

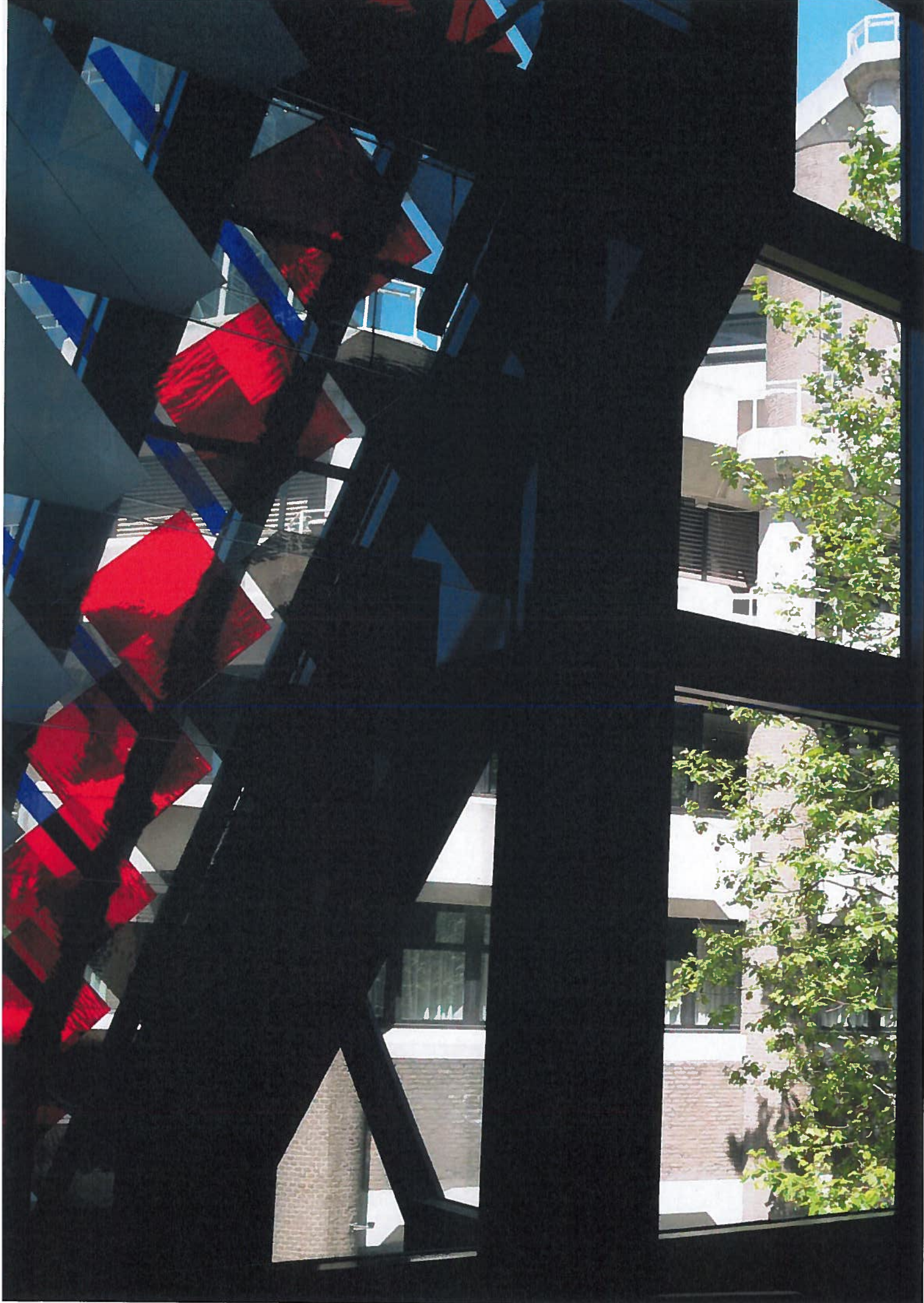


Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Samenvattend auditrapport

2013

Ministerie van
Buitenlandse
Zaken (v) en
Buitenlandse
Handel en
Ontwikkelings-
samenwerking
(XVII)



Samenvattend auditrapport 2013
Ministerie van Buitenlandse Zaken (v)
en Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking (xvii)

14 maart 2014

Kenmerk
ADR/2014/343

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

1. The first part of the document is a letter from the author to the editor, dated 10/10/1954. The letter discusses the author's interest in the subject of the journal and the possibility of publishing a paper on the topic.

10/10/1954

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	7
2	Inleiding	9
	2.1 Doel en doelgroepen	9
	2.2 Wettelijke taak	9
	2.3 Object van controle	9
3	Controle financiële overzichten	11
	3.1 Inleiding	11
	3.2 Goedkeurende controleverklaringen voor het ministerie	11
	3.3 Paragraaf ter benadrukking van de onzekerheid in het WNT-overzicht	11
	3.4 Foutniveau van de uitgaven onder de rapporteringsgrens	12
	3.5 Minder correcties op de saldibalans	12
4	Onderzoek financieel en materieelbeheer	14
	4.1 Inleiding	14
	4.2 Totaal aantal bevindingen verder gedaald en in gewicht afgenomen	15
	4.3 Drie bevindingen opgelost en één vervallen	16
	4.3.1 Geen subsidietenders van substantiële omvang uitgevoerd	16
	4.3.2 Noodzaak tot review beter beoordeeld	16
	4.3.3 Interne beheersing Piramide op orde	16
	4.3.4 Interne controle op KPF effectief	16
	4.4 Gewicht en aantal bevindingen afgenomen ten opzichte van 2012	17
	4.4.1 Vastleggen rapportageverplichtingen hardnekkige bevinding	17
	4.4.2 Toepassing rappelbeleid blijft aandachtspunt	17
	4.4.3 Expliciteer corruptierisico's in beoordelingsmemoranda	18
	4.4.4 Accountantscontrole gericht inzetten	18
	4.4.5 Goede ontwikkelingen in de opzet en uitvoering interne controle posten en RSO's	19
	4.4.6 Kwaliteitssysteem archiefbeheer blijft achter bij implementatie Sophia	20
	4.4.7 Regie op informatiebeveiliging en WBP bij uitbesteding van ICT is verbeterd	21
	4.4.8 Positieve ontwikkeling in het toezicht op de consulaire processen	22
	4.5 Lopende ontwikkelingen	23
	4.5.1 Monitoring naleving regelgeving aanbestedingswet	24
	4.5.2 Naleving WNT adequaat en efficiënt monitoren	24
5	Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering	26
	5.1 Inleiding	26
	5.2 Totstandkoming beleidsinformatie voldoet	26
	5.3 Totstandkomingsproces bedrijfsvoeringsinformatie voldoet	26
Bijlage	Controleverklaringen van de onafhankelijke accountant	28

1 Samenvatting

1.1 Controle financiële overzichten

Goedkeurende controleverklaringen voor het ministerie

Wij hebben goedkeurende controleverklaringen afgegeven bij de jaarverslagen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII). Dat houdt in dat de in de jaarverslagen 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 verantwoordingen over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagrafen een juist en volledig beeld geven van de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Verder hebben wij vastgesteld dat de in de jaarverslagen opgenomen informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (de zogenoemde niet-financiële informatie) niet strijdig is met de in de jaarverslagen opgenomen financiële overzichten.

1.2 Onderzoek financieel en materieel beheer

Kwaliteit van het financieel beheer verder verbeterd in 2013

In 2013 zijn de eerder ingezette veranderingen in de primaire en ondersteunende processen van het ministerie onverminderd doorgegaan. Het ministerie stond daarbij voor de uitdaging om de goede kwaliteit van het financieel en materieel beheer van 2012 vast te houden. Een indicatie voor deze kwaliteit is de aard en omvang van onze bevindingen. Evenals in de drie voorgaande jaren hebben wij in 2013 geen ernstige bevindingen in het financieel beheer geconstateerd. Het aantal en het gewicht van onze bevindingen is licht afgenomen ten opzichte van 2012. Ook de totale omvang van de door ons geconstateerde fouten op BZ en BH&OS is gedaald. Dit is wederom een knappe prestatie van het Ministerie.

