



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Samenvattend auditrapport

2013

Staten-Generaal
(IIA)



Samenvattend auditrapport 2013

Staten-Generaal (IIA)

14 maart 2014

Kenmerk
ADR/2014/358

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Inhoud

1	Samenvatting	5
	1.1 Controle financiële overzichten	5
	1.2 Onderzoek financieel en materieelbeheer	5
	1.3 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering	5
2	Inleiding	7
	2.1 Doel en doelgroepen	7
	2.2 Wettelijke taak	7
	2.3 Object van controle	7
3	Controle financiële overzichten	9
	3.1 Inleiding	9
	3.2 Goedkeurende controleverklaring voor de Staten-Generaal	9
	3.3 Toleranties	9
	3.4 Onzekerheid in het overzicht Wet normering topinkomens	9
4	Onderzoek financieel en materieelbeheer	12
	4.1 Inleiding	12
	4.2 Opgeloste bevindingen in 2013	12
	4.2.1 Kwaliteit uitbestede dienstverlening op orde	12
	4.2.2 Totstandkomingsproces jaarrekening verbeterd	12
	4.3 Bevindingen in het beheer 2013	12
	4.3.1 Naleving Europese aanbestedingsregels nog niet altijd op orde	12
	4.3.2 Comptabele wordt niet altijd geïnformeerd over opdrachtverstrekkingen	13
	4.3.3 Fractiekosten gecontroleerd, gereviewd en vastgesteld	13
	4.3.4 Functiescheidingsconflicten Oracle toegenomen, risico nog beheersbaar	13
	4.3.5 Nog weinig inzicht in samenhang tussen uitbestede en eigen beheersmaatregelen	14
5	Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering	16
	5.1 Inleiding	16
	5.2 Totstandkoming niet-financiële informatie	16
	5.3 Bedrijfsvoeringsparagrafen	16
Bijlage	Controleverklaring van de onafhankelijke accountants	18

1 Samenvatting

1.1 Controle financiële overzichten

Goedkeurende controleverklaring voor de Staten-Generaal

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2013 van de Staten-Generaal (IIA). 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.

1.2 Onderzoek financieel en materieelbeheer

Bij ons onderzoek van het financieel en materieel beheer hebben wij de volgende bevindingen:

- Naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen gebeurt nog niet altijd even goed.
- Administratieve beheersmaatregelen worden niet altijd nageleefd. Wij hebben in 2013 omissies vastgesteld bij de tijdigheid van de boeking van verplichtingen.
- In geautomatiseerde systemen worden soms zodanige ruime rechten toegekend dat functiescheidingen worden doorbroken. In 2013 was dat het geval bij Oracle.

1.3 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

Geen bijzonderheden van betekenis.

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 Staten-Generaal. Het rapport bevat de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek, alsmede de controleverklaring omtrent de in het jaarverslag 2013 van de Staten-Generaal opgenomen financiële overzichten.

Het rapport is opgesteld voor de minister en de secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en wordt tevens verstrekt aan 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn verantwoordelijkheid voor het opmaken van het jaarverslag en voor de bedrijfsvoering bij de Staten-Generaal.

2.2 Wettelijke taak

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

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

2.3 Object van controle

De in 2013 gerealiseerde uitgaven bedroegen € 138 miljoen (2012: € 147 miljoen), aangegane verplichtingen € 141 miljoen (2012: € 146 miljoen) en ontvangsten € 5 miljoen (2012: € 7 miljoen). Dit geeft een indruk van de financiële omvang van het object van onze controle.

3 Controle financiële overzichten

Wij hebben de financiële overzichten gecontroleerd en akkoord bevonden.

3.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften zoals die zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2014. In onze controleverklaring, die is 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 saldibalans als geheel bedraagt 3% 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 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.

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

3.2 Goedkeurende controleverklaring voor de Staten-Generaal

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2013 van de Staten-Generaal. Deze verklaring is opgenomen in de bijlage van dit rapport. Onze controleverklaring heeft betrekking op de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag dat op grond van artikel 60, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001, tezamen met dit samenvattende auditrapport aan de minister van Financiën wordt toegezonden.

3.3 Toleranties

De bevindingen op begrotingshoofdstukniveau overschrijden niet de materialiteit van 3%. Wel is bij de Eerste Kamer de materialiteit op het niveau van de jaarrekening van dit college overschreden. De fout bedraagt daar € 157 duizend.

3.4 Onzekerheid in het overzicht Wet normering topinkomens

In onze controleverklaring is een paragraaf opgenomen waarin wij de aandacht vestigen op de toelichting bij het overzicht Wet normering topinkomens. Het gaat hier om een onzekerheid in de verantwoording die verband houdt met het voorschrift uit deze wet 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 wet kent geen uurtarief, maar een maximaal bezoldigingsbedrag per kalenderjaar. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangegeven geen universeel toepasbare omrekenformule te kunnen bepalen die de gedeclareerde uren van externe niet-topfunctionarissen vertaalt naar de bezoldigingsnorm uit de wet. Daarom heeft de minister voor het verslagjaar 2013 als gedragslijn bepaald dat niet volledig aan de verplichting tot openbaarmaking kan en hoeft te worden voldaan.

