



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

# Samenvattend auditrapport

**2012**

---

Ministerie van  
Buitenlandse  
Zaken (v)



# Samenvattend auditrapport 2012 Ministerie van Buitenlandse Zaken (v)

15 maart 2013

## Auteurs

[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]

## Inlichtingen

**Audldienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	
	1.1	Controle financiële overzichten	5
	1.2	Onderzoek financieel en materieelbeheer	5
	1.3	Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering	7
	1.4	Overige onderwerpen	7
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>	
	2.1	Doel en doelgroepen	9
	2.2	Wettelijke taak	9
<b>3</b>	<b>Controle financiële overzichten</b>	<b>11</b>	
	3.1	Inleiding	11
	3.2	Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie	11
	3.3	Foutniveau van de uitgaven onder de rapporteringsgrens	11
	3.4	Saldibalans: correcties op de verplichtingen- en de voorschottenstand	12
<b>4</b>	<b>Onderzoek financieel en materieelbeheer</b>	<b>14</b>	
	4.1	Inleiding	14
	4.2	Totaal aantal bevindingen in het financieel beheer licht gedaald	15
	4.3	Vier bevindingen uit 2010 en 2011 opgelost in 2012	16
	4.3.1	Tijdig vastleggen verplichtingen geen bevinding meer	16
	4.3.2	Materieelbeheer apparatuur Pygmalion III op orde	16
	4.3.3	Liquiditeitsprognoses worden beter beoordeeld	16
	4.3.4	Wbp voorlichting en formele verankering zijn verbeterd	16
	4.4	Aantal bevindingen in het financieel beheer licht teruggelopen	17
	4.4.1	Dossiervorming subsidietenders niet altijd toereikend	17
	4.4.2	Noodzaak tot review van accountantskantoren moet zichtbaar worden beoordeeld	17
	4.4.3	Rappelleren en vastlegging daarvan moet voldoen aan de regelgeving	18
	4.4.4	Vastlegging rapportageverplichtingen slechts licht verbeterd	18
	4.4.5	Interne controle op Kleine Programma Fondsen (KPF) moet scherp blijven	19
	4.4.6	Opzet en uitvoeren IC posten en R50's niet verbeterd	19
	4.4.7	Interne beheersing Piramide niet volledig op orde	20
	4.4.8	Versterk de regie op informatiebeveiliging en WBP bij uitbesteding ICT	22
	4.4.9	Toezicht op consulaire processen in 2012 verbeterd	23
<b>5</b>	<b>Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering</b>	<b>26</b>	
	5.1	Inleiding	26
	5.2	Totstandkoming beleidsinformatie voldoet in opzet, uitvoering blijft lastig	26
	5.3	Totstandkomingsproces bedrijfsvoeringsinformatie voldoet	27
<b>6</b>	<b>Overige onderwerpen</b>	<b>29</b>	
	6.1	Regionalisering: aandacht voor bedrijfsvoering R50's en centrale regie	29
	6.2	Aanbesteden van activiteiten	30
	6.3	Beoordelen van begrotingen heeft baat bij meer houvast	30
<b>Bijlage</b>	<b>Controleverklaring van de onafhankelijke accountant</b>	<b>32</b>	





# 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 Buitenlandse Zaken, Hoofdstuk V. 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.

De totale omvang van de door ons geconstateerde fouten in de uitgaven en de verantwoordingen bleef met € 65 mln. (€ 53 mln. in 2011) ruim onder de rapporteringsgrens van € 80 mln. Hiermee wordt de positieve trend van 2011 voortgezet dat het ministerie geen correcties hoeft door te voeren om onder de rapporteringsgrens te blijven. Na onze correcties was de totale omvang van de fouten (€ 29 mln) lager dan in 2011 (€ 38 mln).

De fouten in de verplichtingen blijven evenals voorgaande jaren ver onder de rapporteringsgrens.

In tegenstelling tot voorgaande jaren is in 2012 twee maal de aanvullende rapporteringsgrens per begrotingsartikel overschreden. Het betreft artikel 1 'Versterkte rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten' en artikel 8 'Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland'. Oorzaak is dat met ingang van begrotingsjaar 2012 getoetst dient te worden aan de maximale fout in plaats van de meest waarschijnlijke fout uit de steekproef. De meest waarschijnlijke fout blijft wel onder de rapporteringsgrens. De geconstateerde fouten houden verband met de kleine programma fondsen. De minister heeft zich in het jaarverslag 2012 verantwoord over deze overschrijdingen.

Opvallend zijn verder de relatief grote correcties die wij hebben laten uitvoeren op de verplichtingenstand (€ 55 mln) en de voorschottenstand (€ 113 mln).

## 1.2 Onderzoek financieel en materieel beheer

### *Kwaliteit van het financieel beheer gehandhaafd in 2012*

In ons vorige rapport gaven wij een 'waarschuwing' af voor de kwaliteit van het financieel beheer in 2012. Onze verwachting was dat de ontwikkelingen die op het ministerie afkwamen het moeilijk zouden maken om de kwaliteit op het huidige niveau te houden. De voorspelde daling in kwaliteit heeft zich in 2012 echter niet voorgedaan. Dit is een knappe prestatie van het ministerie gezien alle ontwikkelingen zoals de oprichting van nieuwe Regionale service organisaties (RSO's), het uitfaseren en sluiten van exitposten, de heroriëntatie op het OS-instrumentarium, de ontwikkelingen rond de oprichting van Shared service organisaties en de directie Bedrijfsvoering evenals de personeelsreductie door de opgelegde taakstellingen.

Evenals in 2010 en 2011 hebben wij in 2012 geen ernstige bevindingen in het financieel beheer geconstateerd. Het aantal gerapporteerde bevindingen is in 2012 zelfs iets gedaald ten opzichte van 2011. Het aantal middelzware bevindingen is gedaald van vier naar twee en het aantal lichte bevindingen is gelijk gebleven. In 2012 zijn vier bevindingen opgelost waarvan één hardnekkig was, te weten het tijdig vastleggen van verplichtingen.

Ook 2013 zal weer een jaar worden van veel veranderingen in de primaire en ondersteunende processen van het ministerie. Dit geeft veel onzekerheid voor het personeel, zeker het lokaal werkzame personeel. Daarnaast noemde de minister van Buitenlandse Zaken 2013 een 'existentieel jaar' voor het ministerie in de publieke opinie, de politieke arena en op het wereldtoneel. Het zal daarom in 2013 wederom een uitdaging worden om het financieel beheer op het huidige niveau te houden.

BZ is kwetsbaar 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. Wij waarschuwen daar vorig jaar al voor. Er dient vaart te worden gemaakt met de ontwikkeling van het strategisch personeelsbeleid voor de financiële functie om de kwaliteit van de financiële functie op peil te houden.

De belangrijkste verbeteringen in 2012 beschrijven wij hierna.

#### *Materieelbeheer Pygmalion op orde gebracht*

DID heeft de analyse van de eerder door ons geconstateerde verschillen in de configuratie management database (CMDB) succesvol afgerond in 2012. Om die reden beschouwen wij deze middelzware bevinding uit 2011 als opgelost.

#### *Toezicht op consulaire processen in 2012 verbeterd*

In ons rapport over 2011 rapporteerden wij een middelzware bevinding over het toezicht van Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid (DCM) op de consulaire processen binnen BZ. Wij adviseerden het toezicht beter te borgen in de organisatie en het door DCM voorgestelde toezicht ook daadwerkelijk in de praktijk te gaan uitvoeren. In 2012 heeft de nieuwe leiding van DCM de Strategie Consulaire Diplomatie 2013-2017 uitgebracht. Daarnaast is een visie ontwikkeld op het centrale toezicht op de consulaire processen. DCM heeft dit nader uitgewerkt in een normenkader, uitvoeringsbeleid en de administratieve organisatie voor de gereguleerde consulaire processen.

Om het toezicht effectief en efficiënt te kunnen uitoefenen heeft DCM een systeem ontwikkeld van risicoprofielen van posten gebaseerd op de weging van de risico's per consulaire proces. De toezichtmaatregelen zijn afhankelijk van het risicoprofiel van de post.

Daarnaast heeft DCM de controle op de volledigheid van de opbrengsten van reisdocumenten in 2012 beter geborgd.

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste openstaande bevindingen.

#### *Opzet en uitvoeren IC posten en RSO's niet verbeterd*

De kwaliteit van de risicoanalyses die posten opstellen voor de interne controleplannen is nog steeds niet overal van voldoende niveau. De effectiviteit en efficiëntie van de interne controle wordt vergroot wanneer de controles tot die aspecten worden beperkt waarop relevante risico's worden onderkend. Daarnaast zien wij dat interne controleplannen soms verouderd zijn, niet volledig worden uitgevoerd of dat de uitvoering slecht gedocumenteerd wordt. Ook de uitvoering van de tussentijdse controle liquide middelen (TCLM) op posten en Regionale Service Organisaties (RSO's) leidt, ondanks de goede en recent vernieuwde instructie, nog tot te veel opmerkingen bij onze audits.