Verbeteringen in het financieel en materieel beheer in 2013:

Opgeloste bevindingen

- Budgethouders beoordelen beter of een review op ontvangen accountantsrapporten moet plaatsvinden, mede door de uitrol door FEZ van het daarvoor opgestelde analysemodel.
- De interne beheersing Piramide is op orde, doordat de kwetsbaarheden op het gebied van borging van expertise van functioneel beheer, het proces van toegangsbeheer Piramide, het uitvoeren van interne controles en logging en monitoring en het tijdig verwerken van kritische tabellen in Piramide op orde zijn gebracht.
- Op de betalingen voor Kleine Programmafondsen hebben wij geen belangrijke bevindingen, dankzij de effectieve maar ook arbeidsintensieve interne controle door FEZ.

Opzet en uitvoeren IC posten en RSO's verder verbeterd

De aanbevelingen uit ons rapport 2012 zijn in opvolging genomen. FEZ heeft een standaard risicoanalyse voor de RSO's ontwikkeld die inmiddels op alle RSO's in uitvoering is genomen. Wij vinden de opzet van de standaard analyse toereikend. De effecten van deze ontwikkeling zullen wij eerst in 2014 kunnen vaststellen, omdat bij meerdere RSO's de uitvoering nog onderhanden is.

FEZ heeft de regelgeving met betrekking tot de TCLM's geactualiseerd en aangepast aan de geregionaliseerde situatie. Bij onze audits van de posten zijn de ernst en frequentie van onze opmerkingen bij de uitgevoerde TCLM's aanmerkelijk minder dan voorgaande jaren, maar uit

de monitoring door FEZ van deze maatregel blijkt dat vooral de kwalitatieve uitvoering een aandachtspunt blijft.

De in 2013 genomen maatregelen op de AO/IB posten en RSO's zijn goed, maar deels nog onderhanden. Om die reden beoordelen wij dit onderdeel niet meer als een gemiddelde maar als een lichte bevinding.

De kwetsbaarheid op de bezetting van sleutelfuncties in het beheer op het departement, bij de RSO's en het postennet is een blijvend punt van zorg. Het is daarom goed dat FEZ en HDPO inmiddels op het gebied van strategisch personeelsbeleid diverse maatregelen hebben uitgevoerd, en bezig zijn met het inrichten van een BO pool voor de financiële functie.

Regie op informatiebeveiliging en WBP bij uitbesteding van ICT is verbeterd

BZ heeft in 2013 belangrijke verbeteringen doorgevoerd in het regieproces. De onafhankelijke controleverklaringen over het niveau van beveiliging van de BZ gegevens, de zogenaamde Third Party Mededelingen (TPM), zijn ontvangen van de externe leveranciers. Het ministerie krijgt hiermee inzicht in de sterkte van de beveiligingsmaatregelen bij de externe leveranciers en kan waar nodig aanvullende maatregelen treffen. Het proces van uitvragen van TPM's bij de externe leveranciers is nu ingericht en loopt.

Toch blijft het risico bestaan dat de wet- en regelgeving op het gebied van IB en Wbp niet voldoende wordt nageleefd. Wij zien daarbij twee aandachtspunten. Ten eerste is dit de nog bestaande complexiteit en versnippering van beleid, procedures en kaders. Daarnaast betreft dit het ondersteunen van en toezicht houden op de proceseigenaren bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor informatiebeveiliging en de naleving van de Wbp. De opvolging van onze aanbevelingen op deze punten is binnen BZ belegd maar nog niet volledig afgerond. Om de urgentie van informatiebeveiliging en Wbp binnen BZ te verankeren is het van belang dat de regievoerende partij de opvolging van de aanbevelingen de komende periode blijft volgen. Dit vraagt een goede positionering van de regiefunctie over informatiebeveiliging en Wbp binnen de directie Bedrijfsvoering.

De ontwikkelingen op deze bevinding zijn zodanig dat wij deze over 2013 niet meer als gemiddeld maar als licht aanmerken.

Lichte bevindingen uit 2012 die nog niet zijn opgelost:

Consulair

Op het gebied van het vormgeven van de strategische visie en de toezichtstaak van DCM zijn vorderingen gemaakt. De ontwikkeling van het centrale toezicht op de consulaire processen moet nog verder worden uitgebouwd in de vorm van een toezichtinstrumentarium. Daarnaast zijn op het gebied van de volledigheid van de consulaire opbrengsten stappen gezet, waarbij een deel van de maatregelen om deze opbrengsten te waarborgen gedurende 2014 wordt ingevoerd. Die moeten er toe leiden dat de verschillen in de opbrengstenverantwoording verder afnemen, en het analyseren en verklaren van de verschillen door DCM en de RSO's tijdig plaatsvindt.

Activiteitenbeheer

- Het juist en volledig vastleggen van de rapportageverplichtingen is licht verslechterd.
- Opnieuw is er sprake van substantiële aantallen verschuivingen van signaaldata, waarbij het gereede vermoeden bestaat dat budgethouders onterecht gebruik maken van de technische mogelijkheden tot verschuiving.

Nieuwe bevindingen ten aanzien het financieel en materieel beheer:

Kwaliteitssysteem archiefbeheer blijft achter bij implementatie Sophia

In december 2012 is BZ gestart met de implementatie van een BZ-breed digitaal archiefsysteem, Sophia genaamd. Bij deze implementatie is de aandacht vooral uitgegaan naar de technische aspecten van het systeem. Er is nog niet voldoende geanticipeerd op de perceptie c.q. ervaring van budgethouders dat digitale dossiervorming – in combinatie met het vertrek van

archivarissen – méér of andere aandacht vraagt in termen van ordening, taakverdeling, afleg-discipline en tijd. Daarnaast beschikt BZ op dit moment nog niet over een kwaliteitssysteem archiefbeheer waarmee het goed gebruik van Sophia kan worden vastgesteld. Hierdoor zien wij risico's zoals vervuiling van dossiers, het zoekraken van documenten en het aanhouden van papieren schaduw dossiers.

De stand van zaken met betrekking tot Sophia merken wij niet aan als een gemiddelde maar als een lichte bevinding, omdat wij van oordeel zijn dat de organisatie tot op heden, met name door het nog niet volledig loslaten van papieren dossiervorming, nog 'in control' is. Om in control te blijven en te voorkomen dat de genoemde risico's zich materialiseren, is het van groot belang dat de verdere overgang naar digitale dossiervorming met de juiste maatregelen wordt omkleed. In dit rapport doen wij daartoe een aantal aanbevelingen.

Analyse van corruptierisico's moet meer diepgang hebben

In 2007 is aan de Tweede Kamer toegezegd om in de beoordelingsmemoranda voor activiteiten (bemo's) expliciet aandacht te besteden aan corruptierisico's en de te nemen maatregelen om deze risico's af te dekken. Sindsdien meldden wij op dit punt een lichte bevinding, maar in 2011 was deze opgelost. Nu is deze echter teruggekomen, omdat de analyse van de corruptierisico's meerdere keren te summier was of onvoldoende gerelateerd aan de feitelijk uit te voeren activiteit. Budgethouders lijken onvoldoende op de hoogte van de FEZ-handreiking voor dit onderwerp en/of zien onvoldoende toe op de toepassing ervan. Een nieuw bemo-sjabloon waarin het benoemen van risico's en daaraan gerelateerde maatregelen beter wordt afgedwongen, is als gevolg van technische problemen nog niet gepubliceerd.

Accountantscontrole gericht inzetten

Soms worden in bemo's specifieke risico's onderkend die goed kunnen worden afgedekt door middel van accountantscontrole. Bij meerdere posten zien wij dat in veel gevallen het standaard controleprotocol wordt toegepast, zonder dat dit wordt aangevuld met specifieke aspecten. Hierdoor ontstaat het risico dat de financiële rapportage en het auditrapport uiteindelijk onvoldoende zicht geven of de gelden juist zijn besteed. De oorzaak is dat beleidsmedewerkers maar ook controllers op de posten regelmatig onvoldoende beeld hebben van wat men aanvullend aan een accountant kan vragen.

1.3 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

Totstandkomingproces niet-financiële beleidsinformatie

De informatie over de niet financiële beleidsinformatie in de jaarverslagen is op een deugdelijke wijze – dat wil zeggen ordelijk en controleerbaar – tot stand gekomen.

Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie en de financiële toelichtingen

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

2 Inleiding

2.1 Doel en doelgroepen

Voor u ligt het samenvattende auditrapport 2013 over de uitkomsten van de wettelijke taak ten aanzien van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het rapport bevat de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek, alsmede de controleverklaringen omtrent de in de departementale jaarverslagen 2013 van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 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 en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in de verantwoordelijkheid voor het opmaken van de departementale jaarverslagen 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 controleverklaringen (bijlage).

2.3 Object van controle

x € 1.000.000

	2013			2012
	BZ	BH&OS	totaal	totaal
aangegane verplichtingen	8.405	1.548	9.953	11.369
gerealiseerde uitgaven	8.598	3.018	11.616	10.774
gerealiseerde ontvangsten	759	80	839	761

Dit geeft een indruk van de financiële omvang van het object van onze controle.

3 Controle financiële overzichten

Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie

Wij hebben goedkeurende controleverklaringen afgegeven bij de jaarverslagen 2013 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken Hoofdstuk V en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking Hoofdstuk XVII.

3.1

Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in de jaarverslagen 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 2014. In onze controleverklaringen, die zijn opgenomen in de bijlage van dit rapport, worden de door ons gecontroleerde financiële overzichten nader gespecificeerd.

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 saldibalansen als geheel bedraagt 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden. Wij zijn er bij de controle van de financiële overzichten van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Voorts hebben wij onderzocht of de in de jaarverslagen 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 de jaarverslagen opgenomen financiële overzichten.

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

3.2

Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie

Wij hebben goedkeurende controleverklaringen afgegeven bij de jaarverslagen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII). Deze verklaringen zijn opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. Onze controleverklaringen hebben betrekking op de financiële overzichten die deel uitmaken van de jaarverslagen die op grond van artikel 60, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001, samen met dit samenvattende auditrapport aan de minister van Financiën worden toegezonden.

3.3

Paragraaf ter benadrukking van de onzekerheid in het WNT-overzicht

In onze controleverklaring is een paragraaf opgenomen waarin wij de aandacht vestigen op de toelichting bij het WNT-overzicht. Het gaat hier om een onzekerheid in de verantwoording die verband houdt met het voorschrift uit de WNT dat onder meer de gegevens moeten worden vermeld over personen die anders dan op grond van een dienstbetrekking een functie vervullen als niet-topfunctionaris (externe niet-topfunctionarissen). De WNT kent geen uurtarief, maar een maximaal bezoldigingsbedrag per kalenderjaar. De minister van BZK heeft aangegeven geen universeel toepasbare omrekenformule te kunnen bepalen die de gedeclareerde uren van externe niet-topfunctionarissen vertaalt naar de WNT-bezoldigingsnorm. Daarom stelt de minister van BZK voor het verslagjaar 2013 als gedragslijn voor dat niet volledig aan de verplichting tot openbaarmaking kan en hoeft te worden voldaan.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft overeenkomstig deze door de minister van BZK voorgestelde gedragslijn uitvoering gegeven aan de WNT en heeft in de toelichting bij het WNT-overzicht aangegeven dat vanwege het ontbreken van een praktisch toepasbare normstelling voor externe niet-topfunctionarissen sprake is van een onzekerheid in de verantwoording. Dit geldt uitsluitend voor het achterwege laten van de vermelding van de gegevens over externe niet-topfunctionarissen, niet voor de overige gegevens in het WNT-overzicht.

Voorts wijzen wij erop dat wij ingevolge de mededeling van de minister van BZK van 12 februari 2014 de WNT hebben gehanteerd als ware het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot aanpassing van de WNT in werking getreden. Het normenkader dat wij hebben gehanteerd bij onze controle op de naleving van de WNT is beschreven in de bijlage bij het besluit van de minister van BZK van 26 februari 2014 houdende vaststelling van beleidsregels inzake de toepassing van de WNT.

3.4 Foutniveau van de uitgaven onder de rapporteringsgrens

De totale omvang van de door ons geconstateerde fouten op BZ en BH&OS samen bleef met € 40 mln ruim onder de fout van 2012 (€ 63 mln) en 2011 (€ 53 mln). Ook na onze correcties was de totale omvang van de fouten met € 20 mln lager dan in 2012 (€ 29 mln) en 2011 (€ 38 mln).

De tolerantie op de begroting voor BH&OS is met € 31 mln relatief klein. Het totaal van de door ons geconstateerde fouten bij BH&OS was groter dan deze tolerantie. Door de doorgevoerde correcties ligt de uiteindelijke fout echter onder de tolerantie.

De daling in de fouten betreft de betalingen op het departement en de verantwoordingen op de posten.

3.5 Minder correcties op de saldibalans

Wij hebben minder fouten geconstateerd op de posten op de saldibalans. Daardoor was het aantal correcties kleiner. De financiële omvang was wel groter door één zeer grote correctie.

4 Onderzoek financieel en materieelbeheer

De kwaliteit van het financieel en materieel beheer is verder verbeterd.

Evenals voorgaande jaren hebben wij in 2013 geen ernstige bevindingen in het financieel beheer. De twee gemiddelde bevindingen uit 2012 zijn in 2013 lichte bevindingen geworden. Het totaal aantal lichte bevindingen is afgenomen van 9 naar 8. Vier lichte bevindingen uit 2012 en eerdere jaren zijn opgelost of vervallen. Er zijn drie nieuwe lichte bevindingen bijgekomen.

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 materieel beheer 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 materieel beheer 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.

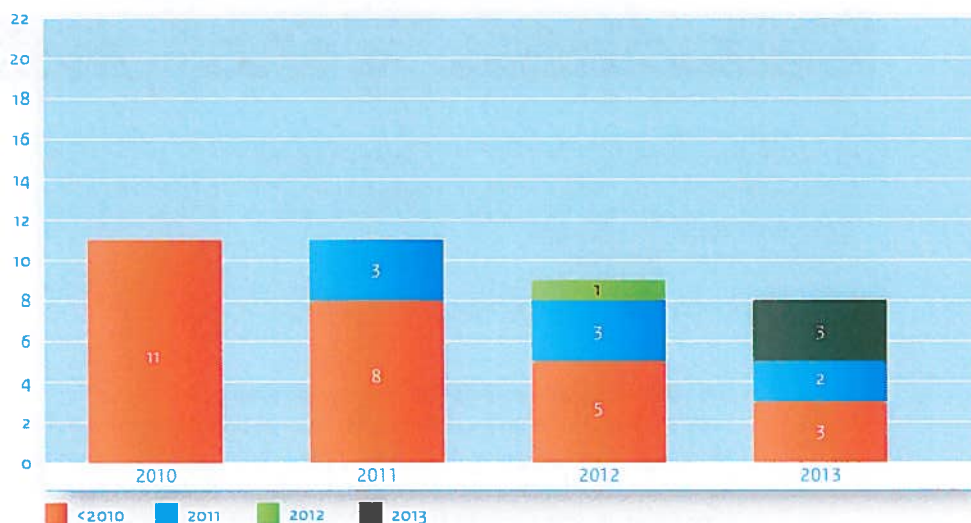
Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van financieel en materieel beheer hebben wij allereerst de bedrijfsrisico's en alle daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij de volgende processen voor een nader onderzoek in 2013 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 visum-verstrekkings en de uitgifte van reisdocumenten;
- Binnen de bedrijfsvoeringprocessen vooral de personeelskosten, het betaalproces, inkopen en aanbestedingen, de digitalisering van het archief;
- Het proces van totstandkoming van de niet financiële informatie;
- Het proces van totstandkoming van de balans.

