
Vergaderjaar 2007–2008

31 444 V

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Buitenlandse Zaken 2007**

Nr. 4

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE
VAN BUITENLANDSE ZAKEN (V)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 13 mei 2008 door ons vastgestelde
«Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Buitenlandse
Zaken (V)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

Deel I: Samenvatting en bestuurlijke reactie	5	3.1.5	EU-aanbestedingen	45
1	Samenvatting	7	3.1.6	Materieelbeheer: voorraadbeheer logistiek centrum
				46
				47
2	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	16	3.2	Overige bedrijfsvoering
2.1	Reactie ministers	16	3.2.1	Personeelsbeheer buitenlandse posten: reis- en representatiekosten
2.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	19	3.2.2	Personeelsbeheer: buitengewoon verlof
			3.2.3	Archief- en dossierbeheer
			3.3	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering
				52
				52
	Audit Actielijst 2008	21		
			4	Informatie over beleid nader beschouwd
Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen	25	4.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	55
		4.1.1	Beleidsinformatie in begroting 2008	55
1	Inleiding	27	4.1.2	Beleidsinformatie in jaarverslag 2007
1.1	Over het Ministerie van Buitenlandse Zaken	27	4.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie
1.2	Over dit onderzoek	28	4.2.1	Resultaat 1: proces ter versterking van gezondheidssystemen
				61
2	Jaarverslag	31	4.2.2	Resultaat 2: concrete stappen ter verbetering SRGR van jongeren
2.1	Oordeel over de financiële informatie	31		62
2.2	Oordeel over de saldbalans en toelichting	32	4.2.3	Resultaat 3: maatregelen tegen sekse-gerelateerd geweld
2.3	Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering	32	4.2.4	Financiële toelichting
2.4	Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	33	4.3	Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag
				65
				65
3	Bedrijfsvoering	35	Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	35		66
3.1.1	Voorschottenbeheer ontwikkelingsaanpak	35	Bijlage 2	Gebruikte afkortingen
3.1.2	Subsidiebeheer	42		73
3.1.3	Toezicht op het NIMD	43	Bijlage 3	Verklarende woordenlijst
3.1.4	Financiering projecten en activiteiten	44		75
			Literatuur	84

DEEL I: SAMENVATTING EN BESTUURLIJKE REACTIE

1 SAMENVATTING

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa) draagt verantwoordelijkheid voor het coördineren en uitvoeren van het buitenland beleid van Nederland. De hoofdpunten van het beleid zijn:

- het bevorderen van duurzame economische ontwikkeling in de wereld en het bijdragen aan armoedebestrijding binnen het project «De Millennium Ontwikkelingsdoelen dichterbij»;
- het vergroten van de samenhang en effectiviteit van het veiligheids- en ontwikkelingsbeleid;
- het bijdragen aan een voortschrijdende Europese integratie en het creëren van draagvlak daarvoor onder de burgers;
- het bijdragen aan oplossingen voor conflicten in het Midden-Oosten;
- het bevorderen van de internationale rechtsorde, onder meer door bij te dragen aan crisisbeheersingsoperaties;
- het bijdragen aan de bescherming van de mensenrechten overal ter wereld;
- het bijdragen aan totstandkoming van nieuwe klimaatdoelstellingen voor na 2012;
- het verbeteren van de dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland en aan buitenlandse organisaties en bedrijven in Nederland.

De uitgaven van het ministerie in 2007 bedroegen € 11,9 miljard. De verplichtingen bedroegen € 12 miljard, en de ontvangsten € 972,8 miljoen. Het ministerie besteedde in 2007 ongeveer € 5 miljard aan bijdragen voor ontwikkelingssamenwerking (OS).

Het ministerie bestaat uit het departement en meer dan 150 diplomatieke vertegenwoordigingen (posten) in het buitenland en kenmerkt zich door een overplaatsbare loopbaandienst. Dit betekent dat de meeste medewerkers elke drie of vier jaar worden overgeplaatst naar een andere functie in binnen- of buitenland.

Het ministerie heeft één baten-lastendienst: het Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI).

In het overzicht op de volgende bladzijde vatten wij onze oordelen over het Jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa samen. We verwijzen daarbij naar de plaats in deel II van dit rapport waar we dieper ingaan op onze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

		Oordeel	Meer informatie in deel II
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet met uitzondering van het niet op geheel deugdelijke wijze tot stand komen van de informatie	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
Bedrijfsvoering*	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet met uitzondering van vijf onvolkomenheden: <ul style="list-style-type: none"> • voorschottenbeheer OS-gelden; • subsidiebeheer; • toezicht op het NIMD • EU-aanbestedingen; • materieelbeheer: voorraad-beheer logistiek centrum. 	§ 3.1

* Daarnaast zijn er drie onvolkomenheden in de overige bedrijfsvoering. Deze worden toegelicht in § 3.2 in deel II.

In deze samenvatting gaan wij in op onze belangrijkste bevindingen over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van BuiZa.

Drie onvolkomenheden uit het *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van BuiZa* (Algemene Rekenkamer, 2007a) zijn, in verband met herprioritering van onderzoek, niet onderzocht in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek over 2007. Het gaat om de volgende onderwerpen: departementaal reviewbeleid, informatiebeveiliging en huisvesting.

Deze onderwerpen worden opnieuw onderzocht in ons rechtmatigheidsonderzoek over 2008.

Achter in deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL).

Veronachtzaming regelgeving kenmerkt bedrijfsvoering

Het openbaar bestuur dient transparant te functioneren en publiek verantwoording af te leggen. Het gaat dan niet alleen om verantwoording over de rechtmatige besteding van het publieke geld, maar ook over het beheer van de bedrijfsprocessen.

Wij hebben in een aantal onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa tekortkomingen (onvolkomenheden) geconstateerd. Een deel van deze tekortkomingen is terug te voeren op veronachtzaming van in- en externe regelgeving en op het ontbreken van structurele aandacht voor beheer bij het ministerie. Gebrek aan affiniteit met beheer lijkt onderdeel te zijn van een cultuur binnen het ministerie waarbij de grenzen van wat hoort worden opgezocht en zo nodig verlegd. Door soms creatief om te gaan met regelgeving maakt het ministerie zich onnodig kwetsbaar; kernwaarden als transparantie en zorgvuldigheid lijken zo namelijk op de achtergrond te raken.

Een aantal van de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd binnen de bedrijfsvoering van het ministerie hangen samen met deze organisatiecultuur. Bij het voorschottenbeheer worden de regels aangaande het rappel- en sanctiebeleid bijvoorbeeld al jaren niet goed

uitgevoerd. Het lukt het ministerie maar niet om ervoor te zorgen dat rappelbrieven tijdig worden verstuurd. Organisaties die het ontvangen ontwikkelingsgeld anders besteden dan is afgesproken krijgen daardoor niet in alle gevallen een sanctie opgelegd.