#### *Versterk de regie op informatiebeveiliging en WBP bij uitbesteding ICT*

In 2012 zijn geen Third Party Mededelingen (TPM's) bij externe dienstverleners opgevraagd en is geen op BZ toegesneden beeld verkregen over de sterkte van de beveiliging van de BZ gegevens bij deze partijen. Hierdoor ontstaat het risico dat onopgemerkte kwetsbaarheden leiden tot beveiligingsincidenten en oneigenlijk gebruik van deze gegevens. Voor PPR kan het leiden tot verschillende verstoringen zoals fouten in de financiële verslaglegging of het voor langere perioden niet beschikbaar zijn van het systeem.



Een van de oorzaken is de spreiding van de verantwoordelijkheden tussen Directie Veiligheid crisisbeheer en integriteit (VCI), CIO-office, de Directie Informatiediensten (DID) en de proces-eigenaren (lijnmanagers) zelf. Geen van de partijen is daardoor voor het geheel verantwoordelijk en wacht in de praktijk op input van de ander tot het overgaan van actie. BZ is om die reden in 2012 niet volledig in control over de uitbestede ICT dienstverlening.

In overleg met betrokken partijen is onlangs afgesproken dat onder verantwoordelijkheid van VCI en coördinatie vanuit het comité RISico en COmpliace (RISC) de nodige verbeteringen zullen worden doorgevoerd.

### 1.3 **Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering**

*Totstandkomingproces niet-financiële beleidsinformatie voldoet in opzet, uitvoering blijft lastig*  
Ondanks inspanningen van FEZ, is uit ons onderzoek gebleken dat het totstandkomingsproces in de praktijk nog niet goed is geborgd en daardoor niet geheel voldoet aan de eisen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE). De oorzaak daarvan is dat DG-coördinatoren de door FEZ opgestelde procesbeschrijving en de rijksbegrotingsvoorschriften niet of onvoldoende met de verantwoordelijke directies hebben gecommuniceerd. Dit heeft – samen met de veranderingen door invoering van verantwoord begroten – niet alleen impact gehad op het proces maar ook op kwaliteit van de beleidsinformatie zelf.

*Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie in jaarverslag en de financiële toelichtingen voldoet*  
De informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag is op een deugdelijke wijze – dat wil zeggen ordelijk en controleerbaar – tot stand gekomen.

### 1.4 **Overige onderwerpen**

Bij de meeste RSO's ging in 2012, door de aandacht voor het primaire proces, te weinig aandacht uit naar de eigen bedrijfsvoering en vooral de control taken. Hierdoor bleven onder meer risicoanalyses en verbijzonderde interne controles achter of werden deze niet uitgevoerd en in een enkel geval ontstonden administratieve achterstanden. Dat vormt een potentieel risico voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering. In de komende tijd moet blijvend meer evenwicht worden gevonden tussen het waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening aan de posten enerzijds en die van de eigen bedrijfsvoering van de RSO's anderzijds.

In 2013 moet het toezicht en monitoring op de posten in samenhang met de regionalisering verder uitwerking en uitvoering krijgen. De doelstelling behoort te zijn dat de kwaliteitsmetingen samen met de nog verder te ontwikkelen periodieke rapportages van de RSO's voldoende informatie bevatten om de individuele monitoring door de bedrijfsvoeringsdirecties te vervangen.

De periodieke doorlichtingen zullen worden vormgegeven en uitgevoerd in een samenwerkingsverband tussen ADR, ISB en de betrokken bedrijfsvoeringsdirecties.



## 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 Buitenlandse Zaken. Het rapport bevat de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek, evenals de controleverklaring over de in het departementale jaarverslag 2012 van het ministerie van Buitenlandse Zaken opgenomen financiële overzichten.

Het rapport is opgesteld voor de minister en de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee, de directeur Financieel-Economische Zaken, de president van de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën. Met dit rapport ondersteunt de Auditdienst Rijk de minister van Buitenlandse Zaken in de 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);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 6);
- de controleverklaring (bijlage).





## 3 Controle financiële overzichten

### **Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie**

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Hoofdstuk V.

#### **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 saldibalans 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 het Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) 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;

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 Buitenlandse Zaken Hoofdstuk V. 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, samen met dit samenvattende rapport aan de minister van Financiën wordt toegezonden.

#### **3.3 Foutniveau van de uitgaven onder de rapporteringsgrens**

De totale omvang van de door ons geconstateerde fouten in de uitgaven en verantwoordingen bleef met € 65 mln. (€ 53 mln. in 2011) ruim onder de rapporteringsgrens van € 80 mln. Hiermee wordt de positieve trend van 2011 voortgezet dat het ministerie geen correcties hoeft te voeren om onder de rapporteringsgrens te blijven. Na onze correcties was de totale omvang van de fouten (€ 29 mln) lager dan in 2011 (€ 38 mln).



Wij constateerden een daling in de resterende fouten bij de betalingen door de posten (2012 € 3 mln, 2011 € 21 mln). Daar staat een stijging in fouten in de verantwoordingen van voorschotten tegenover (2012 € 24 mln, 2011 € 4 mln). Op verantwoordingen zijn echter vaker nog correcties mogelijk. Hierdoor hebben wij € 13 mln. meer kunnen laten corrigeren, zodat per saldo een lagere fout resteerde.

Voor het departement is er geen sprake van significante wijzigingen ten opzichte van vorig jaar.

In tegenstelling tot voorgaande jaren is in 2012 twee maal de aanvullende rapporteringsgrens per begrotingsartikel overschreden. Het betreft artikel 1 'Versterkte rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten' en artikel 8 'Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland'. Met ingang van begrotingsjaar 2012 dient getoetst te worden aan de maximale fout in plaats van de meest waarschijnlijke fout uit de steekproef.

Op artikel 1 is de geconstateerde fout met € 8,2 mln kleiner dan de rapporteringsgrens (€ 9,5 mln), maar kan alleen met zekerheid worden gesteld dat de werkelijke fout niet groter is dan € 14,9 mln. Op artikel 8 is de geconstateerde fout met € 5,1 mln kleiner dan de rapporteringsgrens (€ 7,7 mln), maar kan alleen met zekerheid worden gesteld dat de werkelijke fout niet groter is dan € 11,8 mln. De geconstateerde fouten houden verband met de kleine programma fondsen. De Minister heeft zich in het jaarverslag 2012 verantwoord over deze overschrijdingen.

#### 3.4

##### **Saldibalans: correcties op de verplichtingen- en de voorschottenstand**

In de vastleggingen van verplichtingen en voorschotten in de administratie constateerden wij relatief grote fouten. Meerdere verplichtingen waren voor een te hoog bedrag vastgelegd (€ 47 mln), onder andere doordat bij eenjarige verplichtingen de interne meerjarige reservering werd vastgelegd. Andere verplichtingen werden te laag vastgelegd (€ 11 mln). Hetzelfde geldt voor de voorschottenstand: te hoog € 89 mln, met name omdat een verstrekte lening als uitstaand voorschot werd geboekt, en te laag € 43 mln, onder andere doordat een aanzienlijke betaling ten onrechte niet als voorschot werd geboekt.



### Kwaliteit van het financieel beheer gehandhaafd in 2012

Evenals in 2010 en 2011 hebben wij in 2012 geen ernstige bevindingen in het financieel beheer. Het aantal gerapporteerde bevindingen is in 2012 zelfs iets gedaald ten opzichte van 2011. Het aantal middelzware bevindingen is gedaald van vier naar twee en het aantal lichte bevindingen is gelijk gebleven.

#### 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 voldoet 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 de volgende hoofdprocessen voor een nader onderzoek in 2012 geselecteerd:

- binnen het activiteitenbeheer, het aangaan van verplichtingen waaronder het toetsen van de beheercapaciteit van contractpartners en de beoordeling van begrotingen, het verrichten van (overdrachts) uitgaven vooral de beoordeling van betaalverzoeken, en het beheer en de verantwoording van voorschotten waaronder rappelbeleid, accountantscontrole, berekening van af te boeken bedragen en de onderbouwing prestatieverklaring;
- binnen de consulaire processen vooral de opbrengstverantwoording van visumverstrekkings en de uitgifte van reisdocumenten;
- binnen de bedrijfsvoeringprocessen vooral de personeelskosten, het betaalproces en inkopen en aanbestedingen;
- het proces van totstandkoming van de niet financiële informatie;
- het proces van totstandkoming van de balans.