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

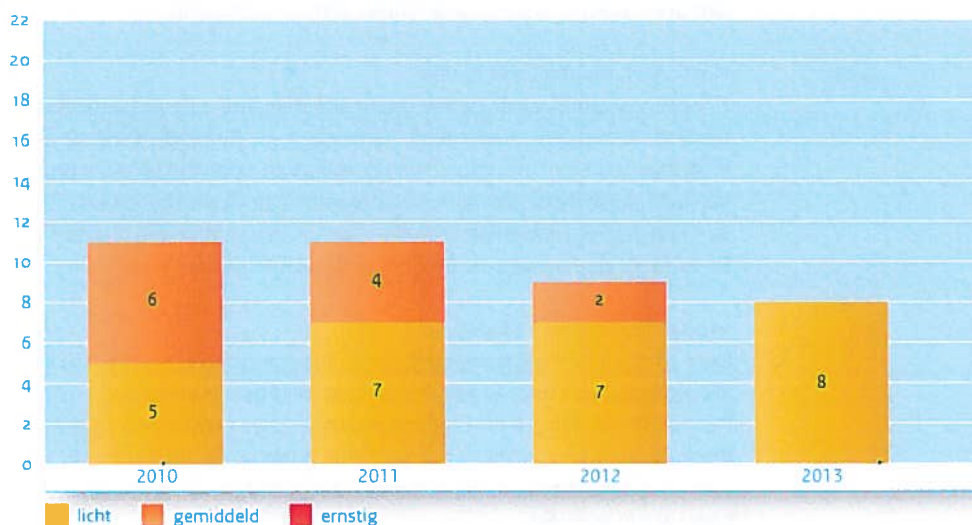
4.2 Totaal aantal bevindingen verder gedaald en in gewicht afgenomen

Figuur 1: Bevindingen naar ontstaansjaar (in aantallen)



Het aantal bevindingen is in 2013 licht gedaald. In 2013 is de bevinding over de dossiervorming subsidietenders vervallen, omdat geen substantiële verplichtingen tot stand zijn gekomen door middel van tenders. Drie bevindingen uit eerdere jaren zijn opgelost. In 2013 zijn twee nieuwe bevindingen ontstaan, te weten het gericht inzetten van accountantscontrole en het kwaliteits-systeem archiefbeheer. Daarnaast is één bevinding die in 2011 leek te zijn opgelost, in 2013 weer teruggekomen, te weten de beschrijving van corruptierisico's in beoordelingsmemoranda.

Figuur 2: Bevindingen naar impact (in aantallen)



Evenals in de voorgaande drie jaren waren er in 2013 geen ernstige bevindingen. De twee gemiddelde bevindingen die reeds langer bestonden hebben een lichter gewicht gekregen (opzet en uitvoering interne controle posten en regie op informatiebeveiliging).

4.3 Drie bevindingen opgelost en één vervallen

Figuur 3: Opgeloste bevindingen in 2013

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2010	2011	2012	2013
Dossiervorming subsidiërenders	OS-directies	■	▲	▲	-
Beoordeling noodzaak tot review accountantskantoren	OS-directies en posten		▲	▲	✓
Interne beheersing Piramide	Voorzitter BERB			▲	✓
Voorschotbetalingen Kleine Programma Fondsen niet als voorschot geboekt	Posten/FEZ	▲		▲	✓

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig ✓ opgelost - vervallen

4.3.1 Geen subsidiërenders van substantiële omvang uitgevoerd

In de afgelopen drie jaren constateerden wij met betrekking tot verschillende grote subsidiërenders tekortkomingen in de dossiervorming. Correcte dossiervorming is van belang om te kunnen beoordelen hoe het beoordelingsproces en de daaraan gekoppelde subsidiëtoezegging is verlopen. In 2013 zijn geen substantiële verplichtingen aangegaan die via een subsidiënter tot stand gekomen zijn. De bevinding komt daarmee voor 2013 te vervallen.

4.3.2 Noodzaak tot review beter beoordeeld

Vorig jaar wezen wij er op dat per verantwoording op basis van een controleverklaring moet worden beoordeeld of een review nodig is. Verder drongen wij er op aan om het analysemodel waarmee wordt bepaald waar een review moet plaatsvinden, ook in te voeren voor de posten. Dit laatste heeft FEZ in 2013 gedaan. In 2013 hebben wij op verzoek van budgethouders meerdere reviews uitgevoerd. Voorts is het aantal keren dat wij in onze onderzoeken constateerden dat niet zichtbaar is beoordeeld of een review nodig is, verder gedaald. Om deze redenen is geen sprake meer van een bevinding.

4.3.3 Interne beheersing Piramide op orde

Onder aansturing van de Beheergroep ERP Registratie Bedrijfsprocessen (BERB) is gewerkt aan het versterken van de interne beheersing van Piramide. De door ons geconstateerde kwetsbaarheden op het gebied van borging van expertise van functioneel beheer, het proces van toegangsbeheer Piramide, het uitvoeren van interne controles en logging en monitoring en het tijdig verwerken van kritische tabellen in Piramide zijn hiermee op orde gebracht. De lichte bevinding uit 2012 beschouwen wij hiermee als afgedaan.

4.3.4 Interne controle op KPF effectief

Over 2013 hebben wij vastgesteld dat de interne controle van FEZ op het al dan niet terecht als voorschot boeken van KPF-betalingen, zichtbaar is verbeterd ten opzichte van vorig jaar. De onjuiste boekingen die budgethouders hebben verricht ten aanzien van KPF-betalingen zijn hiermee ondervangen en nog in hetzelfde boekjaar gecorrigeerd. Dit heeft ertoe geleid dat wij geen fouten in deze betalingen hebben aangetroffen. De lichte bevinding beschouwen wij hiermee als opgelost.

Desondanks benadrukken wij dat de wijze waarop KPF-betalingen geboekt moeten worden, nog steeds onvoldoende is ingebed in het primaire proces. Specifieke oorzaken zijn hiervoor lastig te benoemen. Opvallend is dat de oprichting van de RSO's het foutenpercentage (nog) niet heeft doen afnemen. Daarnaast merken wij op dat de beheerslast die met (de interne controle van de) Kleine Programmafondsen is gemoeid dermate groot is dat de vraag rijst of deze in verhouding staat tot de doelstellingen van dit programma. FEZ onderzoekt momenteel de mogelijkheden om het beheer van de kleine fondsen te vereenvoudigen, doelmatiger in te richten en minder foutgevoelig te maken.

4.4 Gewicht en aantal bevindingen afgenomen ten opzichte van 2012

Figuur 4: Bevindingen in het beheer 2013

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2010	2011	2012	2013
Vastleggen rapportageverplichtingen	OS-directies en posten	▲	▲	▲	▲
Toepassing rappelbeleid	OS-directies		▲	▲	▲
Beschrijving corruptie-risico's in bemo's	OS-directies/Posten	▲	✓		▲
Accountantscontrole gericht inzetten	OS-directies/Posten				▲
Opzet en uitvoering interne controleposten	Posten/RSO's/FEZ	■	■	■	▲
Kwaliteitssysteem archiefbeheer blijft achter bij implementatie Sophia	DBV				▲
Regie op informatiebeveiliging	VCI en DBV		■	■	▲
Toezicht op consulaire processen	Directie Consulaire zaken en migratiebeleid	■	■	▲	▲

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig ✓ opgelost

4.4.1 *Vastleggen rapportageverplichtingen hardnekkige bevinding*

Een goede uitvoering van het rappelbeleid is afhankelijk van het juist en volledig vastleggen van de rapportageverplichtingen in de contractenmodule van Piramide. In 2013 is op dit vlak sprake van een lichte verslechtering ten opzichte van voorgaande jaren; bij 15% (2012: 7%) van de door ons onderzochte verplichtingen was sprake van onjuistheden bij het vastleggen van rapportageverplichtingen. De aard van de onjuistheden betreft onder meer het niet opnemen van een bepaalde rapportageverplichting, onjuiste signaaldata en het niet adequaat vastleggen van aanvullende rapportageverplichtingen bij contractverlenging. Dergelijke onjuistheden dragen risico's in zich voor het correct bewaken van de rapportagetermijnen tijdens de uitvoering van de activiteit.

In ons samenvattend auditrapport 2012 merkten wij op dat één van de oorzaken voor onjuiste invoer gelegen is in het feit dat RSO's deze data moeten invoeren op basis van contractteksten waaruit de relevante rapportageverplichtingen moeilijk zijn af te leiden, vooral als de documenten zijn opgesteld in een taal die de RSO-medewerker minder goed beheerst. Wij adviseerden om de beschrijving van de rapportageverplichtingen in de standaard-contractteksten te vervangen door een uniforme tabel die een duidelijker basis vormt voor invoer in Piramide. Hoewel deze maatregel inmiddels is doorgevoerd met betrekking tot de standaardteksten voor subsidiebeschikkingen, geldt dit niet voor de – bij posten met grote regelmaat gebruikte – standaardteksten inzake bijdragenovereenkomsten. Daarnaast is onze indruk dat sommige fouten ontstaan door onvoldoende zorgvuldigheid of door inflexibiliteit van de betreffende module in Piramide.

