de politiek besluiten over de verdeling binnen het rijk van de daarmee samenhangende lusten en lasten, waaronder de boekwaardeverliezen.

In 2011 heeft besluitvorming plaatsgevonden over het masterplan Den Haag. Op basis van dit masterplan is in 2011 € 36,4 miljoen en in 2012 € 32 miljoen afgewaardeerd. Daarnaast is in 2012 op enkele andere kantoorpanden € 16 miljoen afgeboekt.

¹² In afwijking van de geldende regelgeving toch door het ministerie van Financiën toegestaan, anticiperend op regelgeving die vanaf 2013 geldt.

¹³ Dit zijn vreemdelingen die naar verwachting geen nieuwe aanvraag zullen indienen, bijvoorbeeld omdat zij al dan niet vrijwillig zijn vertrokken.

Politieke besluitvorming over de andere masterplannen wordt vanaf ultimo 2013 of later verwacht. De afwaardering op grond van die besluitvorming kan aanzienlijk zijn. In haar jaarverslag noemt de Rijksgebouwendienst voor de kantorenvorraad een bandbreedte tussen de € 50 miljoen en € 150 miljoen aan mogelijke afwaarderingen. Indien die afwaardering ten laste van de Rijksgebouwendienst zou komen dan zou deze vermoedelijk diep in de rode cijfers belanden.

Naast de kantorenvorraad bestaat het vastgoed van de Rijksgebouwendienst ook uit de zogeheten specialties. Voorbeelden zijn penitentiaire inrichtingen en rechtbanken. Mede als gevolg van taakstellingen van het Kabinet Rutte II is de kans groot dat in de komende periode een substantiële hoeveelheid van de specialties zal worden afgestoten. Afstoting zal kunnen leiden tot aanzienlijke afstootkosten, waaronder boekwaardeverliezen. Naar de huidige inzichten zou het daarbij kunnen gaan over een bedrag tussen de € 400 miljoen en de € 600 miljoen. Op basis van de regels van het huidige stelsel zal het grootste deel daarvan niet ten laste van de Rijksgebouwendienst komen, maar ten laste van andere departementen. Het gaat dus om verliezen van het Rijk als geheel.

4.5.2

Potentiële onzekerheid bij BZK door conflict met een leverancier bij VenJ

Wij hebben onzekerheid over de juistheid van de facturering door een leverancier van buitenlandse reizen vastgesteld. De omvang is (nog) niet in te schatten, omdat deze afhankelijk is van de uitkomst van het geding tussen de Staat en de leverancier. De Staat voert de procedure op basis van vergelijkbare feiten en een vergelijkbaar raamcontract bij het ministerie van Veiligheid en Justitie.

5 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

Totstandkoming beleidsinformatie voldoet. Bij de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering wordt meer dan gewenst gesteund op de auditdienst.

5.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Daartoe onderzoeken wij of deze niet-financiële informatie op een deugdelijke (dat wil zeggen op ordelijke en controleerbare) wijze tot stand is gekomen. Deze normen zijn verder uitgewerkt in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013.

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering is afhankelijk van het belang van de desbetreffende informatie en de omvang van de risico's die worden onderkend in het proces van totstandkoming van deze informatie. Op grond van deze risicoafweging hebben wij 7 indicatoren voor een nader onderzoek in 2012 geselecteerd.

5.2 Informatie over het gevoerde beleid

De totstandkoming van niet-financiële beleidsinformatie vindt plaats op basis van duidelijke afspraken tussen FEZ, de beleidsafdelingen en DG-control. De verantwoordelijkheden bij de totstandkoming zijn belegd en er zijn kwaliteitsafspraken ten aanzien van de juistheid van de niet-financiële beleidsinformatie gemaakt. Aandachtspunt is dat de meetwijze bij een deel van de onderzochte indicatoren niet is beschreven. Aangezien de betreffende indicatoren periodiek worden berekend op basis van een eenvoudige handeling met een voorgeprogrammeerde query beperkt dit de omvang van het risico van een onjuiste berekening. Brongegevens zijn beschikbaar en een dossier is bijgehouden. Het merendeel van de indicatoren sluit aan op de doelstelling en is eenduidig, stuurbaar en consistent.

5.3 Informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering is op een deugdelijke wijze – dat wil zeggen ordelijk en controlebaar – tot stand gekomen. De informatie over de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid komt vrijwel uitsluitend van de auditdienst en niet of nauwelijks uit het management controlsysteem.

Bijlage

Aan: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
de minister voor Wonen en Rijksdienst

Verklaring betreffende de in het departementale jaarverslag opgenomen financiële overzichten

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het departementale jaarverslag 2012 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gecontroleerd. Deze financiële overzichten omvatten:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2012 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat over 2012 betreffende de diensten die een baten-lastenstelsel voeren met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2012 met de toelichting daarbij;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2012.