Bij financiering van projecten en activiteiten en Europese aanbestedingen zien we dat de grenzen van de (interne) regelgeving worden opgezocht en soms overschreden.

En bij het personeelsbeheer blijkt dat (besluitvorming over) het toepassen van de regels niet altijd transparant en ordelijk is (vastgelegd).

Binnen het Ministerie van BuiZa lijkt beheer niet zozeer beschouwd te worden als een vanzelfsprekende ondersteuning van de uitvoering van het beleid, maar veeleer als lastig en soms zelfs overbodig of ondoelmatig. Het zou de uitvoering van het buitenlandbeleid in de weg staan. Beheer is niet uitsluitend een verantwoordelijkheid van leidinggevendenden; het is belangrijk dat maatregelen van beheer in de gehele organisatie gaan beklijven.

Volgens ons kan een ordelijk en controleerbaar beheer juist bijdragen aan een efficiënte inrichting van het toezicht, waardoor regelgeving ook minder snel als regeldruk wordt ervaren. Wij bevelen het ministerie daarom aan continue aandacht te vragen voor beheer in alle bedrijfsvoeringsprocessen en er zo voor te zorgen dat aandacht voor beheer meer een vanzelfsprekendheid wordt. Daarnaast zou het ministerie kunnen nagaan of alle regels wel echt nodig zijn.

Hieronder lichten we onze belangrijkste conclusies over de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa toe. We gaan achtereenvolgens in op het voorschottenbeheer, op het subsidiebeheer en het beheer van andere financieringsvormen en op het personeelsbeheer.

In de AAL achter in dit deel van het rapport staan alle onvolkomenheden die wij hebben aangetroffen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa. In hoofdstuk 3 van deel II staan de achterliggende bevindingen uit ons onderzoek naar de bedrijfsvoering.

Voorschotten: toezicht op beheer blijft nodig

Wij concluderen dat het voorschottenbeheer bij het Ministerie van BuiZa verbeterd is, maar nog niet voldoet aan de eisen.

Een groot deel van de beleidsuitgaven van het ministerie bestaat uit bijdragen aan (internationale) organisaties voor OS, veelal in de vorm van voorschotten en subsidies. Het beheer van deze uitgaven is van groot belang voor een goede uitvoering van het OS-beleid. Eind 2007 stond een bedrag van ongeveer € 5,5 miljard aan voorschotten open (verstrekt in de periode van 1996 t/m 2007). Deze openstaande voorschotten zijn gerelateerd aan 2797 activiteiten (projecten).

Uit ons onderzoek blijkt dat de managementinformatie over het voorschottenbeheer is verbeterd op de volgende onderdelen:

- Er zijn overzichten van het aantal openstaande voorschotten, de bedragen die ermee gemoeid zijn en de ouderdom van de openstaande voorschotten.
- Er is inzicht in de tijdigheid van rappelleren door budgethouders in die gevallen waarin de organisaties die de voorschotten hebben ontvangen geen verantwoordingsinformatie hebben gestuurd.
- Er is inzicht in meldingen van sancties en malversaties.

De minister voor OS heeft in 2007, naar aanleiding van het bezwaar van de Algemene Rekenkamer, in een verbeterplan toegezegd dat het grootste

deel van de oude voorschotten (van de periode 1996 t/m 2002) en de problemen uit het verleden zullen zijn afgewikkeld (BuiZa, 2007c). Dit is ambitieus gebleken. Tussen eind 2006 en eind 2007 heeft het ministerie ongeveer € 328 miljoen aan oude voorschotten afgewikkeld. Van de 404 oude voorschotten (van de periode 1996 t/m 2002) met een bedrag van ongeveer € 455 miljoen (eind 2006) stonden eind 2007 nog 89 oude voorschotten open, met een bedrag van € 127 miljoen. De auditdienst geeft in het samenvattend rapport over 2007 aan dat in deze afboekingen niet meer fouten zijn gemaakt dan in de overige voorschotten. De minister voor OS verwacht het restant aan oude voorschotten (van de periode 1996 t/m 2002) in 2008 te hebben afgewikkeld (BuiZa, 2008a).

Een aantal oude voorschotten is niet rechtmatig afgeboekt. Ongeveer € 1 miljoen aan voorschotten is afgeboekt zonder dat de tegenprestatie is aangetoond. De afboekingen zijn daarmee onrechtmatig. Als gevolg van het ontbreken van een accountantsverklaring van de organisatie die het voorschot ontving die voldoende zekerheid geeft over de besteding van middelen, werd na correctie voor een bedrag van € 10,5 miljoen ten onrechte afgeboekt (BuiZa, 2008).

Uit de rapportage van de auditdienst blijkt dat er in 2007 meer fouten zijn gemaakt in het beheer van de voorschotten dan in 2006.¹ Het percentage fouten en onzekerheden in het voorschottenbeheer is in 2007 gestegen naar 1,5% ten opzichte van 0,6% in 2006.²

Het rappel- en het sanctiebeleid voldeed in 2007 nog niet aan de eisen. Door het toezicht van het ministerie op de uitvoering van het rappel- en sanctiebeleid ontstaat wel een beter beeld van de toepassing ervan op het niveau van de budgethouder.

Over het jaar 2007 is er sprake van een grillig verloop van het aantal budgethouders dat niet tijdig rappelleert. De minister voor OS heeft dat ook laten weten aan de Tweede Kamer in zijn tweede voortgangsrapportage. Verder geeft hij daarin aan dat de laatste meting van december 2007 laat zien dat van de 92 budgethouders slechts twee budgethouders nog niet volledig voldeden aan de gestelde norm. Hij concludeert dan ook dat er eind 2007 materieel gezien geen achterstanden meer waren in het uitsturen van rappelbrieven (BuiZa, 2008a).