Aanbeveling

- Vervang ook in de standaardteksten bij bijdrageovereenkomsten de beschrijving van de rapportageverplichtingen door een uniforme tabel.

4.4.2 *Toepassing rappelbeleid blijft aandachtspunt*

In ons samenvattend auditrapport 2012 signaleerden wij dat bij diverse budgethouders herhaaldelijk signaaldata in Piramide werden verschoven, zonder dat daar een rappelverzending of een concrete afspraak met de contractpartner aan ten grondslag lag. Dit ondermijnt de betrouwbaarheid van de informatie in Piramide en de periodieke rappelmetering door FEZ, en verhindert een volledig inzicht in activiteiten waarin contractpartners niet aan hun rapportageverplichtingen voldoen. Een belangrijke pijler binnen het voorschottenbeheer wordt daarmee verzwakt.

Binnen de door FEZ uitgevoerde themacontroles is dit onderwerp slechts voor een deel van het jaar en in beperkte mate meegenomen. Onze analyse wijst uit dat ook in 2013 sprake is van substantiële aantallen verschuivingen van signaaldata, ten aanzien waarvan het gerede vermoeden bestaat dat budgethouders onterecht gebruik maken van de technische mogelijkheden tot verschuiving. Naar aanleiding hiervan concluderen wij dat budgethouders nogmaals gewezen moeten worden op de voorschriften die in dit kader gelden, en dat een zwaardere vorm van toezicht door FEZ noodzakelijk is om naleving van deze voorschriften te waarborgen.

Aanbevelingen

- Wijs budgethouders op de voorschriften inzake rappelbeleid en de vastlegging hiervan in Piramide;
- Houd toezicht op de naleving door middel van een adequate themacontrole of periodieke metingen.

4.4.3

Expliciteer corruptierisico's in beoordelingsmemoranda

In 2007 is aan de Tweede Kamer toegezegd om in de beoordelingsmemoranda voor activiteiten (bemo's) expliciet aandacht te besteden aan corruptierisico's en de te nemen maatregelen om deze risico's af te dekken. Sindsdien wordt hiervoor in het bemo-sjabloon expliciet aandacht gevraagd. In 2010 en eerdere jaren hebben wij hierop een lichte bevinding gemeld, omdat bleek dat budgethouders hier niet altijd op juiste wijze invulling aan gaven. In 2011 was deze bevinding opgelost, maar hij is teruggekeerd.

In 2013 constateerden wij bij meer activiteiten dan in voorgaande jaren dat budgethouders de analyse van de corruptierisico's niet juist uitvoeren. De risico's zijn te summier of niet in relatie tot de feitelijk uit te voeren activiteit beschreven. Dit blijkt ook uit een eerder door FEZ uitgevoerd onderzoek. Naar aanleiding daarvan heeft FEZ een handreiking opgesteld waaraan de beschrijving van corruptierisico's moet voldoen.

Het niet of onvoldoende in kaart brengen van frauderisico's kan tot gevolg hebben dat meer risico wordt genomen dan aanvaardbaar, of dat mitigerende maatregelen achterwege blijven. Budgethouders lijken onvoldoende op de hoogte van de handreiking voor dit onderwerp en/of zien onvoldoende toe op de toepassing ervan. Een nieuw bemo-sjabloon waarin het benoemen van risico's en daaraan gerelateerde maatregelen beter wordt afgedwongen, is als gevolg van technische problemen nog niet gepubliceerd.

Aanbevelingen

- Publiceer zo spoedig mogelijk het nieuwe bemo-sjabloon waarin het benoemen van risico's en daaraan gerelateerde maatregelen beter wordt afgedwongen;
- Breng de handreiking met betrekking tot het beoordelen van corruptie-risico's nogmaals nadrukkelijk onder de aandacht bij budgethouders en zie toe op het juiste gebruik ervan.

4.4.4

Accountantscontrole gericht inzetten

Wij hebben ook bemo's aangetroffen met een goede analyse van de risico's bij de uitvoering van de activiteit. Een deel van deze risico's kan goed worden afgedekt door middel van accountantscontrole. Voorbeelden hiervan zijn de juiste uitvoering van aanbestedingen, juiste declaratie door banken van oninbaar gebleken leningen, of toezicht op en bevoorschotting aan partners door een penvoerder. Het standaard controleprotocol biedt de mogelijkheid dergelijke specifieke aspecten toe te voegen, om de accountant zo te vragen bij de controle van de financiële verantwoording daar aandacht aan te besteden. Toch zien wij op meerdere posten dat in veel gevallen het standaard controleprotocol wordt meegestuurd met de beschikking of het contract, zonder dat dit wordt aangevuld met deze specifieke aspecten. Wij merken dit aan als een lichte bevinding, omdat hierdoor het risico ontstaat dat de financiële rapportage en het auditrapport uiteindelijk onvoldoende zicht geven of de gelden juist zijn besteed.

De oorzaak is dat het standaard controleprotocol vaak automatisch wordt meegestuurd, doordat de beleidsmedewerkers maar ook controllers op de posten regelmatig onvoldoende beeld hebben van wat men aanvullend aan een accountant kan vragen. Het zou daarom goed zijn de controllers meer bewust te maken van de werkzaamheden die een accountant voor hen kan verrichten. Wij willen daar graag aan meewerken.

Aanbeveling

- Maak de controllers op de posten meer bewust van wat zij naast de standaard controle van een accountant kunnen vragen, dat het standaard controleprotocol kan worden aangevuld met dergelijke verzoeken, en dat zo specifieke risico's bij een activiteit adequaat kunnen worden afgedekt.

4.4.5

Goede ontwikkelingen in de opzet en uitvoering interne controle posten en RSO's

In 2012 en eerdere jaren beoordeelden wij de opzet en uitvoering van de interne controle op de posten en de regionale service organisaties (RSO's) als een gemiddelde bevinding. Op basis van onze audits concludeerden wij dat de kwaliteit van de risicoanalyses als basis voor de IC plannen, en de uitvoering van de tussentijdse controles liquide middelen onder de maat waren.

Wij deden de volgende aanbevelingen:

- Zie erop toe dat de IC-plannen van de posten en RSO's 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.

Wij hebben vastgesteld dat deze aanbevelingen zijn opgevolgd.

FEZ heeft een standaard risicoanalyse voor de RSO's ontwikkeld die inmiddels op alle RSO's in uitvoering is genomen. Hiermee worden de risico's in het beheer in de regio's in beeld gebracht. Wij vinden de opzet van de standaard analyse toereikend. Enkele RSO's hebben de analyses inmiddels vertaald naar een regionaal intern controleplan en voeren dit plan inmiddels uit. Bij de andere RSO's zijn deze werkzaamheden nog onderhanden. De effecten van deze ontwikkelingen zullen wij eerst in 2014 kunnen vaststellen. Dan kan ook worden bezien of en waar de controles nog efficiënter kunnen worden ingericht.

Bij de ontwikkeling van de interne controleplannen zijn peerreviews geïntroduceerd. Dit vinden wij een goede ontwikkeling. Ten aanzien van de uitvoering daarvan kunnen nog verbeteringen worden doorgevoerd en wij zijn graag bereid in dat kader trainingen te verzorgen.

FEZ heeft de regelgeving met betrekking tot de TCLM's geactualiseerd en aangepast aan de geregionaliseerde situatie. Bij onze audits van de posten zijn de ernst en frequentie van onze opmerkingen bij de uitgevoerde TCLM's aanmerkelijk minder dan voorgaande jaren, maar uit de monitoring door FEZ blijkt dat vooral de kwalitatieve uitvoering een aandachtspunt blijft. De in 2013 genomen maatregelen op de AO/IB posten en RSO's zijn goed, maar deels nog onderhanden. Om die reden beoordelen wij dit onderdeel niet meer als een gemiddelde maar als een lichte bevinding.

De kwetsbaarheid op de bezetting van sleutelfuncties in het beheer op het departement, bij de RSO's en het postennet is een blijvend punt van zorg. Vorig jaar deden wij de aanbeveling om vaart te maken met de ontwikkeling van het strategisch personeelsbeleid voor de financiële medewerkers.