In ons Auditplan 2012 hebben wij bovenstaande processen nader uitgewerkt.

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

## 4.2 Totaal aantal bevindingen in het financieel beheer licht gedaald

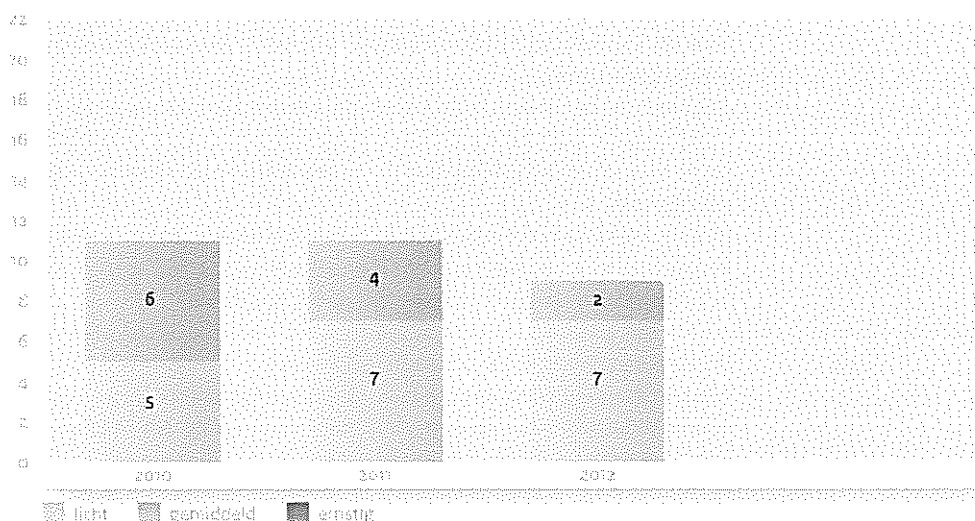
Figuur 1: Bevindingen naar ontstaansjaar (in aantallen)



Het aantal bevindingen (voorheen 'tekortkomingen') is in 2012 licht gedaald. In 2012 zijn vier bevindingen opgelost waarvan één hardnekkige uit 2007, te weten het tijdig vastleggen van verplichtingen. De overige drie waren in 2011 ontstaan. In 2012 is één nieuwe bevinding ontstaan, te weten de Interne beheersing Piramide. Daarnaast is één bevinding die in 2011 leek te zijn opgelost, in 2012 weer teruggekomen, te weten Voorschotbetalingen voor Kleine Programma Fondsen.

Met ingang van 2012 nemen wij bevindingen over de totstandkoming van informatie over beleid en bedrijfsvoering niet meer in de tabellen in dit hoofdstuk op.

Figuur 2: Bevindingen naar impact (in aantallen)



Evenals in de voorgaande twee jaren waren er in 2012 geen ernstige bevindingen. Het aantal middelzware bevindingen is per saldo met twee afgenomen. Eén is er opgelost (Materieel-beheer Pygmalion), en één heeft een lichter gewicht gekregen (Toezicht op consulaire processen).

## 4.3 Vier bevindingen uit 2010 en 2011 opgelost in 2012

Figuur 3: Gerealiseerde verbeteringen in 2012

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2010	2011	2012
Tijdig vastleggen verplichtingen	Directies/posten	☹		✓
Materieelbeheer:				
Registratie apparatuur Pygmalion III	DID		☹	✓
Beoordeling liquiditeitsprognoses	Directies en posten			✓
Wet bescherming persoonsgegevens	VCI/DID	☹	☹	✓

☺ licht   ☹ gemiddeld   ● ernstig   ✓ opgelost

- 4.3.1 *Tijdig vastleggen verplichtingen geen bevinding meer*  
 Het aantal keren dat wij niet tijdig vastgelegde verplichtingen in onze audit tegenkwamen, was gering evenals de financiële omvang daarvan. Om die reden beschouwen wij deze lichte bevinding uit 2011 als opgelost.
- 4.3.2 *Materieelbeheer apparatuur Pygmalion III op orde*  
 In ons accountantsrapport 2011 merkten wij het beheer van de apparatuur voor Pygmalion III als een middelzware bevinding aan omdat op het moment van het uitbrengen van ons rapport niet met zekerheid kon worden vastgesteld dat alle in Pygmalion III uitgerolde apparatuur juist en volledig in de configuratie management database (CMDB) was opgenomen. DID was op dat moment nog bezig met het analyseren van de geconstateerde verschillen en de verwerking in CMDB. Dit proces is in 2012 afgerond. Het actueel houden van de CMDB is geborgd in de reguliere werkzaamheden van DID. Een belangrijk onderdeel hiervan zijn de periodieke verificaties die DID op de posten en het departement uitvoert. Hiermee is de middelzware bevinding uit 2011 opgelost.
- 4.3.3 *Liquiditeitsprognoses worden beter beoordeeld*  
 In 2011 waardeerden wij het beoordelen van liquiditeitsprognoses als een lichte bevinding omdat relatief veel betaalverzoeken onvoldoende kritisch werden beoordeeld. Wij deden onder meer de aanbeveling om het belang van kritische beoordelingen van liquiditeitsplanning te blijven benadrukken.  
 FEZ heeft in 2012 in berichtgeving en cursusvorm aandacht voor dit onderwerp gevraagd bij de budgethouders. Dit heeft resultaat gehad, want in 2012 is het aantal bevindingen in onze audits op dit proces aanmerkelijk gedaald. Om die reden beschouwen wij deze lichte bevinding uit 2011 als opgelost.  
 In 2012 ontstond een nieuw risico door het overeenkomen van vaste betaalschema's als gevolg van de invoering van het uniform subsidiekader (USK). FEZ heeft hiervoor aandacht gevraagd in het controllersoverleg en nadere regelgeving opgesteld.
- 4.3.4 *Wbp voorlichting en formele verankering zijn verbeterd*  
 Het departement heeft de afgelopen jaren verbeteringen doorgevoerd op het gebied van voorlichting, bewustwording en de formele verankering van de taken en verantwoordelijkheden van de Wbp contactpersonen. Op grond van deze verbeteringen is er geen sprake meer van een lichte bevinding, al is het toepassen van de vernietigingsplicht nog een aandachtspunt. Belangrijk is dat BZ monitort of de voorlichting en de aandacht voor bewustwording binnen de directies een duurzaam effect heeft.



#### 4.4 Aantal bevindingen in het financieel beheer licht teruggelopen

Figuur 4: Bevindingen in het beheer 2012

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2010	2011	2012
Dossievorming subsidietenders	OS-directies	■	▲	▲
Beoordeling noodzaak tot review accountantskantoren	OS-directies			
Toepassing rappelbeleid	OS-directies		▲	▲
Vastleggen rapportageverplichtingen	OS-directies en posten	▲	▲	▲
Voorschotbetalingen Kleine Programma Fondsen niet als voorschot geboekt	Posten/FEZ	▲		▲
Opzet en uitvoering interne controle posten	Posten/FEZ	■	■	■
Interne beheersing Piramide	Voorzitter BERB			▲
Regie op informatiebeveiliging	VCI/DID/CIO		■	■
Toezicht op consulaire processen	Directie Consulaire zaken en migratiebeleid	■	■	▲

● licht   
 ■ gemiddeld   
 ● ernstig

##### 4.4.1

##### *Dossievorming subsidietenders niet altijd toereikend*

Met ingang van 2010 worden subsidies op het departement verstrekt op basis van een subsidietender. De afgelopen twee jaar hebben wij de dossievorming bij subsidietenders als lichte bevinding aangemerkt, omdat deze niet altijd toereikend was. Wij deden de aanbeveling om toe te zien op een tijdige en adequate dossievorming bij subsidietenders. Over 2012 hebben wij van vier subsidietenders beoordeeld op welke wijze het beoordelingsproces is verlopen.

Bij twee van de vier door ons beoordeelde subsidietenders is de dossievorming niet toereikend. Dossiers zijn pas weken na het afgeven van de beschikking beschikbaar, finale versies van de beoordeling zijn beschikbaar maar concept versies niet, definitieve beoordelingsformulieren zijn niet getekend en niet in alle gevallen zijn notulen aanwezig. Hierdoor is niet meer vast te stellen wie de beoordeling heeft uitgevoerd en of het beoordelingsproces conform de opzet heeft plaatsgevonden.

Goede dossievorming is noodzakelijk voor de ondersteuning van het primaire proces en voor een goede overdracht bij wisseling van functies. Voorts is dossievorming van belang voor het afhandelen van eventuele bezwaarschriften en om verantwoording te kunnen afleggen aan subsidieaanvragers en controlerende instanties. In 2012 hebben FEZ en DJZ in een handreiking subsidietenders aandacht gevraagd voor het vastleggen van de verschillende processtappen in dossiers. De dossievorming verloopt in de praktijk echter nog niet goed. Wij handhaven daarom onze lichte bevinding.