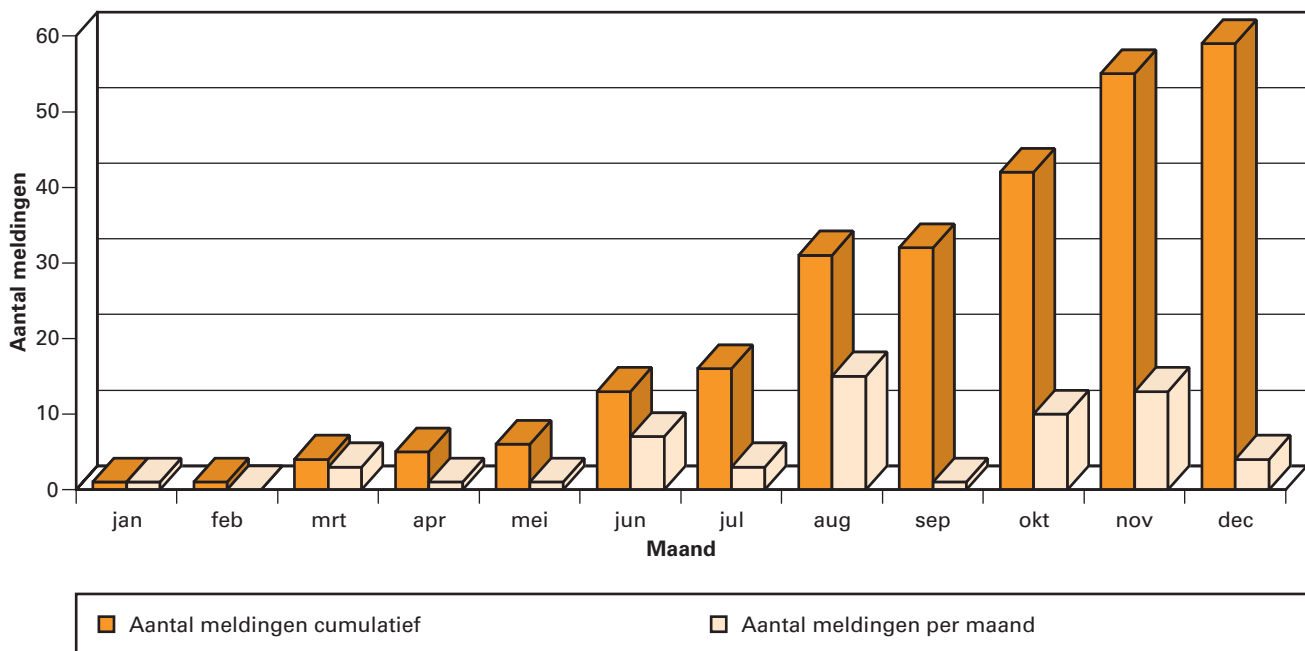
Uit recente metingen blijkt echter dat, ondanks de inspanning van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), de noodzaak van het tijdig uitsturen van rappels niet beklijft bij de budgethouders. In maart 2008 blijkt bijvoorbeeld dat 19 van de 92 budgethouders niet voldeden aan de gestelde norm. De doelstelling uit het verbeterplan dat alle budgethouders vanaf december 2007 tijdig rappelleren is daarmee nog niet behaald.

In 2007 zijn 59 sanctiemeldingen ontvangen van budgethouders (zie grafiek 1) en zijn 33 sancties opgelegd door het Ministerie van BuiZa. In 26 gevallen is door de departementsleiding besloten om (vooral nog) geen sanctie op te leggen (BuiZa, 2008a).

¹ De auditdienst kwantificeert haar bevindingen niet in absolute aantallen in de jaarrapportage 2007. Zij geeft aan dat het niet gaat om integrale controles maar alleen een trend is aan te geven.

² De minister van BuiZa heeft in 2005 aan de Tweede Kamer toegezegd dat het streefpercentage rond de 1% ligt (BuiZa, 2005a).

Grafiek 1 Sanctiemeldingen in 2007



Bron: Ministerie van BuiZa, meldpunt sanctie en malversatie, directie FEZ

Wij constateren dat de uitvoering van het sanctiebeleid in 2007 nog niet voldeed aan de gestelde normen:

- De waarborg uit het verbeterplan uit 2007 dat vanaf september 2007 bij elk derde rappel het sanctiebeleid wordt uitgevoerd, werkt nog niet optimaal.
- Budgethouders die niet tijdig rappelleren belemmeren de uitvoering van het sanctiebeleid.
- Het sanctiebeleid is niet toegepast bij een aantal oude voorschotten omdat deze alsnog zijn afgewikkeld in 2007.

Wij bevelen de ministers aan om te waarborgen dat medewerkers van het ministerie *voor* hun overplaatsing zorg dragen voor ordelijke, controleerbare *en* overdraagbare voorschottendossiers.

Ook bevelen wij de ministers aan in 2008 toezicht uit te voeren op het beheer van de voorschotten, waaronder de naleving van het rappel- en sanctiebeleid. Daarnaast zou het ministerie ervoor zorg moeten dragen dat vooral budgethouders (directies en posten) hun verantwoordelijkheid nemen voor de juiste toepassing van de regelgeving over voorschottenbeheer. Een structurele inbedding hiervan, alsmede de uitoefening van de toezichthoudende functie van de concerncontroller en betrokkenheid vanuit de departementsleiding, blijft hierbij van wezenlijk belang.

Wij bevelen de ministers daarbij aan om de Tweede Kamer ook in 2008 periodiek te blijven informeren via voortgangsrapportages over de stand van zaken van het voorschottenbeheer.

De Algemene Rekenkamer zal het voorschottenbeheer nauwgezet blijven volgen totdat de tekortkomingen bij het voorschottenbeheer structureel zijn opgelost.

Subsidiebeheer en andere financiële relaties: beheer onvoldoende

Wij concluderen dat het beheer over bijdragen aan ontwikkelingssamenwerking van het Ministerie van BuiZa in de vorm van subsidies en andere financiële relaties een aantal tekortkomingen vertoont.

Om te beginnen heeft het ministerie verantwoordingen van organisaties niet in alle gevallen tijdig beoordeeld. Dit is in strijd met de regelgeving. Ten tweede stellen we vast dat het ministerie de interne regelgeving over de toe te passen procedure voor toekenning van bijdragen aan organisaties niet volledig naleefde. Dit ondermijnt het systeem van interne kwaliteitsborging en de zorgvuldigheid die vereist is bij afwegingen over de toekenning van bijdragen. Volledige naleving van alle noodzakelijke stappen van de interne procedures zou er wellicht toe geleid hebben dat afgezien zou worden van het toekennen van een bijdrage, zoals onderstaand citaat uit een intern memorandum van het Ministerie van BuiZa illustreert (zie kader). Hieruit blijkt dat een beleidsdirectie in maart 2007 een positief advies opstelde voor de minister. Een aantal maanden later, bij de behandeling van het voorstel in de projectencommissie van het ministerie, vond deze commissie dat toen niet meer moest worden teruggekomen op dit advies aan de minister.