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van deze financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving. Onze verantwoordelijkheid is aan de minister een oordeel te geven over de financiële overzichten op basis van onze controle. Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse controlestandaarden. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

Oordeel

Naar ons oordeel geven de financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over 2012 in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving.

Verklaring betreffende overige bij of krachtens de wet gestelde eisen

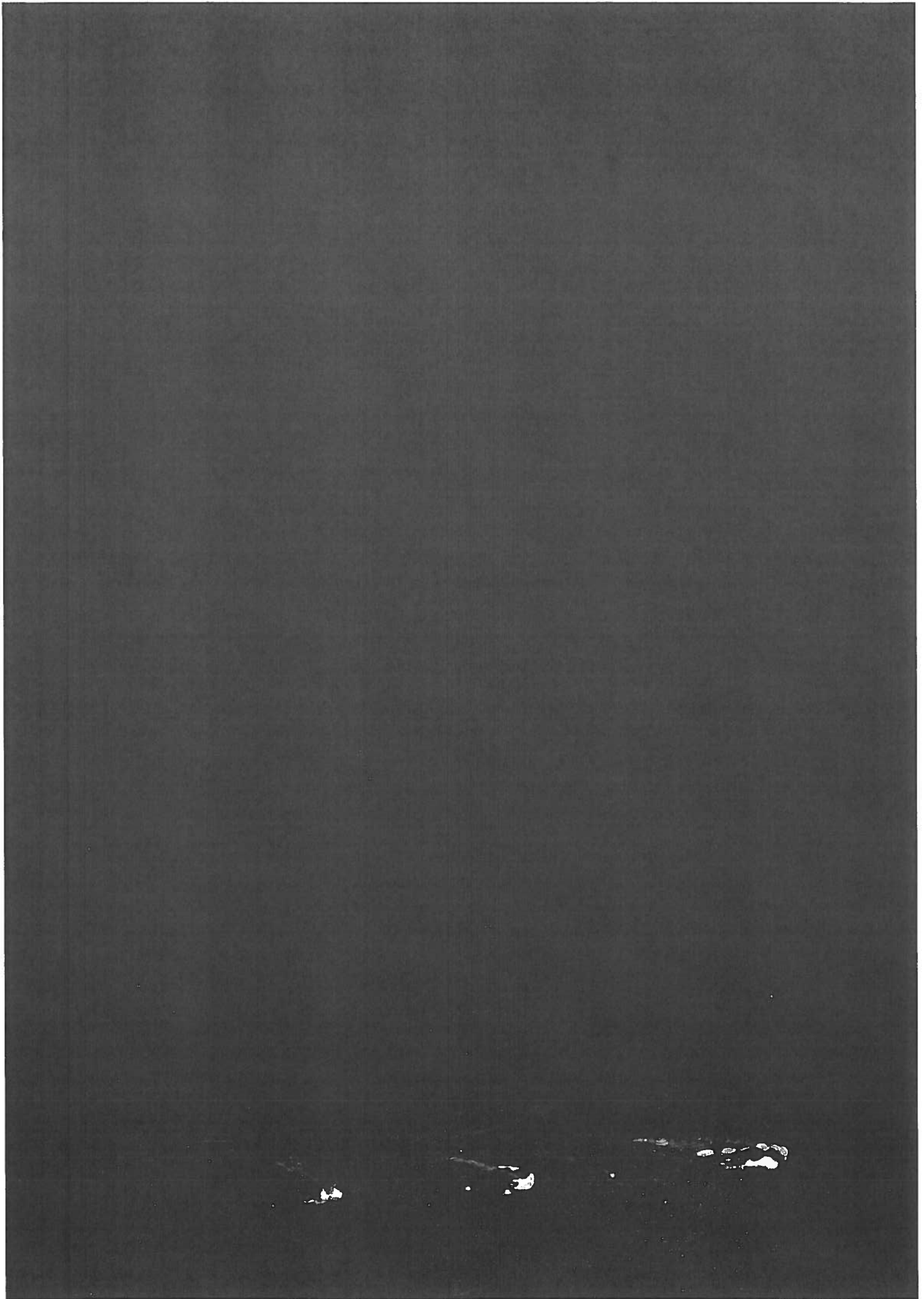
Tevens vermelden wij naar aanleiding van ons onderzoek dat de overige onderdelen van het departementale jaarverslag, voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig zijn met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Den Haag, 15 maart 2013

Auditdienst Rijk

auditmanager

clustermanager



Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00