##### **Aanbeveling**

- Wijs op de handreiking subsidietenders waarin het belang van goede dossievorming is opgenomen en zorg dat directies de dossiers opbouwen gedurende het beoordelingsproces, bijvoorbeeld door een standaarddossierindeling beschikbaar te stellen en het beoordelingsproces administratief te laten ondersteunen.

##### 4.4.2

##### *Noodzaak tot review van accountantskantoren moet zichtbaar worden beoordeeld*

In het activiteitenbeheer worden zeer regelmatig externe accountants ingeschakeld om rapportages van contractpartners te beoordelen. Om de kwaliteit van de werkzaamheden van deze accountants te beoordelen kunnen de budgethouders reviews laten verrichten. Vorig jaar constateerden wij dat de vraag of een review op de werkzaamheden van de ingeschakelde accountant moet plaatsvinden te vaak niet expliciet werd beantwoord. Wij deden de aanbeveling om zichtbaar te beoordelen of er aanleiding is een review uit te voeren. In dit proces constateren wij ten opzichte van vorig jaar te weinig verbetering. Ook troffen wij in enkele

gevallen een checklist aan waarop deze vraag niet was opgenomen. Om die redenen handhaven wij de lichte bevinding op dit proces.

FEZ heeft in het tweede halfjaar meer aandacht gevraagd voor de reviews, en een risicoanalyse-model opgesteld voor de selectie van te reviewen controleverklaringen. De budgethouders op het departement hebben inmiddels een selectie gemaakt van controleverklaringen waarvoor zij een review willen laten uitvoeren. Deze actie moet komend jaar worden voortgezet voor de posten. Op het HBBZ staat inmiddels een handreiking voor controllers voor het uitvoeren van een review.

#### **Aanbevelingen**

- Blijf benadrukken dat per verantwoording op basis van een controleverklaring moet worden beoordeeld of een review nodig is;
- Voer het model voor risicoanalyse om te bepalen waar een review moet plaatsvinden ook in voor de posten.

4.4.3

#### *Rappelleren en vastlegging daarvan moet voldoen aan de regelgeving*

Het rappelbeleid vormt een belangrijke pijler binnen het voorschottenbeheer. Voor de bewaking van de naleving van het rappelbeleid is de juistheid van de rappelinformatie in Piramide essentieel. In 2011 constateerden wij dat rappelinformatie in Piramide niet altijd correct was. Vervolgonderzoek in 2012 wijst uit dat bij diverse budgethouders herhaaldelijk verschuivingen van signaaldata in Piramide plaatsvinden, zonder dat daar een rappelverzending of een concrete afspraak met de contractpartner aan ten grondslag ligt. Het moment dat een sanctie moet worden opgelegd, of om een ontheffing daarvan moet worden verzocht, wordt op deze wijze zonder goede onderbouwing uitgesteld. Dit ondermijnt de betrouwbaarheid van de informatie in Piramide en daarmee ook die van de periodieke rappelmetingen door FEZ, en verhindert een volledig inzicht in activiteiten waarin contractpartners niet aan hun rapportageverplichtingen voldoen.

Sommige budgethouders maken verkeerd gebruik van de mogelijkheid om de signaaldatum zonder onderbouwing te verschuiven en het feit dat FEZ hierop geen toezicht houdt. Zij zien het belang van correcte vastlegging van signaaldata en tijdige rappelleren onvoldoende in.

Naast het bovenstaande blijven ook dossiervorming en vormvereisten aandachtspunten. Naar aanleiding van de bevindingen van vorig jaar heeft FEZ aan enkele budgethouders een Verbijzonderde interne controle (VIC) opgelegd.

In het licht van het bovenstaande beschouwen wij de kwaliteit van de rappelinformatie evenals in 2011 en in 2009 als een lichte bevinding. Indien in 2013 geen verbetering waarneembaar is, zal dit punt mogelijk als een middelzware bevinding aangemerkt moeten worden.

#### **Aanbevelingen**

- Instrueer waar nodig budgethouders nogmaals ten aanzien van correcte vastlegging van signaaldata in Piramide;
- Bewaak verschuivingen van signaaldata in de periodieke rappelmetingen;
- Blijf bij budgethouders aandacht vragen voor dossiervorming en vormvereisten.

4.4.4

#### *Vastlegging rapportageverplichtingen slechts licht verbeterd*

Een goede uitvoering van het rappelbeleid is afhankelijk van het juist en volledig vastleggen van de rapportageverplichtingen in de contractenmodule van Piramide. In 2012 heeft deze vastlegging beter plaatsgevonden dan in het voorgaande jaar. Toch waren in 7% van de door ons onderzochte verplichtingen één of meer rapportageverplichtingen niet of niet juist vastgelegd. Dit draagt risico's in zich voor het correct bewaken van de rapportagetermijnen tijdens de uitvoering van de activiteit.

Eén van de oorzaken voor de onjuiste invoer ligt in het feit dat op RSO's deze data soms worden ingevoerd op basis van contractteksten waaruit de relevante rapportageverplichtingen moeilijk zijn af te leiden. Deze contracten zijn soms ook opgesteld in een taal die de RSO-medewerker minder goed beheerst. Dit werkt vergissingen in de hand.

Gezien het tijdens onze werkzaamheden aangetroffen aantal onjuistheden handhaven wij dit aspect van het financieel beheer als een lichte bevinding.

#### **Aanbeveling**

- Vervang de verbale beschrijving van rapportageverplichtingen in de standaard-contractteksten door een uniform weergegeven tabel, die een duidelijker basis vormt voor invoer in Piramide.

#### **4.4.5** *Interne controle op Kleine Programma Fondsen (KPF) moet scherp blijven*

Vorig jaar constateerden wij dat de inspanningen van FEZ ten aanzien van het al dan niet terecht als voorschot boeken van betalingen in het kader van KPF er toe hadden geleid dat wij geen fouten in deze betalingen aantroffen. De bevinding beschouwden wij daarmee als opgelost.

Over 2012 constateren wij dat FEZ bij de twee uitgevoerde verbijzonderde interne controles (VIC) op KPF-betalingen een foutpercentage van 15 respectievelijk 21% heeft vastgesteld op de geselecteerde transacties. Deze percentages zijn relatief hoog en vergelijkbaar met de foutpercentages over 2011. Dit betekent dat de wijze waarop KPF-betalingen moeten worden geboekt nog steeds onvoldoende is ingebed in het primaire proces.

Bij onze audit bleek dat FEZ bij de eerste VIC niet steeds bewijsstukken van de boeking van een geselecteerde betaling opvroeg, maar zich beperkte tot navraag bij de budgethouder, zonder eigen inhoudelijke beoordeling. Het gevolg daarvan was dat FEZ niet alle door haar geselecteerde transacties juist heeft beoordeeld. Naar aanleiding van onze terugkoppeling hieromtrent aan FEZ is de kwaliteit van de tweede VIC verbeterd.

Wij concluderen dat BZ kwetsbaar blijft op deze fondsen en beoordelen dit aspect van het financieel beheer om die reden als een lichte bevinding.

#### **Aanbeveling**

- Handhaaf de interne controle op de juiste registratie van betalingen in het kader van KPF.

#### **4.4.6** *Opzet en uitvoeren IC posten en RSO's niet verbeterd*

Voorgaande jaren beoordeelden wij de interne controle op de posten als een middelzware bevinding. Wij deden de aanbeveling om de interne controleplannen op best practices van risicoanalyses te baseren en de controles ook volgens de planning uit te voeren. Daarnaast deden wij de aanbeveling om scherp te blijven toezien op het tijdig en juist uitvoeren van de TCLM's op de posten.

In 2012 zijn meerdere RSO's geheel of gedeeltelijk operationeel geworden. Geleidelijk aan verschuift daarmee het zwaartepunt van het financieel beheer van de aangesloten posten naar de RSO's. In het controlejaar 2012 controleerden wij 19 – voor het merendeel grote OS-posten – en 5 RSO's. De grote OS posten (variant 1) houden een eigen beheersverantwoordelijkheid voor de OS programmabudgetten.

Onze bevindingen over de IC-plannen naar aanleiding van onze audits betroffen onder meer:

- het niet afstemmen van de werkzaamheden in het IC-plan op de risico's en het niet goed onderbouwen van risico's;
- het verouderd zijn van het interne controleplan en risicoanalyse, of zelfs het ontbreken van een intern controleplan;
- het niet goed verdelen van de IC werkzaamheden over het jaar en het niet volledig uitvoeren en slecht documenteren van de werkzaamheden;
- het niet duidelijk afwikkelen van actiepunten;
- het ontbreken van een risicoanalyse van de aangesloten posten en van het RSO zelf.