FEZ en HDPO hebben diverse maatregelen uitgevoerd of onderhanden. Zo voeren FEZ en HDPO sinds 2012 gezamenlijk een analyse uit van de ontwikkeling van personeelsbehoefte en personeelsaanbod in de financiële functie op middellange termijn (vijf jaar vooruit). Deze analyse geeft inzicht in de potentiële fricties in termen van kwantitatieve en kwalitatieve tekorten of overschotten. Dit betekent dat maatregelen genomen worden in het kader van instroom, doorstroom en uitstroom. Voorts is FEZ nauw betrokken bij de personeelsadvisering voor de invulling van financiële- en beheerfuncties (THB-advisering). Waar nodig biedt FEZ ondersteuning aan de budgethouders onder meer in de vorm van trainingen en inzet van tijdelijke capaciteit.

Om de kwetsbaarheden die bijvoorbeeld door ziekte blijven bestaan bij de CU's, RSO's en OS posten op te vangen heeft FEZ een BO pool opgericht voor de financiële functie. Deze bestaat momenteel uit 2 medewerkers, en zal volgens FEZ komende zomer worden uitgebreid tot 5 functies. De medewerkers in deze pool zijn inzetbaar op het departement, OS posten en RSO's. HDPO en FEZ overleggen samen over de inzet van medewerkers in de pool.

Kwaliteitssysteem archiefbeheer blijft achter bij implementatie Sophia

In december 2012 is het ministerie van Buitenlandse Zaken gestart met de implementatie van Sophia, met als doel eind 2014 BZ-breed digitaal dossierbeheer te realiseren. De feitelijke implementatie van het systeem (installatie van soft- en hardware en instructie) is inmiddels afgerond. Naar aanleiding van door ons geuite zorgen over de wijze van uitrol en de aanvankelijk beperkte digitale dossiervorming heeft PSG in oktober 2013 maatregelen getroffen om de volledigheid van de dossiervorming m.b.t. 2013 te waarborgen. Hierdoor is de voortgang van ons auditproces zeker gesteld.

De bulkscanfaciliteit wordt naar verwachting in de tweede helft van februari 2014 in gebruik genomen. Hiermee wordt een belangrijke voorwaarde gerealiseerd om grote aantallen lopende dossiers retrospectief te digitaliseren.

Sommige andere aspecten van de digitale dossiervorming zijn nog steeds onvoldoende ingevuld.

- Zoals ook vermeld in onze interimrapportage, zijn de gesignaleerde zorgpunten rond Sophia mede ontstaan doordat de aandacht bij de implementatie vooral is uitgegaan naar technische aspecten. Daarbij is onvoldoende geanticipeerd op de perceptie c.q. ervaring van budgethouders dat digitale dossiervorming – in combinatie met het vertrek van archivariissen – méér of andere aandacht vraagt in termen van ordening, taakverdeling, aflegdiscipline en tijd. DBV beziet momenteel op welke wijze hier in het vervolgetraject beter aandacht aan kan worden gegeven.
- ADR en FEZ hebben een eerste versie van het kwaliteitssysteem archiefbeheer beoordeeld en opgemerkt dat dit momenteel nog niet zodanig is opgezet dat daadwerkelijk en over de volle breedte van het digitaal archief kan worden vastgesteld of de frequentie en kwaliteit van de dossiervorming voldoen aan de eisen. Mede omdat de aandacht bij de implementatie van Sophia vooral is uitgegaan naar technische aspecten en diverse budgethouders nog zoekende zijn naar de juiste wijze van dossiervorming, is dit een blijvend punt van zorg.
- Inzake het verkrijgen van de substitutieverklaring zijn sinds onze interimrapportage 2013 geen of slechts beperkte vorderingen gemaakt. Als gevolg van het ontbreken van de substitutieverklaring, zijn de hardcopy-documenten nog steeds de formele archiefstukken. Deze mogen daarom nog niet vernietigd worden en moeten worden bewaard in dagdozen. Aan ons eerdere advies om DID een meer actieve rol te laten spelen in het bewaken van het gebruik of beheer van deze dagdozen is nog geen opvolging gegeven.

Als gevolg van het bovenstaande zien wij een onverminderd risico dat het nieuwe digitale archief door onjuist gebruik vervuild raakt en dat papieren schaduwdocumenten ontstaan. Op de langere termijn bestaat het risico dat documenten niet meer te traceren zijn of verloren gaan. Hierdoor kan de doelstelling om per einde 2014 digitale dossiervorming te realiseren in gevaar komen. Dit project kan niet los gezien worden van andere ontwikkelingen: een goed functionerend digitaal archief is van groot belang bij de regionalisering en een voorwaarde voor het traject Modernisering Diplomatie. Vervuiling of het in ongerede raken van archiefstukken kan bovendien op de langere termijn gevolgen hebben voor een rechtmatige en controleerbare uitvoering van het activiteitenbeheer. Als beslissingen door ontoereikende dossiervorming op basis van onvolledige informatie worden genomen, beweegredenen voor beslissingen niet te achterhalen zijn of rechtmatigheid van transacties niet kan worden vastgesteld, kan dit consequenties hebben voor de strekking van de controleverklaring over 2014 en verder.

De stand van zaken met betrekking tot Sophia hebben wij niet aangemerkt als een gemiddelde maar als een lichte bevinding, omdat wij van oordeel zijn dat de organisatie tot op heden, met name door het nog niet volledig loslaten van papieren dossiervorming, nog 'in control' is. Om te voorkomen dat de beschreven risico's zich materialiseren en om in control te blijven is het ons inziens van groot belang dat de verdere overgang naar digitale dossiervorming met de juiste maatregelen wordt omkleed. Wij doen hiervoor de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen

- Bewaak vanuit het Auditcomité de voortgang van digitale dossiervorming via de MAC-lijst totdat correcte, tijdige en volledige digitale dossiervorming voldoende is verankerd in de organisatie;
- Blijf vanuit de departementsleiding integraal en correct gebruik van Sophia als prioriteit uitdragen en bewaken. Spreek budgethouders actief aan bij achterblijvende prestaties;
- Implementeer vanuit DBV op korte termijn een adequaat kwaliteitssysteem archiefbeheer, waarmee vastgesteld kan worden waar dossiervorming in kwantiteit en kwaliteit achterblijft bij de norm en waarmee problemen bij de verantwoordelijk budgethouders gesignaleerd kunnen worden;
- Formuleer vanuit PSG een duidelijke escalatieladder om DBV in haar monitorende en signalerende rol te ondersteunen;
- Blijf vanuit DBV, gezien het zwaarwegende belang van dit project, de concerncontroller regelmatig informeren over de voortgang van de implementatie en de hiermee samenhangende processen en zorgpunten.

4.4.7 Regie op informatiebeveiliging en WBP bij uitbesteding van ICT is verbeterd

Actualisering instrumentarium gedeeltelijk afgerond

In onze rapporten over 2011 en 2012 meldden wij een gemiddelde bevinding ten aanzien van de regie op informatiebeveiliging en privacy waarborging binnen BZ. Eén van de belangrijkste oorzaken hiervoor lag in het geheel aan beleid, instructies en procedures ter ondersteuning van de uitvoering van informatiebeveiliging (instrumentarium), dat complex, slecht toegankelijk en versnipperd was. Wij adviseerden dit te inventariseren en te actualiseren tot een voor de budgethouders begrijpelijke set. De betrokken partijen DID, CIO-office en VCI hebben, onder leiding van voorzitter Comité RISC, gewerkt aan deze actualisering. Een inventarisatie van procedures, richtlijnen en beleid is uitgevoerd. De vervolgstap om te komen tot vereenvoudiging en actualisering van het geheel loopt nog. Mede met het oog op aansluiting met de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst(BIR) is VCI momenteel bezig met het actualiseren van de Baseline Informatiebeveiliging en de Handreiking Informatiebeveiliging BZ. CIO-office heeft de I-cyclus procedure aangepast, en hierin in opzet aandacht besteed aan IB en Wbp aspecten. De komende periode zal de actualisering en vereenvoudiging worden afgerond en de nieuwe werkwijze in de praktijk gevolgd moeten worden.