Niet volledig naleven interne procedures bij afweging over toekennen bijdrage

«In afwijking van hetgeen is besproken in de Projectencommissie heb ik [voorzitter Projectencommissie] naar aanleiding van een nader onderzoek naar de tot op heden gevolgde procedure besloten om het Beoordelingsmemorandum niet in dit stadium met een negatief advies voor te leggen aan de minister. Reden hiervoor is het Memo van 28 maart 2007 van de budgethouder. Hieruit blijkt dat op basis van een verzoek van de minister door de budgethouder positief is geadviseerd. Ten tijde van het opstellen van dit advies waren de inhoudelijke bezwaren die geuit werden tijdens de zitting van de Projectencommissie van 4 juli 2007 ook reeds bekend. Deze hebben toen merkwaardigerwijs niet geleid tot een negatief advies aan de minister (terwijl er wel de mogelijkheid toe was). Ik ben van mening dat de Projectencommissie in dit stadium niet meer op dit positieve advies aan de minister moet terugkomen».

Bron: Ministerie van BuiZa

Een derde aandachtspunt betreft de keuze van het ministerie voor het financieren van activiteiten. Het ministerie heeft er in sommige gevallen voor gekozen opdrachten te verstrekken aan organisaties die voorheen in aanmerking kwamen voor subsidies. Hierbij is gebruikgemaakt van het instrument opdrachtverlening, terwijl in feite sprake is van subsidiëring. Dit kan ertoe leiden dat, in een aantal gevallen bovendien de (Europese) aanbestedingsregels niet zijn nageleefd.

Een vierde aandachtspunt is dat het toezicht van het ministerie op het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD), dat subsidie ontvangt van het Ministerie van BuiZa, in een groot deel van 2007 tekortschoot.

Wij bevelen de minister van BuiZa en de minister voor OS aan de regelgeving juist toe te passen: zowel wat betreft het naleven van termijnen als het ter beschikking stellen van bijdragen aan organisaties die niet voor subsidieverlening in aanmerking komen.

Wij bevelen verder aan om het instrument opdrachtverlening niet te gebruiken als in feite sprake is van subsidiëring van activiteiten. In dat geval verdient het aanbeveling het bestaande maar niet toereikende subsidiekader aan te passen of verder te verruimen.

Tot slot bevelen we de ministers aan toe te zien op de naleving van de (Europese) aanbestedingsregels.

Materieelbeheer voorraadbeheer logistiek centrum: voldoet nog niet aan de eisen

Wij constateren dat een aantal zaken niet op orde is. Het gaat dan om:

- Interne regelgeving die nog niet is aangepast aan de Regeling Materieelbeheer rijksoverheid 2006.
- Het niet zichtbaar uitvoeren van risicoanalyses.
- Het niet jaarlijks inventariseren van de voorraden goederen en kunst- en antiekvoorwerpen.

Personeelsbeheer: op onderdelen onzorgvuldig, niet ordelijk en niet controleerbaar

Wij hebben tijdens ons onderzoek aandacht besteed aan twee onderwerpen op het gebied van personeelsbeheer:

- personele kosten voor representatie en dienstreizen op buitenlandse posten;
- buitengewoon verlof van lange duur voor het vervullen van een functie bij een internationale organisatie.

Wij concluderen dat het personeelsbeheer op beide onderdelen tekortkomingen vertoont, grotendeels veroorzaakt door administratieve slordigheden en onbekendheid met (de juiste toepassing van) de regelgeving.

Personele kosten voor representatie en dienstreizen op posten

Het ministerie besteedt veel aandacht aan het beheer van de personele kosten voor representatie en dienstreizen op buitenlandse posten. Dit heeft geleid tot een reductie in het foutenpercentage (zie tabel 1).

Desondanks concluderen wij dat het beheer tekortkomingen vertoont.

Tabel 1 Verloop foutenpercentage kosten representatie en dienstreizen posten in 2006 en 2007

	2e helft 2007	1e helft 2007	2e helft 2006	1e helft 2006*
Representatiekosten	20%	53%	90%	118%
Kosten dienstreizen	20%	48%	60%	67%

Bron: Ministerie van BuiZa, Hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO)

* Selecte steekproef

Uit tabel 1 blijkt dat in de eerste helft van 2007 in 53% van de onderzochte declaraties voor representatiekosten en in 48% van de onderzochte declaraties voor dienstreizen sprake was van fouten. Voor beide onderwerpen betrof dit percentage voor de tweede helft van 2007 20%. Deze fouten werden veelal veroorzaakt door administratieve slordigheden en onbekendheid met de regelgeving. Wij merken hierbij op dat het financieel belang van de geconstateerde fouten en van de geconstateerde onrechtmatigheden gering is.

We bevelen de minister van BuiZa aan de naleving van de regels te blijven toetsen. Verder bevelen wij de minister aan na te gaan in hoeverre de naleving van de regelgeving door posten kan worden vergroot door het aanbieden van applicaties, concrete handreikingen of vereenvoudiging van de regelgeving. Op die manier wordt de complexe regelgeving over deze onderwerpen wellicht toegankelijker en daardoor eenvoudiger na te leven.

Buitengewoon verlof van lange duur voor het vervullen van een functie bij een internationale organisatie.

We hebben onderzoek gedaan naar de toepassing van het «buitengewoon verlof van lange duur in verband met het vervullen van een functie bij een internationale organisatie» door achttien medewerkers van het ministerie. Uit ons onderzoek blijken tekortkomingen in het gevoerde beheer:

- De besluitvorming over een aantal onderdelen is onduidelijk en niet zichtbaar vastgelegd. Dit betreft de verlening van de aanstelling of detachering en de verlenging van de aanstelling;
- Interne regelgeving wordt niet juist toegepast. Zo ontbreken soms de stukken over betrokkenheid bij de besluitvorming, toekenningen van vergoedingen en ondertekende aanstellingsbrieven.

Het beheer van personeelsvertrouwelijke informatie is een zeer belangrijk onderdeel van de ondersteunende processen in een organisatie. Dit beheer moet daarom zorgvuldig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Wij bevelen de minister van BuiZa aan prioriteit te geven aan de naleving van de (interne) regelgeving, aan het op orde brengen van de personeelsdossiers en de administratieve organisatie en aan de interne controle op dit punt.

Beleidsinformatie: Nederlandse inzet bij resultaten beter benoemen in jaarverslag

Tijdens Verantwoordingsdag 2007 heeft de Tweede Kamer haar zorgen geuit over de kwaliteit van het verantwoordingsproces. Naar aanleiding daarvan heeft de minister van Financiën in overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer besloten tot het instellen van een experiment met jaarverslagen bij drie departementen. Doel van het experiment is om de departementale jaarverslagen meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. Het Ministerie van BuiZa participeert, samen met met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in het experiment jaarverslag. Het experiment houdt in dat de betrokken ministers zich in het beleidsverslag van hun jaarverslag uitgebreid verantwoorden over de kabinetsprioriteiten uit het coalitieakkoord en over enkele departementspecifieke beleidsprioriteiten. Over beleidsartikelen die niet onder deze prioriteiten vallen, neemt de minister in het jaarverslag alleen een financiële verantwoording op.