Men wachtte op de sjablonen van FEZ.

Belangrijkste punt van aandacht blijft de kwaliteit van de risicoanalyses op basis waarvan wordt bepaald welke controles worden uitgevoerd en met welke frequentie. De effectiviteit en efficiëntie van de interne controle wordt vergroot wanneer de controles tot die aspecten worden beperkt waarop relevante risico's worden onderkend.

De tussentijdse controle op de liquide middelen (TCLM) is een zwaarwegend onderdeel van de verbijzonderde interne controle op de posten en RSO's. Bij al onze audits ter plaatse hebben wij de uitvoering van de TCLM beoordeeld. Op basis daarvan constateerden wij bij meerdere posten dat:

- onvoldoende TCLM's werden uitgevoerd of niet gespreid over het jaar werden uitgevoerd;
- geconstateerde verschillen in de hoofdkas en bankrekeningen niet zichtbaar werden geanalyseerd;
- TCLM's niet juist werden uitgevoerd omdat saldi uit administratie en bank niet goed waren aangesloten of cheques niet in de TCLM werden meegenomen;
- de TCLM van te voren werd aangekondigd.

De uitvoering van de TCLM op posten en RSO's leidt, ondanks de goede en recent vernieuwde instructie, nog tot te veel opmerkingen bij onze audits.

Dit alles leidt ertoe dat wij de opzet en uitvoering van de IC op de posten als een middelzware bevinding blijven beoordelen.

### **Aanbevelingen**

- Zie erop toe dat de IC-plannen van de posten worden gebaseerd op het nieuwe risicoanalysemodel dat FEZ heeft ontwikkeld;
- Blijf scherp toezicht houden op het tijdig en juist uitvoeren van de TCLM's op de posten.

Als oorzaak voor het uitblijven van een verbetering in de interne controle op de posten zien wij dat het, ondanks het aanbod aan cursussen en instructies van FEZ, bij sommige medewerkers ontbreekt aan elementaire kennis van de regelgeving en inzicht in de wijze waarop de beheersfunctie moet worden uitgeoefend. Overigens zien wij dit niet alleen op de posten maar ook op het departement. BZ is het afgelopen jaar opnieuw kwetsbaar gebleken 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. Wij waarschuwden daar vorig jaar al voor. Er stroomt personeel uit de financiële functies waar weinig nieuwe aanwas tegenover staat. Daarnaast verschuiven binnen het postennet taken en verantwoordelijkheden van aangesloten posten naar de RSO's en daarbij ging, zoals wij bij de regionalisering (par 6.1.1) schrijven, in 2012 de aandacht vooral uit naar het handhaven van de kwaliteit van de primaire processen. De interne beheersing kreeg daardoor niet altijd voldoende aandacht.

Het is noodzakelijk het evenwicht tussen de interne beheersing en de primaire processen snel te herstellen en te blijven investeren in de kennis van beheermedewerkers. Om die reden moet vaart worden gemaakt met de in gang gezette ontwikkeling van het strategisch personeelsbeleid voor de financiële functie om de kwaliteit van de financiële functie op peil te houden.

### **Aanbeveling**

- Maak vaart met de ontwikkeling van het strategisch personeelsbeleid voor de financiële medewerkers.

#### **4.4.7**

##### *Interne beheersing Piramide niet volledig op orde*

Voor een goede beheersing en verantwoording is het noodzakelijk om zekerheid te krijgen over de betrouwbaarheid van het informatiesysteem waarin de te controleren financiële gegevens worden verwerkt en verantwoord. Het belangrijkste financiële informatiesysteem van BZ is de module Piramide binnen het PPR-systeem. Vanuit onze controlewerkzaamheden zien wij dat de interne beheersing van Piramide onder druk staat.

##### *Verbetering Logische toegangsbeveiliging stagneert*

Jaarlijks onderzoeken wij de Logische Toegangsbeveiliging (LTB) voor Piramide. Het onderzoek verschaft inzicht in de mate waarin zich betrouwbaarheidsrisico's voordoen in het stelsel van

logische toegangsbeveiligingsmaatregelen voor Piramide. Het onderzoek richt zich op de inrichting en de aanwezigheid van de LTB-maatregelen binnen de gebruikers- en de ICT-organisatie van BZ. De LTB-maatregelen bij de externe leverancier en binnen Pins vallen buiten het bereik van het onderzoek.

In 2010 en 2011 signaleerden wij verbeterpunten waaraan vervolgens gewerkt is. De restrisico's vonden wij in 2011 daarom acceptabel. Over 2012 constateren wij echter dat verdere verbetering stagneert. Een aantal controles zoals de wekelijkse controle-queries van DID is zelfs in mindere mate uitgevoerd.

Tevens is de geplande implementatie van logging en monitoring van kritische acties binnen Piramide in 2012 niet gerealiseerd en blijft het proces van uitgifte, wijzigen en intrekken van autorisaties achter. Daarmee groeit het risico dat functiescheidingen worden doorbroken door een zwak LTB-stelsel.

#### *Conversie van financiële informatie tijdiger doorvoeren*

In 2012 is het aantal operationele doelstellingen verminderd van 35 naar 27. Daarbij zijn ook enkele operationele doelstellingen overgeheveld naar een ander beleidsartikel.

Door deze wijziging moest een conversie worden doorgevoerd in de SBE-tabel in Piramide. Deze wijziging was bij FEZ al bekend in 2011, maar de conversie in Piramide is pas in januari 2013 uitgevoerd. Enerzijds omdat de wijzigingen te laat zijn gemeld aan DID en anderzijds doordat DID het te laat heeft uitgevoerd. Daardoor heeft een belangrijke algemene beheersmaatregel (General IT control) in Piramide niet adequaat gefunctioneerd. Dit betekent dat de financiële informatie in Piramide gedurende 2012 niet aansloot met de gewijzigde begrotingsindeling. Voor de informatievoorziening heeft dit verder geen consequenties gehad omdat FEZ daarvoor een eigen applicatie hanteert waarin de wijzigingen wel zijn doorgevoerd. Een belangrijk leerpunt is dat wijzigingen in kritische tabellen in Piramide eerder opgepakt worden en dat wordt toegezien op een tijdige, juiste en volledige verwerking daarvan. Dit is tevens van belang bij de splitsing van de begroting 2013 tussen BZ en BH/OS en de voorgenomen wijzigingen in de begroting van 2014 die in 2013 zullen worden doorgevoerd.

#### *Kwetsbaarheid door vermindering personele capaciteit en expertise*

In 2011 zagen wij door vermindering van personele capaciteit een kwetsbaarheid ontstaan voor het functioneel beheer en incidentmanagement van PPR binnen BZ. Deze ontwikkeling heeft zich doorgezet en is één van de oorzaken van de verzwakking van het LTB-stelsel en de achterstand in het tabellenbeheer. Het betreft beheeractiviteiten die niet bij de externe leverancier kunnen worden ondergebracht, zoals autorisatiebeheer, opvolging van incidenten en het beoordelen van resultaten van controlequeries. BZ loopt een continuïteitsrisico en een betrouwbaarheidsrisico als de personele capaciteit en expertise wegvalt zonder dat gelijkwaardige vervanging is gewaarborgd.

Bij het stagneren van de verbeteringen spelen naast de beperkt beschikbare kennis en expertise, zaken als vertraging van de implementatie van Identity en Accesmanagement en EBF en onzekerheid over toekomst van de huidige versie van Oracle een rol en zijn nog niet alle (kleine) posten aangesloten op RSO's. Wij zijn van mening dat zolang deze trajecten niet zijn afgerond, juist een sterke interne controle en logging en een betrouwbaar proces van uitgifte, wijzigen en intrekken van autorisaties van belang zijn.

Wij vinden de interne beheersing van Piramide over 2012 niet volledig op orde. Wij kwalificeren deze bevinding vooralsnog als licht omdat wij op basis van de controle van uitgegeven autorisaties, de tabellen en huidige systeeminstellingen weinig afwijkingen of fouten in de financiële verslaglegging hebben gesignaleerd. Indien de geconstateerde verbeterpunten in 2013 niet worden opgelost zal dit komend jaar, gelet op het risico voor de continuïteit mogelijk leiden tot een zwaardere bevinding.



## Aanbevelingen

- Zie toe op borging van expertise van het functioneel beheer en incident management PPR dat onder verantwoordelijkheid valt van BZ;
- Versterk het proces van uitgifte, wijziging en inname van Piramide autorisaties;
- Bepaal op basis van een risicoanalyse de minimaal uit te voeren interne controles en voer deze volgens het vastgestelde schema uit;
- Implementeer logging en monitoring van kritische activiteiten binnen PPR.
- Zorg dat wijzigingen in de kritische tabellen (zoals de SBE-tabel) tijdig in Piramide worden verwerkt.