De Third Party Mededelingen (TPM's) zijn opgevraagd

Verder constateerden wij vorig jaar dat de verantwoordelijkheden op het gebied van informatiebeveiliging en Wbp bij BZ verspreid zijn, waardoor geen van de partijen voor het geheel verantwoordelijk is. Een belangrijk gevolg daarvan was dat van de externe leveranciers geen onafhankelijke controleverklaringen werden gevraagd over het niveau van beveiliging van de BZ gegevens, de zogenaamde Third Party Mededeling (TPM). In 2013 is een proces ingericht voor het uitvragen van TPM's vanuit de externe leveranciers. Voor de vier betreffende contracten heeft DID/RS per uitbestede ICT dienst bepaald met welke TPM de leverancier verantwoording aflegt over de beveiliging van de BZ gegevens (ISAE 3402 of ISAE 3000). De TPM's van deze externe leveranciers zijn opgeleverd (Kompas, PPR, mantelapplicaties) of volgen later in 2014 (NVIS). BZ heeft hiermee inzicht in de sterkte van de beveiligingsmaatregelen bij de externe leveranciers en kan waar nodig aanvullende maatregelen treffen. Hiermee is een belangrijk aspect van de bevinding uit 2013 opgelost. Het opvragen van de TPM's en het verantwoording laten afleggen door externe leveranciers mag niet een eenmalige gebeurtenis zijn, maar moet een continue activiteit worden binnen de regievoering over ICT.

Borgen regie op informatiebeveiliging en WBP

Het proces van uitvragen van TPM's bij de externe leveranciers is nu ingericht en loopt. Toch zijn de door ons geconstateerde achterliggende oorzaken nog niet weggenomen en blijft het risico bestaan dat de wet- en regelgeving op het gebied van IB en Wbp niet voldoende wordt nageleefd. Wij zien daarbij twee aandachtspunten. Zo is de actualisering en vereenvoudiging van het stelsel van beleid, procedures en kaders nog niet afgerond. Ook blijven de processen

van ondersteunen van en toezicht houden op de proceseigenaren bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor informatiebeveiliging en de naleving van de Wbp achter. Met de opvolging van onze aanbevelingen heeft BZ een aantal belangrijke resultaten behaald, maar nog niet alle acties zijn afgerond. Om de regie op informatiebeveiliging en Wbp binnen BZ te verankeren is het van belang dat de regievoerende partij de opvolging van de aanbevelingen de komende periode blijft volgen. Dit vraagt een goede positionering van de regiefunctie over informatiebeveiliging en Wbp binnen de directie Bedrijfsvoering.

BZ heeft in 2013 belangrijke verbeteringen doorgevoerd in het regieproces en het komt nu aan op het voortgaan op de ingeslagen weg. Vooral het actualiseren van het instrumentarium en verankering van de regie op informatiebeveiliging en Wbp blijft een punt van zorg.

Op grond van het voorgaande merken wij de regie op informatiebeveiliging en WBP bij uitbesteding van ICT over 2013 niet meer als een gemiddelde maar als lichte bevinding aan.

Aanbevelingen

- Positioneer taken en verantwoordelijkheden voor de regiefunctie ten aanzien van Informatiebeveiliging en Wbp bij uitbesteding van ICT dienstverlening binnen de directie Bedrijfsvoering en formaliseer dit;
- Rond de actualisering van het huidige instrumentarium af 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.

4.4.8

Positieve ontwikkeling in het toezicht op de consulaire processen

Op alle opmerkingen in ons samenvattend auditrapport 2012 ten aanzien van de consulaire processen, constateren wij positieve ontwikkelingen, ze zijn echter nog niet geheel opgelost.

Strategische visie consulaire diplomatie verder vormgegeven

Op basis van de visie 'Consulaire diplomatie 2013-2017' heeft DCM een plan van aanpak opgesteld, waarin 14 verander projecten in onderlinge samenhang worden weergegeven. De strategische doelstellingen liggen op het gebied van excellente dienstverlening en bezuinigingen. Het programma gaat eveneens in op de veranderende manier van werken niet alleen voor DCM, maar ook voor ketenpartners, RSO's en posten. Verdere stappen, met name in de veranderende rol van DCM en de beoogde cultuurverandering zijn onderkend, maar vragen meer tijd. Als belangrijke knelpunten daarbij zijn door DCM de P- en I-ondersteuning gesignaleerd bij de departementsleiding.

Verdere stappen gezet in toezichtstaak DCM

In 2013 heeft DCM verder gewerkt aan de ontwikkeling van centraal toezicht op de consulaire processen. Er is een begin gemaakt met de ontwikkeling van elektronische dienstverlening, de controllersrol is versterkt en RSO's worden langzaam aan steeds meer betrokken bij het toezicht op de posten. Het hiervoor benodigde instrumentarium voor zowel de RSO's als DCM zelf is nog in ontwikkeling en sterk afhankelijk van de I-ondersteuning die volgens DCM de afgelopen periode tot vertragingen heeft geleid. Op het terrein van de periodieke rapportages van de RSO's aan DCM moeten nog verbeteringen worden doorgevoerd, zowel ten aanzien van de inhoud van deze rapportages als de structurele aanlevering door de RSO's.

Maatregelen ter borging van de volledigheid van de ontvangsten uit reisdocumenten genomen in 2013 en 2014

Gedurende 2013 heeft DCM verdere stappen genomen om de volledigheid van de ontvangsten uit reisdocumenten te waarborgen. Zo heeft DCM tweemaal een verschillenanalyse uitgevoerd tussen de verwachte ontvangsten en de werkelijke ontvangsten, waarbij de RSO's is gevraagd naar de verklaring voor de verschillen. Ook heeft DCM in een algemeen schrijven posten en RSO's gewezen op de fouten en vertragingen die gemaakt zijn in het verantwoordingsproces 2012. De verschillenanalyse is niet conform de planning van DCM uitgevoerd, waardoor noodzakelijke bijsturing van het verantwoordingsproces niet tijdig kon plaatsvinden.

Het invoeren van een front office formulier moet het proces nog verder gaan verbeteren. De RSO's en posten zijn op de hoogte gesteld van het formulier en per 1 september 2014 is het gebruik hiervan verplicht. Resultaten hiervan zullen dan ook pas eind 2014 hun weerslag vinden. Op termijn wordt de uiteindelijke oplossing verwacht van E-dienstverlening waar E-betalen een onderdeel van is. DCM bevindt zich hiervoor in een voorbereidende fase.

Zichtbaarheid verrichte werkzaamheden CAT-missies

In 2013 is de TOR van de CAT-missies uitgebreid met de onderwerpen financieel beheer, beheer reisdocumenten en visumstickers en volledigheid van de opbrengstverantwoording. In de terugkoppeling van werkzaamheden en bevindingen van de missies is echter nog niet altijd zichtbaar dat aan deze onderwerpen ook daadwerkelijk aandacht is besteed.

Samenvattend

Op het gebied van het vormgeven van de strategische visie, de toezichtstaak van DCM, de borging van de volledigheid van de ontvangsten reisdocumenten en de uitbreiding van de werkzaamheden van de missies van de Consulaire Advies Teams (CAT-missies) zijn stappen gezet. Verdere stappen in de veranderende rol van DCM en de beoogde cultuurverandering zijn onderkend, maar vragen meer tijd. De ontwikkeling van het centrale toezicht op de consulaire processen moet nog verder worden uitgebouwd in de vorm van een toezichtinstrumentarium. Ook de Terms of Reference (TOR) van de CAT missies is uitgebreid, maar in de verslagen is nog niet altijd zichtbaar dat aandacht is besteed aan de onderwerpen financieel beheer, beheer reisdocumenten en visumstickers en volledigheid van de opbrengstverantwoording. Daarnaast zijn op het gebied van de volledigheid van de consulaire opbrengsten stappen gezet, waarbij een deel van de maatregelen om deze opbrengsten te waarborgen gedurende 2014 wordt ingevoerd.

Op het moment dat de verschillen in de opbrengstenverantwoording verder afnemen, het analyseren en verklaren van de verschillen door DCM en de RSO's tijdig plaatsvindt en de toezichthoudende functie van DCM en RSO's ten aanzien van de consulaire processen is vormgegeven en geïmplementeerd, kunnen wij de lichte bevinding laten vervallen.