De Staten-Generaal hebben overeenkomstig deze door de minister voorgestelde gedragslijn uitvoering gegeven aan de wet en hebben in de toelichting bij het 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 overzicht.

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

4 Onderzoek financieel en materieelbeheer

Het beheer is ten opzichte van vorig jaar verbeterd. Verdere verbeteringen blijven nodig.

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.

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

4.2 Opgeloste bevindingen in 2013

4.2.1 *Kwaliteit uitbestede dienstverlening op orde*

Ten aanzien van de salarisverwerking door Centric zijn er door alle betrokkenen afspraken gemaakt hoe kan worden omgegaan met het gegeven dat de ISAE 3402¹ verklaring slechts tien maanden afdekt. Wij hebben door aanvullende werkzaamheden over de laatste twee maanden voldoende zekerheid verkregen dat er geen fouten van materiële aard zijn.

4.2.2 *Totstandkomingsproces jaarrekening verbeterd*

In 2013 zijn in samenwerking met FEZ maatregelen genomen om de knelpunten in het totstandkomingsproces van het jaarverslag op te lossen. De maatregelen hebben daadwerkelijk geleid tot een verbetering.

In het rapport 'Rollen en verantwoordelijkheden' is voor een aantal geldstromen/processen aangegeven wat de verantwoordelijkheden van FEZ en de colleges zijn.

Deze maatregelen hebben er mede toe geleid dat het totstandkomingsproces van het jaarverslag 2013 in vergelijking met voorgaande jaren is verbeterd.

4.3 Bevindingen in het beheer 2013

4.3.1 *Naleving Europese aanbestedingsregels nog niet altijd op orde*

Bij de Tweede Kamer hebben wij (geïmporteerde) onrechtmatigheden geconstateerd met betrekking tot betalingen aan Carlson Wagonlit.

Wagonlit bemiddelt bij het bestellen van tickets voor buitenlandse dienstreizen. Het contract met Carlson Wagonlit, dat door het ministerie van Algemene Zaken Europees was aanbesteed en waar de Tweede Kamer gebruik van maakt, is verlopen. Eind 2012 is een nieuwe aanbesteding afgerond. Facturen vallend onder het oude contract zijn nog betaald in plaats in 2013. De onrechtmatigheid bedraagt € 137 duizend.

¹ De ISAE 3402 is een internationale standaard en ziet toe op zogenoemde Third Party Assurance rapportages. Met zo'n derdenverklaring wordt aangegeven dat een serviceorganisatie, waar een gebruikersorganisatie activiteiten aan heeft uitbesteed, 'in control' is.

Omdat de Rijksbrede aanbesteding niet tijdig was afgerond heeft de Tweede Kamer nog opdrachten aan HP verleend op basis van een reeds verstreken contract. De hierdoor ontstane onrechtmatigheid bedraagt € 321 duizend.

In 2013 is de Europese Aanbestedingsgrens door de Eerste Kamer tweemaal overschreden:

- De schoonmaak door uitzendkrachten had, gezien het bedrag, aanbesteed moeten worden. De hiermee gepaard gaande onrechtmatigheid bedraagt € 127 duizend.
- De tijdelijke vervanging van de P&O adviseur door een externe. Door meerdere malen het contract te verlengen is sprake van een onrechtmatigheid van € 30 duizend.

4.3.2 *Comptabele wordt niet altijd geïnformeerd over opdrachtverstrekkingen*

Uit onze controle blijkt dat in enkele gevallen bij de Eerste Kamer de verplichtingen pas worden vastgelegd als de factuur wordt ontvangen en niet op het moment dat de opdracht de deur uit gaat. Dit komt mede omdat verstrekte opdrachten en/of aangegane verplichtingen niet tijdig worden vastgelegd in de verplichtingenadministratie.

Wij adviseren de Eerste Kamer maatregelen te nemen om ervoor zorg te dragen dat de aangegane verplichtingen tijdig in de administratie worden vastgelegd.

4.3.3 *Fractiekosten gecontroleerd, gereviewd en vastgesteld*

De Tweede Kamer heeft de adviesopdracht over de hoogte van de subsidiabele kosten per fractie over 2012 op basis van de 'Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer' uitbesteed aan Deloitte Accountants BV.

Deloitte heeft hierover in 2013 aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

Wij hebben een review uitgevoerd op de werkzaamheden van Deloitte. Op basis van de uitkomsten van de controle door Deloitte en onze review heeft het Presidium van de Tweede Kamer de bijdragen vastgesteld.