4.4.8

### *Versterk de regie op informatiebeveiliging en WBP bij uitbesteding ICT*

In het samenvattend rapport 2011 en het tussentijds rapport 2012 is de regie op informatiebeveiliging en privacywaarborging als middelzware bevinding opgenomen en zijn aanbevelingen gedaan ter verbetering.

Hoewel enkele acties ter versterking van de regie zijn ondernomen is er nog geen sprake van structurele verbetering. Zo zijn er in 2012 geen Third Party Mededelingen (TPM's) bij externe dienstverleners opgevraagd en is geen op BZ toegesneden beeld verkregen over de sterkte van de beveiliging van de BZ gegevens bij deze partijen. Hierdoor ontstaat het risico dat onopgemerkte kwetsbaarheden leiden tot beveiligingsincidenten en oneigenlijk gebruik van deze gegevens. Voor PPR kan het leiden tot verschillende verstoringen zoals fouten in de financiële verslaglegging of het voor langere periode niet beschikbaar zijn van het systeem. Een van de oorzaken is de spreiding van de verantwoordelijkheden. Directeur VCI is gedelegeerd eindverantwoordelijk voor beleid en toezicht. CIO-office en DID voeren uit. Een belangrijke verantwoordelijkheid ligt bij de proceseigenaren (lijnmanagers) zelf. Geen van de partijen is daardoor voor het geheel verantwoordelijk en wacht in de praktijk op input van de ander tot het overgaan van actie. BZ is daardoor in 2012 niet volledig in control over de uitbestede ICT dienstverlening.

Andere oorzaken zijn dat het instrumentarium ter ondersteuning van de uitvoering van informatiebeveiliging complex, slecht toegankelijk en versnipperd is. Sommige onderdelen sluiten niet meer op elkaar aan of spreken elkaar tegen. Hierdoor is het voor de betrokken functionarissen nauwelijks mogelijk om volledig aan de voorschriften IB en WBP te voldoen. Voorts zijn er hiaten ontstaan in het toezicht op naleving van de IB voorschriften en WBP. De in 2010 in de BZ taskforce opgestelde 'Handreiking IB' is bijvoorbeeld niet gehanteerd. Hierdoor ontbreekt het totaalinzicht in de sterkte van de informatiebeveiliging en WBP binnen BZ en worden functionarissen niet aangesproken op hun verantwoordelijkheden. Daarnaast is het regieproces van DID nog niet toegerust op het opvragen en beoordelen van verantwoording van de externe dienstverleners (TPM's). Daaraan wordt momenteel gewerkt.

Een verplicht onderdeel voor de wettelijke taak is het controleren van de General IT controls rondom het financiële systeem en om die reden heeft de ADR in overleg met DID, die daartoe een opdracht van de BERB had, zelf onderzoek geïnitieerd bij de externe dienstverlener PPR. Dit onderzoek loopt nog.

Honderd procent beveiliging is niet te realiseren en is onverantwoord kostbaar. Het huidige beveiligingsniveau maakt echter een aantal verbeteringen noodzakelijk om het departement weer steviger aan het roer te laten staan. In overleg met DGCB, DID, CIO-office en VCI is onlangs afgesproken dat onder verantwoordelijkheid van VCI en coördinatie vanuit RISC de onderstaande aanbevelingen zullen worden opgevolgd.

## Aanbevelingen

- Voer een inventarisatie uit van het huidige instrumentarium. Actualiseer dat en breng het samen tot één voor de budgethouders toegankelijke, begrijpelijke set;
- Informeer en instrueer de budgethouders over de nieuwe richtlijnen en instructies en zie toe op daadwerkelijk gebruik. Doe dit in overleg met de beveiligingscoördinatoren (BVC's) van de directies.

- Sluit bij de I-cyclus van BZ aan om in geval van automatiseringsprojecten tijdig toe te zien op en te adviseren over uit te voeren risicoanalyses, beveiligingsmaatregelen en WBP aspecten;
- Maak als systeemeigenaar (via DID) gebruik van het contractueel vastgelegde recht om aanvullend onderzoek te laten uitvoeren;
- Zie erop toe dat de externe leveranciers in overeenstemming met maatregelen 6.1.8 en 10.2.1 uit de baseline informatiebeveiliging BZ 2011 regelmatig verantwoording afleggen over het beveiligingsniveau van de door hen verwerkte BZ gegevens.

#### 4.4.9

##### *Toezicht op consulaire processen in 2012 verbeterd*

In ons rapport over 2011 rapporteerden wij een middelzware bevinding over het toezicht van DCM op de consulaire processen binnen BZ. Wij adviseerden het toezicht beter te borgen in de organisatie en het door DCM voorgestelde toezicht ook daadwerkelijk in de praktijk te gaan uitvoeren. Hieronder beschrijven wij de door DCM ontplooiende activiteiten en de resterende risico's. Op grond hiervan hebben wij de middelzware bevinding uit 2011 teruggebracht tot een lichte bevinding over 2012.

##### *Nieuwe strategische visie voor consulaire diplomatie*

In 2012 is de 'Strategie Consulaire Diplomatie voor 2013 tot en met 2017' verschenen. Hierin bepaalt DCM de richting voor haar beleid en maakt het keuzes die noodzakelijk zijn vanwege de bezuinigingen, regionalisering, Compacte Rijksdienst en digitalisering. Deze strategie is goedgekeurd door de bewindslieden. Begin december 2012 heeft directeur DCM het audit comité hiervan in kennis gesteld en over de voortgang in het centrale toezicht gerapporteerd. DCM zal worden omgevormd van een uitvoerende naar een beleidsvormende, kader stellende en toetsende organisatie. Deze ontwikkelingen zullen veel capaciteit en inspanning van het management van DCM vragen. In dat kader wordt het management van DCM versterkt. Dit ondersteunen wij omdat het een bepalende succesfactor is voor de implementatie van de strategie en het doorvoeren van wijzigingen in de organisatie van DCM.

##### *DCM boekt goede vooruitgang in haar toezichtstaak*

DCM heeft een visie ontwikkeld op het centrale toezicht op de consulaire processen. Het audit comité heeft daarmee ingestemd. In deze visie is sprake van gelaagd toezicht op basis van risico's. In het huidige systeem van toezicht van DCM worden de RSO's steeds meer betrokken. Uit diverse strategische notities (waar onder strategie consulaire diplomatie, impactanalyse regionalisering en het informatieplan) van DCM blijkt hoe het verder invulling gaat geven aan gelaagd toezicht. Hiertoe zal DCM de controllersrol verder versterken, aanpassingen in de eigen organisatie doorvoeren en doorpakken op het invoeren van elektronische dienstverlening met daaraan gekoppelde betaalsystemen. Om dit te kunnen realiseren is het afhankelijk van medewerking van anderen. In opvolging van onze aanbeveling uit onze tussentijdse rapportage over 2012 heeft DCM in de rapportage aan het AC in december 2012 aangegeven dat de rolverdeling tussen DCM, RSO's en posten nader is uitgewerkt in de Impactanalyse Regionalisering. Daarmee wordt de transformatie van DCM van een uitvoerende organisatie naar een beleidsvormende, kader stellende en toetsende organisatie zichtbaar gemaakt.

##### *In 2012 nog beperkte invulling van CAT-missies*

Eén van de toezichtmaatregelen van DCM is het uitvoeren van missies door Consulaire Advies Teams naar posten (CAT-missies). Eerder had DCM toegezegd in deze missies aandacht te besteden aan de beoordeling van het financieel beheer, het beheer van reisdocumenten en visumstickers en de volledigheid van de opbrengstenverantwoording, maar zij heeft daaraan in 2012 beperkte invulling gegeven. DCM zal in 2013 capaciteit moeten vrijmaken en deskundigheid moeten inschakelen om deze missies verder vorm te geven.

Bij het verder uitwerken van het bereik, de wijze en de diepgang waarmee de werkzaamheden plaatsvinden, zouden DCM, ISB en ADR gezamenlijk moeten optrekken om te komen tot een consistente en eenduidige aanpak en werkwijze. Dit is ook noodzakelijk om de resultaten van de verschillende audits van posten en RSO's met elkaar te kunnen vergelijken, onafhankelijk van wie deze uitvoert. DCM heeft in het AC eind 2012 uiteengezet dat CAT missies gebruik zullen gaan maken van uniforme ToR's en verslaglegging. Dat is inclusief vaste checklists voor aspecten als de financieel-administratieve beheerkant van consulaire processen. De eerste CAT-missie nieuwe stijl heeft begin februari plaatsgevonden naar het RSO Azië onder leiding van directeur DCM.