De Algemene Rekenkamer besteedde in haar onderzoek naar de beleidsinformatie aandacht aan beleidsartikel 5, operationele doelstelling 5.5: «Een wereldwijde betrokkenheid voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten [SRGR] en het onverkort uitvoeren van de Caïro-agenda.»³

Met de keuze voor deze doelstelling sluiten we aan bij het onderzoek *Staat van de beleidsinformatie 2008* (Algemene Rekenkamer, 2008). Van deze doelstelling onderzochten we drie na te streven resultaten uit de begroting 2007 (BuiZa, 2006). We gingen na welke informatie over deze drie resultaten was opgenomen in het jaarverslag 2007 (BuiZa, 2008b). Wij stelden vast dat voor één na te streven resultaat *wel* en voor één na te streven resultaat *niet* kon worden vastgesteld of dit behaald was. Voor het derde resultaat kon uit het beleidsverslag niet worden opgemaakt of het resultaat was behaald.

³ De Caïro-agenda is een afspraak tussen meer dan 100 landen over allerlei onderwerpen gerelateerd aan bevolking en ontwikkeling (van gender en srg, van onderwijs tot milieu, van economische ontwikkeling en verdelingsvraagstukken).

Na te streven resultaat in de begroting 2007

In acht landen zijn concrete stappen genomen om verbetering van de SRGR van jongeren te bereiken, waaronder seksuele voorlichting en dienstverlening, inclusief «reproductive health commodities»⁴.

Informatie over resultaat zoals opgenomen in het jaarverslag 2007

«[...] Nederland [ondersteunt] multilaterale organisaties en internationale NGO's om SRGR beleid en programma's ten aanzien van jongeren te ontwikkelen en uit te voeren in een groot aantal landen, waar onder Bangladesh, Burundi, Cambodja, Indonesië, Ethiopië, Malawi en Rwanda en Vietnam.»

Opmerkingen Algemene Rekenkamer

Het Ministerie van BuiZa geeft in het jaarverslag alleen aan welke inspanningen zijn verricht, terwijl het eigenlijk zou moeten gaan over de (beoogde) uitkomst van die inzet. Het is daarom volgens de Algemene Rekenkamer uit het jaarverslag niet op te maken of dit resultaat is behaald.

Over de financiële toelichting concluderen we dat de daarbij opgenomen informatie niet duidelijk te koppelen is aan de behaalde resultaten die genoemd worden in het beleidsverslag.

De Algemene Rekenkamer stelt verder vast dat 90% van de gerealiseerde uitgaven is besteed aan algemene gezondheidszorg en 10% aan reproductieve gezondheid. Daarmee komt de formulering van operationele doelstelling 5.5 niet overeen met de allocatie van middelen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het beleidsverslag van het Ministerie van BuiZa leesbaarder en bruikbaar is geworden.

Toch menen wij dat deze bruikbaarheid nog verder kan toenemen door:

- de wijze waarop resultaten aan doelstellingen worden gekoppeld te verbeteren;
- de Nederlandse inzet bij de behaalde resultaten beter zichtbaar te maken.

Wij merken op dat het beleidsverslag gekenmerkt wordt door een positieve toonzetting en weinig leerpunten en reflectie bevat.

Verder valt ons op dat het ministerie in het jaarverslag een relatie heeft gelegd tussen de kabinetsdoelstellingen en de operationele doelstellingen, maar dat de relatie tussen de doelstellingen en de kosten niet één op één te maken is.

Hoofdstuk vier van deel II van dit rapport gaat nader in op het onderzoek naar de beleidsinformatie.

Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Een aandachtspunt is de kwaliteit van het totstandkomingsproces. De definitieve versie van het jaarverslag was niet tijdig aangeleverd aan de auditdienst van het Ministerie van BuiZa waardoor de totstandkoming in de eindfase minder ordelijk, maar wel controleerbaar is verlopen.

Wij constateren dat de minister in het jaarverslag in toenemende mate refereert aan zijn tweejaarlijkse publicatie *Resultaten in Ontwikkeling* (BuiZa, 2005 en 2007g) voor de verantwoording over behaalde resultaten op het gebied van OS. De totstandkoming van deze rapportage is niet gecontroleerd door de departementale auditdienst en valt ook buiten het jaarverslagenonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

⁴ Bijvoorbeeld condooms, veilige abortus en meer vroedvrouwen.

2 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De ministers van BuiZa en voor OS hebben op 6 mei 2008 gereageerd op het Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa. Hierna volgt een samenvatting van deze reactie. De volledige reactie is te vinden op www.rekenkamer.nl.

2.1 Reactie ministers

Algemeen

In ons rapport constateren wij dat het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het ministerie van BuiZa op zeer veel terreinen erop is vooruitgegaan, aldus de ministers. De ministers vinden dat onze oordelen duidelijk maken dat het oordeel « voldoet » op alle categorieën van toepassing is, met uitzondering van een aantal onvolkomenheden. Zij zijn met ons van mening dat er op bepaalde onderdelen van de bedrijfsvoering verbeteringen mogelijk zijn en zullen daar dan ook op inzetten.

Bedrijfsvoering

De ministers schrijven dat zij het oneens zijn met onze opmerking dat de bedrijfsvoering bij het ministerie wordt gekenmerkt door een veronachtzaming van de regelgeving. Zij zijn het zeker niet eens met het beeld dat wij schetsen van een ministerie dat de grenzen opzoekt van wat hoort, dan wel deze zo nodig verlegt of creatief omgaat met regelgeving. De ministers vinden dat dat een beeld oproept van algehele onzorgvuldige besluitvorming binnen het ministerie.

De ministers benadrukken dat de transparantie en zorgvuldigheid van de besluitvorming over de beleidsuitvoering adequaat zijn georganiseerd. Uit de accountantsrapporten van de afgelopen jaren is volgens de ministers ook gebleken dat er bij het ministerie van BuiZa sprake is van ordelijk beheer. Zij geven aan dat er wel fouten worden gemaakt, maar dit komt slechts zeer ten dele door gebrek aan affiniteit met beheer bij sommige delen van het ministerie. Soms komt het door gebrek aan kennis en soms door administratieve slordigheden.

De ministers vinden dat de samenvatting een vertekend beeld geeft van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de cultuur binnen het ministerie. Het steekt hen vooral dat niet wordt ingegaan op tal van goede voorbeelden en verbeteringen die het afgelopen jaar binnen het ministerie zijn doorgevoerd. Zij bedoelen hiermee het toezicht op het door het NIMD gevoerde beheer en de maatregelen op het gebied van het voorschottenbeheer. De ministers nemen de aanbeveling ter harte om de verbeteringen die halverwege 2007 zijn ingezet, krachtig voort te zetten.