Aanbevelingen

- Draag samen met de RSO's zorg voor een verdere ontwikkeling van het toezichtmodel, inclusief afspraken over periodieke rapportages door RSO's aan DCM;
- Draag samen met de RSO's zorg voor het tijdig analyseren en verklaren van de verschillen bij de consulaire ontvangstenverantwoording.

4.5 Lopende ontwikkelingen

In deze paragraaf vragen wij aandacht voor onderwerpen die tot op heden zijn opgekomen tijdens onze controles en niet de kwalificatie 'bevinding' behoeven en enkele onderwerpen die invloed hebben op onze (systeemgerichte) controleaanpak.

4.5.1 *Monitoring naleving regelgeving aanbestedingswet*

De regelgeving met betrekking tot inkopen is per 1 april 2013 gewijzigd door de Aanbestedingswet 2012. Uit de controle over 2013 blijkt dat diverse contracten op Europese posten met een relatief beperkt financieel belang onterecht niet zijn aanbesteed. Oorzaken van het niet aanbesteden liggen in het laten doorlopen van niet-aanbestede contracten door betrokken posten en onvoldoende monitoring op naleving van de aanbestedingswetgeving vanuit het departement.

Ook is bij drie contracten van een departementale budgethouder de doorlopende dienstverlening na afloop van de contractperiode niet tijdig aanbesteed. Bij een deel van deze contracten was de voorbereiding op een aanbesteding wel gestart, maar nog niet afgerond. Voorts is gebleken dat de contractenregisters niet altijd de juiste en volledige informatie bevatten. Enerzijds lijkt dit te worden veroorzaakt door onvoldoende aandacht in de lijn en door onvoldoende interne controle tijdens de uitvoeringsfase en anderzijds genereren de contractenregisters geen signaal bij het aflopen van contracten. In onze interim rapportage hebben wij het onderwerp aanbestedingen reeds onder de aandacht gebracht.

Met het invoegen van de I-kolom (DID, CIO en VCI) in de directie Bedrijfsvoering (DBV) per 1 februari 2014 is de regie- en kaderstelling op inkoop op gecentraliseerd niveau gerealiseerd. Door het stroomlijnen van de werkprocessen van de in DBV opgegangene dienstonderdelen tot één state of the art bedrijfsvoeringsdirectie ontstaat de kans om de regie- en kaderstelling op het inkoopproces te optimaliseren. Twee instrumenten om te komen tot naleving van de aanbestedingswetgeving zijn het uitvoeren van een spend-analyse en het bijhouden van een actueel contractenregister. Deze instrumenten dienen door de budgethouders (RSO's en directies) te worden uitgevoerd. Vanuit de regiefunctie ligt hierbij voor DBV, in nauwe samenspraak met de toezichhoudende rol van FEZ, de taak om vast te stellen dat deze instrumenten door de budgethouders daadwerkelijk worden gehanteerd. In het transitieplan inkoop is de rolverdeling tussen beleid en uitvoering reeds beschreven. De verdere taakverdeling tussen DBV, FEZ, RSO's, 3W en de HIS zal in 2014 uitgewerkt moeten worden zodat de rollen en verantwoordelijkheden van deze (keten)actoren helder en duidelijk belegd zijn.

Aanbevelingen

- Richt toezicht in op de uitvoering van de instrumenten spend-analyse en contractenregister;
- Werk de taakverdeling ten aanzien van inkoop tussen DBV, RSO's, 3W en de HIS verder uit.

4.5.2

Naleving WNT adequaat en efficiënt monitoren

Met ingang van 2013 is de Wet Normering Topinkomens (WNT) van toepassing. BZ kon aan deze wet voldoen, behoudens op het punt van de externe niet-topfunctionarissen. De oorzaak daarvoor is dat de wet geen duidelijkheid geeft over de wijze waarop voor deze externe medewerkers moet worden getoetst dat hun vergoedingen de WNT-norm niet overschrijden. Evenals de andere vakdepartementen had BZ de verwachting dat het ministerie van BZK in de loop van 2013 hiervoor nadere aanwijzingen zou geven. Tot die tijd is gestuurd op het maximumuurtarief van € 225 uit de motie-De Pater. BZK heeft echter geen nadere aanwijzingen gegeven, en pas in een zeer laat stadium aangegeven dat externe niet-topfunctionarissen dan ook niet in het WNT-overzicht hoeven te worden opgenomen. Hiervoor is de WNT echter niet aangepast, zodat op dit punt niet wordt voldaan aan de wet.

Om in 2014 ook op dit punt aan de WNT te kunnen voldoen zijn drie zaken nodig. Ten eerste dient BZK alsnog aan te geven hoe de declaraties van externe medewerkers moeten worden omgerekend naar een jaarbedrag dat kan worden getoetst aan de WNT-norm. Ten tweede dient BZ te waarborgen dat alle externe medewerkers bij HDPO bekend zijn, ook zij die bijvoorbeeld op posten ten laste van programmabudgetten of bij het CBI worden ingehuurd. Ten derde moet het mogelijk zijn voor iedere externe medewerker de over 2014 betaalde bedragen en de gewerkte uren uit de administratie te herleiden. Dit laatste is momenteel nog niet op efficiënte wijze mogelijk. Overigens gaat BZK nog onderzoeken of deze aanpassing in de administratie niet zoveel inspanning vergt, dat dit moet leiden tot aanpassing van de WNT waardoor externe niet-topfunctionarissen definitief niet in het WNT-overzicht hoeven te worden opgenomen.

Verder moet BZ er in 2014 op toezien dat organisaties die gedurende 3 jaar voor meer dan 50% en voor minimaal € 500.000 per jaar door BZ worden gefinancierd, bij overschrijding van de WNT-norm het teveel betaalde terugvorderen.

5 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

Totstandkomingsproces beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie voldoet

De lichte bevinding uit 2012 ten aanzien van de totstandkoming van de beleidsinformatie is opgelost.

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 2014.

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 de volgende totstandkomingsprocessen voor een nader onderzoek in 2013 geselecteerd:

- De totstandkoming van kwalitatieve beleidsinformatie van enkele beleidsterreinen;
- De totstandkoming van beleidsdoorlichtingen en evaluaties;
- De totstandkoming van kengetallen en prestatie-indicatoren;
- De totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf.

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

5.2 Totstandkoming beleidsinformatie voldoet

De beleidsinformatie in het jaarverslag is op een deugdelijke wijze – dat wil zeggen ordelijk en controleerbaar – tot stand gekomen. In ons samenvattend accountantsrapport over 2012 meldden wij op dit onderwerp nog een lichte bevinding omdat de beleidsconclusies op artikelniveau, de beleidsdoorlichtingen en de koppeling van de beleidsprioriteiten aan de beleidsagenda, niet geheel voldeden aan de inrichtingsvoorschriften. Op deze punten heeft BZ een extra inspanning geleverd en is de kwaliteit van de beleidsconclusies toegenomen, mede door in de beleidsconclusies de geleerde lessen uit de doorlichtingen op te nemen. Hiermee is de lichte bevinding in 2013 komen te vervallen.

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.

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 jaarverslag 2013 van het ministerie van Buitenlandse Zaken gecontroleerd. Deze financiële overzichten omvatten:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2013 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat over 2013 betreffende de baten-lastenagenschappen met de toelichting daarbij;
- de departementale saldbalans per 31 december 2013 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 2013;
- de overzichten met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.

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 2013 in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving.

Benadrukking van de onzekerheid in het WNT-overzicht

Wij vestigen de aandacht op de toelichting die is opgenomen bij het WNT-overzicht, waarin de onzekerheid is uiteengezet die bestaat ten aanzien van de vermelding van de gegevens over personen die anders dan op grond van een dienstbetrekking een functie vervullen als niet-topfunctionaris. Deze situatie doet geen afbreuk aan ons oordeel.

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, 14 maart 2014

Auditdienst Rijk



Aan: de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Verklaring betreffende de in het departementale jaarverslag opgenomen financiële overzichten

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2013 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking gecontroleerd. Deze financiële overzichten omvatten:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2013 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat over 2013 betreffende de baten-lastenagentschappen met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2013 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 2013;
- de overzichten met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.

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 Buitenlandse Handel en ontwikkelingssamenwerking over 2013 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, 14 maart 2014

Auditdienst Rijk





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