#### *Volledigheid opbrengsten reisdocumenten in 2012 beter geborgd*

DCM heeft in samenwerking met FEZ de controle van de volledigheid van de opbrengsten van reisdocumenten structureel verbeterd. De systematiek is in 2012 gewijzigd door uit te gaan van de aanvraag- in plaats van productiegegevens. Van de posten waarbij belangrijke verschillen zijn geconstateerd heeft DCM een nadere analyse naar de oorzaken daarvan uitgevoerd. Deze zijn terug te voeren tot onjuist gebruik van consulaire informatiesystemen, fouten in het aanvraagproces, vertraagde invordering van ontvangsten van HC's en boekingsfouten. Dit is belangrijke managementinformatie voor DCM die tevens moet worden teruggekoppeld met de posten en de RSO's. In het systeem van gelaagd toezicht is het van belang om de RSO's in 2013 meer in deze controle en analyse te gaan betrekken. DCM dient te zorgen voor de benodigde kaders en instrumenten waarmee de RSO's het toezicht kunnen uitoefenen én verslag kunnen uitbrengen aan zowel de regioraad als aan DCM.

Alles afwegende heeft DCM in 2012 belangrijke verbeteringen doorgevoerd in het toezicht en het komt nu aan op het doorgaan op de ingeslagen weg. Om die reden hebben wij onze bevindingen over 2012 als licht aangemerkt.

#### **Aanbevelingen**

- Maak capaciteit en deskundigheid vrij om verder invulling te geven aan:
  - het ontwikkelen van kaders voor het toezicht door RSO's;
  - het tijdens CAT-missies beoordelen van het financieel beheer, beheer van reisdocumenten en visumstickers evenals de volledigheid van de opbrengsten;
- Ontwikkel het huidige toezichtmodel verder, laat daarin de RSO's een centrale rol vervullen en maak in dat kader afspraken over de periodieke rapportage door RSO's aan DCM;
- Gebruik de bij de controle van de volledigheid van de opbrengsten van reisdocumenten verkregen managementinformatie om posten te wijzen op het gebruik van DAM/RD en Piramide.



## 5 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

Totstandkomingsproces beleidsinformatie voldoet in opzet, uitvoering blijft lastig

Totstandkomingsproces bedrijfsvoeringsinformatie voldoet

### 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.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek.

### 5.2 Totstandkoming beleidsinformatie voldoet in opzet, uitvoering blijft lastig

In ons samenvattend accountantsrapport over 2011 meldden wij een lichte bevinding over het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie. Ons advies was om de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in dit proces te beschrijven en daarbij expliciet aandacht te besteden aan de verificatie van beleidsinformatie.

FEZ heeft invulling gegeven aan ons advies. De procesbeschrijving is besproken met het redactieteam van het jaarverslag en is daarna vastgesteld door Directeur FEZ. De procesbeschrijving geeft een helder inzicht in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het versiebeheer en de autorisatie van het jaarverslag, de bronvermelding evenals het gebruik van derden informatie. Ook heeft FEZ de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013 (RBV2013) voor zover die betrekking hebben op het jaarverslag 2012, gedeeld met het redactieteam. Hierin zijn inrichtingseisen opgenomen.

BZ heeft het project verantwoord begroten (VB) zowel in de begroting als in het jaarverslag 2012 grotendeels doorgevoerd. Dit bracht belangrijke veranderingen teweeg waarbij zowel in de begroting als in het jaarverslag evenwicht moest worden gevonden in de aard en omvang van de beleidsinformatie. Voor BZ was daarom sprake van een overgangsjaar naar volledig verantwoord begroten.

Ondanks de inspanningen van FEZ, is uit ons onderzoek gebleken dat het totstandkomingsproces in de praktijk nog niet goed is geborgd en daardoor niet geheel voldoet aan de eisen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE). De oorzaak daarvan is dat DG-coördinatoren de procesbeschrijving en de rijksbegrotingsvoorschriften niet of onvoldoende met de verantwoordelijke directies hebben gecommuniceerd. Dit heeft (samen met de veranderingen door invoering van verantwoord begroten) niet alleen impact gehad op het proces maar ook op de kwaliteit van de beleidsinformatie zelf. Mede hierdoor voldoen de beleidsconclusies op artikelniveau, de beleidsdoorlichtingen en de koppeling van de beleidsprioriteiten aan de beleidsagenda, niet geheel aan de inrichtingsvoorschriften in de RBV2013. Om die reden handhaven wij onze lichte bevinding.

#### **Aanbeveling**

- Zie erop toe dat de DG-coördinatoren de procesbeschrijving en de relevante begrotingsvoorschriften communiceren met de beleidsdirecties en er op toezien dat daaraan wordt voldaan.

5-3

#### **Totstandkomingsproces bedrijfsvoeringsinformatie voldoet**

De informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag is op een deugdelijke wijze – dat wil zeggen ordelijk en controleerbaar – tot stand gekomen.







## 6 Overige onderwerpen

### 6.1 Regionalisering: aandacht voor bedrijfsvoering RSO's en centrale regie

#### *RSO's meer aandacht laten geven aan de eigen bedrijfsvoering*

Het beeld dat wij in onze tussentijdse rapportage 2012 schetsten naar aanleiding van onze audits van de Regionale Service Organisaties NAC en WEU is grotendeels bevestigd bij de RSO's ZAF, NAF en AZI die wij daarna nog bezochten. De RSO's hebben hun tijd en energie in 2012 om begrijpelijke redenen vooral gericht op de primaire processen zoals de tijdige, volledige en juiste gegevensverwerking in de betaal-, personeels- en consulaire processen en het oplossen van incidenten. Daarmee is het draagvlak voor regionalisering bij de aangesloten posten verder vergroot. Maar bij de meeste RSO's ging daardoor te weinig aandacht uit naar de eigen bedrijfsvoering en vooral de control taken. Hierdoor bleven onder meer risicoanalyses en verbijzonderde interne controles achter of werden deze niet uitgevoerd en in een enkel geval ontstonden administratieve achterstanden. Dat vormt een potentieel risico voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Wij herhalen onze opmerking uit de tussentijdse rapportage dat er in de komende tijd blijvend meer evenwicht moet worden gevonden tussen het waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening aan de posten enerzijds en die van de eigen bedrijfsvoering van de RSO's anderzijds. Om in control te zijn en blijven op de bedrijfsvoering van de RSO's zijn een heldere risicoanalyse en daaraan gekoppelde beheersingsmaatregelen noodzakelijk. FEZ werkt momenteel aan een instrument om deze risicoanalyse door de RSO's te ondersteunen.

#### *Rendement regionalisering gebaat bij meer centrale regie en doorzettingsmacht*

Om de RSO's optimaal te laten renderen, zal verder gewerkt moeten worden aan gemeenschappelijke kaders en instrumenten. Het is een goed initiatief dat FEZ voor de risicoanalyses die de RSO's van de aangesloten posten maken, ondertussen een format heeft ontwikkeld dat momenteel door de RSO's op proef wordt toegepast. Verder zijn er veel gelijksoortige processen en informatiebehoeften. Maatwerk voor aangesloten posten moet een RSO slechts in uitzonderlijke gevallen toestaan zoals de RSO Azië doet. Tenslotte zou de goede analyse die RSO-ZAF eind 2012 heeft gemaakt van de overige PIOAH taken die voor regionalisering in aanmerking komen, moeten worden voorzien van gemeenschappelijke kaders. Nu wordt het aan de individuele RSO's en de betreffende regiøraden overgelaten om aan de regionalisering van deze taken invulling te geven. Om uniformiteit tussen de RSO's te waarborgen is meer centrale regie en doorzettingsmacht vanuit de betrokken directies noodzakelijk. Inmiddels heeft het OGO de projectorganisatie opdracht gegeven een kader op te stellen voor de regionalisering van de PIOAH taken.

#### *Op basis van goede sturingsinformatie moeten lijndirecties meer durven loslaten*

In het toezicht kader waartoe in 2012 voor de RSO's een aanzet is gegeven zijn naast periodieke doorlichtingen van de RSO's ook halfjaarlijkse kwaliteitsmetingen voorzien. Deze metingen zullen worden uitgevoerd door de lijndirecties op basis van door deze directies vastgestelde indicatoren. De eerste meting vond plaats in november 2012 en wordt afgerond ten tijde van het verschijnen van dit rapport. Op verzoek van de projectorganisatie regionalisering heeft de ADR onderzoek gedaan naar de vraag op welke wijze het instrument kwaliteitsmeting bijdraagt aan het gewenste toezicht op de RSO's en wat de verbetermogelijkheden zijn. Dit onderzoek heeft geresulteerd in een aantal aanbevelingen waarmee het draagvlak bij de lijndirecties voor het instrumentarium kan worden vergroot, de toegevoegde waarde kan toenemen en meer regie op de uitvoering van de meting mogelijk wordt. De doelstelling moet zijn dat de kwaliteitsmetingen samen met de nog verder te ontwikkelen periodieke rapportages van de RSO's voldoende informatie bevatten om de individuele monitoring door de directies te vervangen. De periodieke doorlichtingen zullen worden vormgegeven en uitgevoerd in een samenwerkingsverband tussen ADR, ISB en de betrokken bedrijfsvoering directies.