Voorschottenbeheer

De ministers bespreken ook onze bevindingen over de maatregelen die zijn genomen in het voorschottenbeheer. Wij constateren hierover dat de fouten binnen de tolerantiegrenzen blijven. Over het voorschottenbeheer schrijven de ministers dat de managementinformatie en het inzicht in de openstaande voorschotten inmiddels op orde is. Zij vertrouwen erop dat het ministerie het restant aan oude voorschotten in 2008 netjes zal afwikkelen.

De ministers zijn het met ons eens dat nog onvoldoende in de organisatie is ingebeld dat rappelbrieven tijdig worden gestuurd en dat er daadwerkelijk sanctiemaatregelen worden opgelegd. De ministers werken aan een meer structurele inbedding in de organisatie met een verscherpte

aandacht voor en toezicht op de uitvoering van het rappel- en sanctiebeleid in 2008.

In reactie op onze aanbevelingen melden de ministers dat zij altijd streven naar ordelijke en controleerbare voorschottendossiers. Zij denken ook dat het kan helpen als de medewerkers die worden overgeplaatst, de dossiers goed overdragen. De ministers geven aan dat het toezicht op het beheer van de voorschotten vooralsnog moet worden voortgezet met dezelfde intensiteit als in 2007. De budgethouders zijn volgens de ministers verantwoordelijk voor het programmabeheer, inclusief het beheer van de voorschotten. De ministers stellen dat onder leiding van de secretaris-generaal er continu op wordt toegezien dat deze verantwoordelijkheid ook wordt genomen.

Volgens de ministers wordt de Tweede Kamer via het departementale jaarverslag periodiek geïnformeerd over de voortgang van het voorschottenbeheer. Als de Tweede Kamerleden dat willen, kunnen de ministers hen vaker informeren over de stand van zaken.

Financiering projecten

De ministers geven aan dat wij in ons rapport slechts nader ingaan op één programma voor de Millennium Campagne van de VN. De positieve houding door het toekennen van een vervolgbijdrage van € 5 mln. aan dit initiatief is volgens de ministers niet onlogisch gezien de politieke prioriteit van dit kabinet.

Het voorstel hiervoor is volgens de ministers beoordeeld op recht- en doelmatigheidsaspecten en vervolgens voorgelegd met een positief advies. Er is geen sprake van het ondermijnen van het systeem van interne kwaliteitsborging.

Subsidiebeheer

De ministers delen onze mening over het subsidiebeheer: verantwoordingen van subsidieontvangers moeten tijdig worden behandeld. Als dit niet mogelijk is, moet het ministerie gebruikmaken van de wettelijke voorziening dat subsidieontvangers worden geïnformeerd over de langere behandeltermijn.

Personeelsbeheer: buitengewoon verlof en detachering

De ministers van BuiZa zullen ook in 2008 verdere verbeteringen doorvoeren in de bedrijfsvoering, onder meer op het gebied van de toepassing van de regelgeving over buitengewoon verlof. Zij nemen onze aanbevelingen op dit punt over. De minister van BZK wordt verzocht de circulaire over buitengewoon verlof uit 1996 aan te passen. Het gaat hierbij om de ambtenaren die op basis van buitengewoon verlof worden gedetacheerd bij internationale organisaties. Net als voorheen moet expliciet duidelijk zijn dat het werkgeversdeel van de pensioenpremie niet in alle gevallen volledig op de gedetacheerde ambtenaar verhaald hoeft te worden. Verder wordt hierover op korte termijn een beleidsregel vastgelegd in overleg met het georganiseerd overleg bij BuiZa.

Bij detacheringen past het ministerie nu andere regels toe, zodat er geen vergoedingen meer worden verstrekt die in strijd zijn met de regelgeving van internationale organisaties. Vergoedingen kunnen alleen nog worden toegekend, als de regels overeenstemmen met die van de internationale organisaties. Individuele beslissingen worden voortaan in alle gevallen gemotiveerd en er wordt zorg gedragen voor betere dossiervorming. Als

dat juridisch mogelijk is, worden de onterechte vergoedingen beëindigd of teruggevorderd.

Personeelsbeheer: naleving regelgeving representatie en reizen

De ministers onderschrijven onze aanbeveling om ook in 2008 te toetsen of de posten de regels voor representatie en reizen naleven. Zij zien dit als een vanzelfsprekendheid. Zij zullen ook bekijken of deze regelgeving misschien beter wordt nageleefd, als zij applicaties en/of handreikingen of een vereenvoudigde regelgeving aanbieden.

Regelgeving zonder regeldruk

Ook zijn de ministers het met ons eens dat regelgeving als regeldruk kan worden ervaren. Daarom zullen zij nagaan of alle regels wel echt nodig zijn. Hierbij zoeken zij vooral naar een goed evenwicht. Aan de ene kant willen ze een risicogeoriënteerde aanpak, een reductie van regeldruk, een verlaging van bureaucratie en een afname van beleidslast, maar ze willen ook dat de ambtenaren de beheersmaatregelen handhaven en naleven.

EU-aanbestedingsregels

De ministers nemen onze aanbevelingen over EU-aanbestedingen over. Het ministerie geeft aan dat het uitgangspunt te allen tijde is om de EU-regelgeving over aanbestedingen na te leven. De ministers geven verder aan dat de directie FEZ erop zal toezien dat er een actueel overzicht komt van de gevallen waarin vrijstelling is verleend van de EU-aanbestedingsregels. Dit gaat volgens de zogeheten waiverprocedure die het ministerie hanteert. Ook zal het ministerie nadrukkelijker aandacht besteden aan de motivatie in verslagen waarin de besluitvorming van het selectiepanel is vastgelegd.

De ministers geven vervolgens een toelichting op het begrip beperkte markt. Volgens de ministers vloeit dit begrip niet rechtstreeks voort uit de uitzonderingsbepaling in de (Europese) regelgeving. Het begrip is afgeleid van artikel 31 lid 1 onderdeel a Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO). Dit lid rechtvaardigt volgens de ministers dat het ministerie in een zeer beperkt aantal gevallen het begrip beperkte markt gebruikt als uitzonderingsgrond. Volgens hen doet dit geen afbreuk aan de algemene aanbestedingsrechtelijke beginselen.

In onderdeel a van artikel 31 lid 1 BAO staat volgens de ministers dat bij geen of geen geschikte inschrijving een aanbestedende dienst gebruik kan maken van de procedure van gunning door onderhandelen. De overheidsopdracht wordt dan niet met een mededeling aangekondigd. Met andere woorden: als eerst een aanbestedingsprocedure is gevolgd, mag een aanbestedende dienst na succesvolle onderhandelingen rechtstreeks een opdracht gunnen.