4.3.4 *Functiescheidingsconflicten Oracle toegenomen, risico nog beheersbaar*

In 2011, 2012 en 2013, hebben wij onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de functiescheiding (zowel in opzet als bestaan) bij de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft op basis van de uitkomsten van de onderzoeken in 2012 toegezegd verbeteringen aan te brengen binnen de autorisaties van het Oracle EBS-systeem. Door onvoorziene capaciteitstekorten in 2012 is dit niet gebeurd. Ook in 2013 is het merendeel van de verbeteringen niet doorgevoerd omdat de beschikbare capaciteit nodig was voor de voorbereiding en uitvoering van de upgrade van Oracle versie 11 naar versie 12.

Wij hebben vastgesteld dat het aantal functiescheidingsrisico's in 2013 is toegenomen.

FEZ schrijft deze toename toe aan de invoering van nieuwe autorisatie rollen bedoeld voor versie 12 in 2014. Het aantal functiescheidingsrisico's blijft, evenals in voorgaande voorjaren, beperkt tot een relatief kleine groep van 10 gebruikers, voornamelijk systeembeheerders en externe dienstverleners. Uit ons onderzoek is overigens niet gebleken dat er belangrijke fouten zijn opgetreden of misbruik is gemaakt als gevolg van optredende functiescheidingsrisico's. Daarom adviseren wij in 2014 prioriteit te geven aan de invoering van de verbeteringen.

In het voorjaar van 2014 zal de Tweede Kamer als uitvloeisel van het eigen informatie-beveiligingsbeleid, een baseline van informatiebeveiligingsmaatregelen vaststellen. De onderdelen van de Tweede Kamer zijn daarna verplicht deze maatregelen binnen het eigen domein in te voeren. Gelet op het belang van het Oracle systeem voor de continuïteit van de processen van FEZ, adviseren wij eveneens prioriteit te geven aan de invoering van de baselinemaatregelen.

Nog weinig inzicht in samenhang tussen uitbestede en eigen beheersmaatregelen

De Eerste en Tweede Kamer hebben de personeel- en salarisadministratie in eigen beheer, het technisch beheer van de salarisberekening is uitbesteed aan Centric It solutions. Centric zorgt voor het verwerken van de personeelsmutaties en voor de juiste salarisberekeningen.

Ernst & Young heeft over de periode 1 januari tot en met 31 oktober 2013 een ISAE 3402 rapport met een goedkeurende oordeel over de opzet, bestaan en werking van de controlemaatregelen inzake de verwerking van salaristransacties voor de cliënten van Centric afgegeven.

Ernst & Young verklaart met dit 3402-oordeel:

- Het beheersingssysteem zoals dat in werkelijkheid bij de externe dienstverlener is aangetroffen, in voldoende mate overeenstemt met de beschreven inrichting van dit systeem.
- De beschreven beheersingsmaatregelen toereikend worden verondersteld voor het realiseren van de beheersingsdoelstellingen.
- Dat deze beheersingsmaatregelen in de periode van 1 januari tot en met 31 oktober effectief hebben gefunctioneerd.

Voor de resterende periode 1 november tot en met 31 december 2013 heeft de directie van Centric verklaard dat de controlemaatregelen ongewijzigd zijn gebleven. Wij hebben kennis genomen van deze verklaring, maar geen controle hierop uitgevoerd. Uit door ons uitgevoerde aanvullende werkzaamheden, waaronder met name gedetailleerde cijferanalyse over de maanden november en december, komen geen signalen voor fouten van materiële aard naar voren.

Dit assurancerapport is ook van belang voor de Tweede kamer (de hoofdopdrachtgever) zelf. Wij adviseren de Tweede Kamer te onderzoeken of deze generieke verklaring de eigen afspraken en assurancebehoefte voldoende ondersteunen. Daarbij kan in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de gehele keten van maatregelen tussen het personeelsinformatiesysteem in eigen beheer en het salarisverwerkingsstelsel van de externe dienstverlener.

5 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

De in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie is op ordelijke en controleerbare wijze tot stand gekomen.

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.

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

5.2 Totstandkoming niet-financiële informatie

Wij hebben vastgesteld dat deze niet-financiële informatie in het jaarverslag op een voldoende ordelijke en controleerbare wijze tot stand is gekomen. De niet-financiële informatie is niet strijdig met de financiële informatie.

5.3 Bedrijfsvoeringsparagrafen

De in de bedrijfsvoeringparagrafen opgenomen informatie is toereikend.

Bijlage

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Verklaring betreffende de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2013 van de Staten-Generaal gecontroleerd. Deze financiële overzichten omvatten:

- de verantwoordingsstaat over 2013 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de 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 de Staten-Generaal over 2013 in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving.

Benadrukking van de onzekerheid in het overzicht Wet normering topinkomens

Wij vestigen de aandacht op de toelichting die is opgenomen bij het overzicht Wet normering topinkomens, 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 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

--

auditmanager

clustermanager

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