## 6.2

### Aanbesteden van activiteiten

De meeste activiteiten worden aangegaan door middel van een subsidiebeschikking of een bijdrage overeenkomst. Minder vaak worden activiteiten ontplooid door het aanbesteden van opdrachten. Toch neemt dit wel toe, omdat BZ het (Nederlandse) bedrijfsleven meer wil betrekken bij OS.

Bij een financieringsovereenkomst, een subsidie of een bijdrage ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de wederpartij. Zoals in de nota beheer en toezicht beschreven is de minister bij opdrachten echter direct verantwoordelijk voor de uitvoering. Hierdoor brengt het formuleren van opdrachten en het monitoren van de activiteiten bij opdrachten een hogere beheerslast met zich mee. Posten zijn zich echter niet altijd bewust van het feit dat de ministeriële verantwoordelijkheid bij opdrachten aanmerkelijk groter is.

Om het bedrijfsleven meer te betrekken bij OS en uitvoerders gelijke kansen te geven is het niet noodzakelijk om een opdracht te verstrekken en daarmee aan te besteden. Een (subsidie/ bijdrage) tender kan ook uitkomst bieden. Het voordeel van subsidies en bijdragen is dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en daarmee het eigenaarschap bij de uitvoerende partij ligt.

#### Aanbeveling

- Wijs de posten op de implicaties die het aanbesteden van activiteiten met zich mee brengt, en dat het bedrijfsleven ook door middel van een tender kan worden betrokken bij OS-activiteiten.

## 6.3

### Beoordelen van begrotingen heeft baat bij meer houvast

Met ingang van 2012 worden nieuw aangegane verplichtingen meer systeemgericht gecontroleerd. De wijze waarop de budgethouder de begroting beoordeelt, is hierbij belangrijk. Bij een recente actualisering van het bemo-format wordt daarom ten aanzien van de begrotingsindeling gevraagd de relatie tussen sub-activiteiten en kostensoorten inzichtelijk te maken. Dit moet ook leiden tot meer integratie tussen beleid en beheer bij het beoordelen van de begroting.

Uit een in 2012 uitgevoerd thema-onderzoek komt naar voren dat bepaalde aspecten van de begrotingsbeoordeling als lastig worden ervaren. Daarbij gaat het om de volgende begrotingsposten: overheadkosten, personeelskosten en specifieke aanschaffingen zonder eenduidige marktprijs (bijvoorbeeld softwarepakketten). Ook geven budgethouders aan het moeilijk te vinden om de doelmatigheid van een begroting te beoordelen. FEZ/FM is onlangs een onderzoek gestart naar de wijze waarop omgegaan wordt met AKV-percentages. Het zou goed zijn als ook op andere als lastig ervaren aspecten van de begrotingsbeoordeling vanuit FEZ meer handreikingen worden geboden.

Het toenemende gebruik van tenderprocedures voor de verdeling van subsidiegelden betekent dat er steeds minder mogelijkheid is om in samenspraak met de aanvrager een begroting te laten aanpassen. Wanneer binnen een tenderprocedure ten aanzien van de begroting sprake is van een take it or leave it-situatie, zouden bij deze beoordelingsstap zodanig veel punten moeten horen dat een slechte begroting ook tot een duidelijk lagere beoordeling van het gehele voorstel leidt. Overigens blijkt er onduidelijkheid te bestaan over de vraag of bij tenderprocedures gebruik gemaakt mag worden van eerdere ervaringen met een contractpartner, zoals ontoereikende financiële rapportages.

#### Aanbevelingen

- Ontwikkel handreikingen voor de meer complexe aspecten van begrotingsbeoordeling;
- Stel richtlijnen op ten behoeve van de begrotingsbeoordeling bij subsidietenders om te verzekeren dat aan de kwaliteit van de begroting voldoende gewicht wordt toegekend
- Neem de onduidelijkheid weg of bij tenderprocedures gebruik gemaakt mag worden van eerdere ervaringen met een contractpartner.

**Bijlage**

---

Aan: de minister van Buitenlandse Zaken

### **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 Buitenlandse Zaken 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 batenlastenstelsel 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**

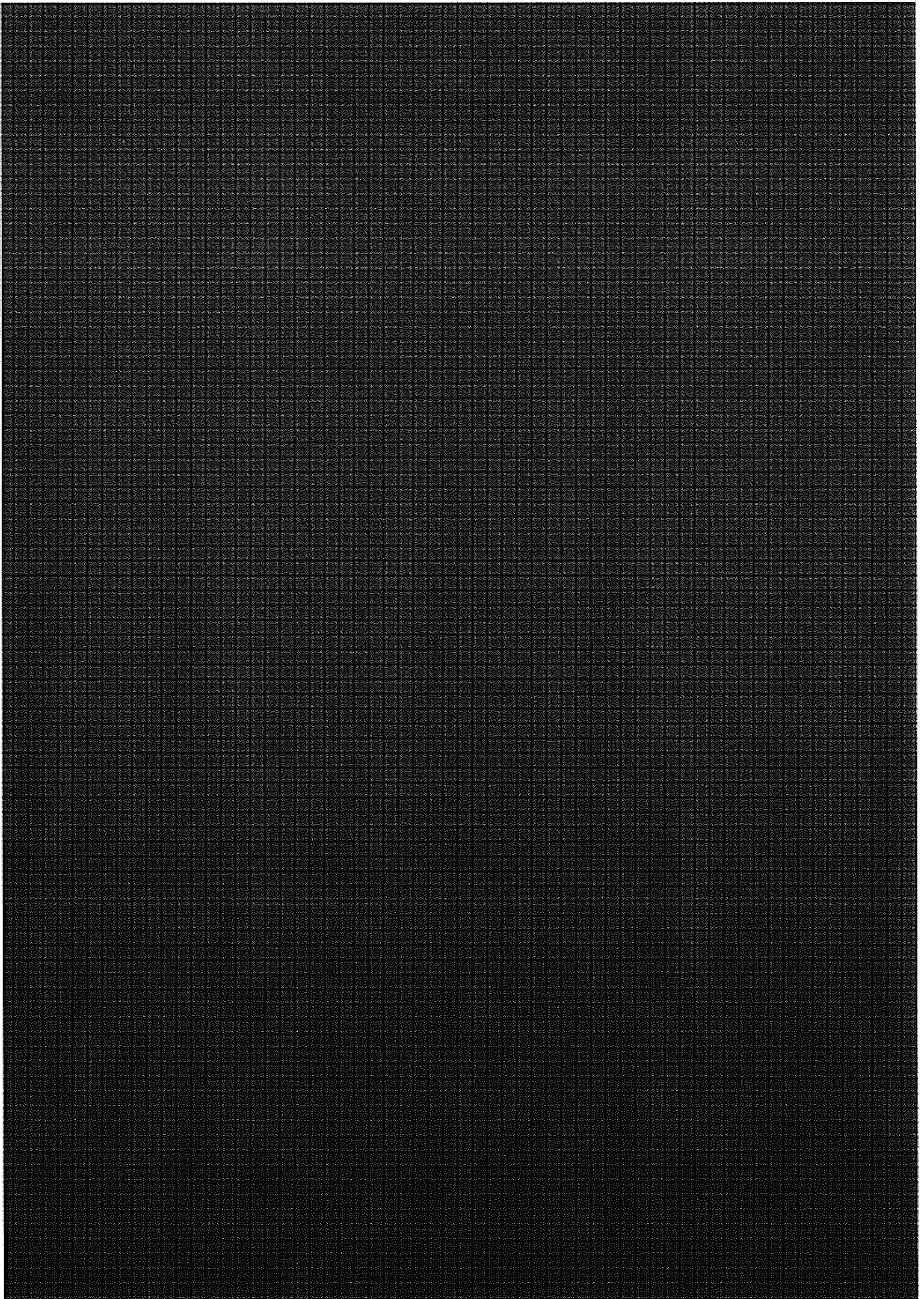
Naar ons oordeel geven de financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Buitenlandse Zaken over 2012 in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving.

### **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





---

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