Om doelmatigheidsredenen heeft het ministerie ervoor gekozen het begrip beperkte markt te hanteren als uitzonderingsgrond op de aanbestedingsplicht. Deze uitzonderingsgrond kan echter alleen worden gehanteerd als op basis van geëigend marktonderzoek, toegespitst op de specifieke opdracht, blijkt dat maar van één marktpartij een geschikte inschrijving kan worden verwacht. Bovendien mag er geen marktverstoring optreden doordat de opdracht rechtstreeks wordt gegund aan die marktpartij.

Vorraadbeheer

Volgens de ministers heeft het logistiek centrum van het ministerie de

administratieve organisatie van het voorraadbeheer inmiddels opnieuw beschreven. Ook zullen risicoanalyses worden uitgevoerd en de resultaten worden vastgelegd. Op deze manier kunnen maatregelen worden genomen om de geconstateerde risico's in de toekomst te beheersen. Daarnaast worden de aanwezige kunst- en antiekvoorwerpen jaarlijks geïnventariseerd.

Archief- en dossierbeheer

De ministers geven aan dat ze de verbetering van het archief- en dossierbeheer die in 2007 is ingezet, willen continueren en intensiveren. Zo zullen onder meer pilots worden gehouden om het archief- en dossierbeheer te digitaliseren.

Het experimentele jaarverslag: zicht op het effect van beleidsprestaties

De ministers verschillen met ons van mening over de mate waarin effecten van beleidsprestaties inzichtelijk en meetbaar gemaakt kunnen worden. Zij verwijzen naar hun reactie op ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2008* dat tegelijkertijd met dit rapport verschijnt.

De ministers zijn het met ons eens dat het jaarverslag leesbaarder en bruikbaar is geworden. Ook vinden zij dat het jaarverslag in de komende jaren nog verder verbeterd kan worden. Het experimentele jaarverslag brengt echter volgens de ministers met zich mee dat de «na te streven resultaten» uit de Begroting 2007 niet systematisch terugkomen in het Jaarverslag 2007.

Het nieuwe jaarverslag is politieker en bondiger en de beleidsinhoudelijke verslaglegging vindt plaats op hoofdlijnen. De ministers vinden echter dat de conclusies van ons onderzoek naar beleidsinformatie, en dan met name het verdiepende onderzoek, geen recht doen aan het vernieuwende karakter van het beleidsverslag.

Deze redenering geldt volgens de ministers ook voor onze conclusie dat de financiële toelichting niet duidelijk te koppelen is aan de resultaten in het beleidsverslag. De koppeling tussen deze onderdelen wordt aangegeven in een tabel. Volgens de ministers kunnen de onderdelen goed worden gekoppeld, maar niet een-op-een. Zij wijzen erop dat niet alle doelstellingen gepaard gaan met budgettaire intensiveringen, maar bijvoorbeeld ook met de inzet in internationale onderhandelingen.

De ministers zijn het niet eens met onze conclusie dat er een betere uitvoering mogelijk is van de motie om in het jaarverslag systematisch aandacht te besteden aan de uitkomsten van evaluaties. Zij wijzen erop dat de rapportage op hoofdlijnen plaatsvindt. Daarnaast zijn zij ook van mening dat leerpunten in de beleidsreacties thuishoren en niet in het jaarverslag.

Begroting

In de Begroting 2008 zullen de ministers wel gebruikmaken van onze aanbevelingen. Dit kan echter alleen als hiervoor voldoende informatie beschikbaar is.

2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Zoals gezegd zijn de ministers het niet met ons eens dat een deel van de tekortkomingen voortvloeit uit veronachtzaming van regelgeving en het ontbreken van structurele aandacht voor beheer. Toch blijven zij zich actief

inzetten voor verdere verbetering van de bedrijfsvoering van het ministerie.

Bedrijfsvoering

Wij zijn verheugd dat het ministerie instemt met onze aanbevelingen om de bedrijfsvoering verder te verbeteren en dat het ministerie daarvoor een aantal maatregelen treft. Wij vragen nadrukkelijk aandacht voor de uitvoering in alle geledingen van de organisatie.

Doelmatigheid versus rechtmatigheid

De ministers geven in hun reactie aan dat zij zich om doelmatigheidsredenen baseren op marktonderzoek, waarna ze overgaan tot gunning van opdrachten. Wij merken hierbij op dat niet de doelmatigheid, maar juist de eisen van rechtmatigheid, naleving van de Europese aanbestedingsregels, leidend zouden moeten zijn bij de keuzes die het ministerie maakt.

Effecten beleidsprestaties

De ministers noemen ook het verschil van mening over de mate waarin effecten van beleidsprestaties inzichtelijk en meetbaar gemaakt kunnen worden. Voor onze mening hierover verwijzen wij naar het rapport *Staat van de beleidsinformatie 2008* dat tegelijkertijd met dit rapport verschijnt.

Een «politieker» jaarverslag

Wij stellen het op prijs dat de ministers de komende jaren ruimte zien voor verbeteringen in het jaarverslag. Zij hebben aangegeven dat het jaarverslag nu politieker en bondiger is en dat de beleidsinhoudelijke verslaglegging plaatsvindt op hoofdlijnen. Volgens ons is de verslaglegging op hoofdlijnen een keuze. Een jaarverslag op hoofdlijnen is niet per definitie politieker en bondiger, al brengen de ministers dat wel zo naar voren. Het politieke karakter van het jaarverslag geeft volgens ons bij uitstek de mogelijkheid om te focussen op bepaalde elementen van het beleid waaraan een groot politiek belang wordt gehecht. Deze focus brengt volgens ons meer discussie over de resultaten van beleid met zich mee dan een verslag op hoofdlijnen. Het experiment geeft de Tweede Kamer de mogelijkheid om aan te geven in hoeverre het jaarverslag aansluit op haar informatiebehoefte.

Audit Actielijst 2008

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.⁵

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging ministers	Meer informatie in deel II
Voorschottenbeheer				
1997 Diverse artikelen circa 5,5 miljard	Voorschottenbeheer OS-gelden is verbeterd, maar voldoet nog niet aan de eisen.	<p>Waarborg dat medewerkers voor hun overplaatsing zorgen voor ordelijke, controleerbare en overdraagbare voorschotdossiers.</p> <p>Voer toezicht uit op het beheer van de voorschotten, waaronder de naleving van het rappel- en sanctiebeleid.</p> <p>Zorg dat budgethouders verantwoordelijkheid nemen voor de juiste toepassing van de regelgeving over voorschottenbeheer.</p> <p>Informeer de Tweede Kamer periodiek via voortgangsrapportages over de stand van zaken.</p>	<p>Onder leiding van de secretaris-generaal erop toezien dat budgethouders verantwoordelijkheid nemen voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> – beheer voorschotten; – goede overdracht van ordelijke en controleerbare dossiers. <p>Desgewenst de Tweede Kamer vaker informeren.</p>	§ 3.1.1
Subsidiebeheer				
2006 Diverse artikelen	Voldoet niet aan voorschriften zoals Kaderwet Subsidies en Algemene wet Bestuursrecht. Verantwoordingen van subsidies niet binnen gestelde termijn beoordeeld.	Leef regelgeving op dit punt na en zie beter toe op de naleving door budgethouders.	Verantwoordingen moeten binnen de gestelde termijnen worden behandeld. Als ze niet tijdig worden behandeld, dan subsidieontvanger informeren.	§ 3.1.2
Toezicht op het NIMD				
2007 Artikel 2 € 9,4 miljoen	Toezicht op het NIMD schiet tekort.	Zet de ingezette verbetering van het toezicht op het gevoerde beheer door het NIMD krachtig voort.	Neemt de aanbeveling ter harte.	§ 3.1.3

⁵ De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging ministers	Meer informatie in deel II
EU-aanbestedingen				
2007 Totale begroting	Europese regelgeving niet juist nageleefd. Besluiten om af te wijken van de Europese- (en interne) regelgeving niet in alle gevallen ordelijk en controleerbaar vastgelegd.	Leef de EU-aanbestedingsregels na. Houd overzichten bij van (afwijken van) aanbestedingen. Documenteer overwegingen die ten grondslag liggen aan afwijkende besluiten alsmede de besluitvorming zelf.	– uitgangspunt is naleving EU-aanbestedingsregels; – toezicht FEZ op overzicht van afwijkingen van aanbestedingsregels; – nadrukkelijker aandacht voor onderbouwing van afwijkende besluiten en toezicht FEZ daarop.	§ 3.1.5
Departementaal reviewbeleid				
2004 Totale begroting	*		*	
Informatiebeveiliging				
2000 Totale begroting	*		*	
Huisvesting: dienstwoningen/nieuwbouw ambassades/onderhoud ambassades				
2006/2004/2005 Artikel 11	*		*	
Materieelbeheer: voorraadbeheer logistiek centrum				
2007 Artikel 11	Voldoet niet aan de eisen	Pas interne regelgeving aan. Verricht risico-analyses en inventarisaties.	Het ministerie zal: – de administratieve organisatie opnieuw beschrijven; – risicoanalyses uitvoeren en resultaten vastleggen; – maatregelen treffen om risico's beheersbaar te maken; – jaarlijks inventariseren welke kunst- en antiekvoorwerpen aanwezig zijn.	§ 3.1.6
Personeelsbeheer: kosten representatie en reizen posten				
2006 Artikel 11 € 7,6 miljoen representatie en € 10,7 miljoen dienstreizen.	Beheer personele kosten voor representatie en dienstreizen op posten vertoont nog tekortkomingen.	Blijf de naleving van de regels toetsen. Ga na of naleving vergroot kan worden door aanbieden applicaties en/of handreikingen of vereenvoudiging regelgeving.	Aanbevelingen worden overgenomen.	§ 3.2.1
Personeelsbeheer: buitengewoon verlof				
2007 Artikel 11	Voldoet op onderdelen niet aan de eisen.	Pas regelgeving aan, voer deze correct uit en controleer de naleving. Zorg voor ordelijke dossiers en vastleggingen.	Aanbevelingen worden overgenomen.	§ 3.2.2

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging ministers	Meer informatie in deel II
Archief- en dossierbeheer				
2005 Totale begroting	Archief- en dossierbeheer voldoet nog niet aan de eisen.	Blijf aandacht besteden aan toezicht. Verbeter de kwaliteit, capaciteit en bewustwording van medewerkers.	Continuering en intensivering: 1) aandacht voor tijdige aanbieding aan archief en kwaliteit financiële dossiers; 2) centralisering archief-functie; 3) uitvoering pilots digitaal archiveren.	§ 3.2.3

* Aan deze drie onderwerpen wordt pas opnieuw aandacht besteed in het rechtmatigheidsonderzoek over 2008.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN

1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa). Een samenvatting en de bestuurlijke reactie op ons rapport is opgenomen in deel I.

Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa (BuiZa, 2008b). In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie. Ten slotte gaan we in hoofdstuk 4 nader in op de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag.

1.1 Over het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 26 begrotingshoofdstukken. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk V: het Ministerie van BuiZa.

Het Ministerie van BuiZa draagt verantwoordelijkheid voor het coördineren en uitvoeren van het buitenlands beleid van Nederland en voert dit uit. De hoofdpunten van het beleid zijn:

- het bevorderen van duurzame economische ontwikkeling en het bijdragen aan armoedebestrijding in de wereld binnen het project «De Millennium Ontwikkelingsdoelen dichterbij»;
- het vergroten van de samenhang en effectiviteit van het veiligheids- en ontwikkelingsbeleid;
- het bijdragen aan een voortschrijdende Europese integratie en het creëren van draagvlak daarvoor onder de burgers;
- het bijdragen aan oplossingen voor conflicten in het Midden-Oosten;
- het bevorderen van de internationale rechtsorde, onder meer door bij te dragen aan crisisbeheersingsoperaties;
- het bijdragen aan de bescherming van de mensenrechten overal ter wereld;
- het bijdragen aan totstandkoming van nieuwe klimaatdoelstellingen voor na 2012;
- het verbeteren van de dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland en aan buitenlandse organisaties en bedrijven in Nederland.

De uitgaven van het ministerie in 2007 bedroegen € 11,9 miljard. De verplichtingen bedroegen € 12 miljard en de ontvangsten € 972,8 miljoen. Het ministerie besteedde in 2007 ongeveer € 5 miljard aan bijdragen voor ontwikkelingssamenwerking (OS).

Het ministerie bestaat uit het departement en meer dan 150 diplomatieke vertegenwoordigingen (posten) in het buitenland en kenmerkt zich door een overplaatsbare loopbaandienst. Dit betekent dat de meeste medewerkers elke drie of vier jaar worden overgeplaatst naar een andere functie in binnen- of buitenland.

Het ministerie heeft één baten-lastendienst: het Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI).

Verder heeft het ministerie één (betwiste) rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT): De Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).

In overzicht 1 geven wij een beschrijving van het Ministerie van BuiZa aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht 1 Het Ministerie van BuiZa in kengetallen

Totaal verplichtingen	€ 12 miljard
Totaal uitgaven	€ 11,9 miljard
Totaal ontvangsten	€ 973 miljoen
Transactie-uitgaven – waarvan personeelsuitgaven	€ 718 miljoen € 655 miljoen
Overdrachtsuitgaven (subsidies, specifieke uitkeringen)	€ 4,3 miljard
Voorschotten, i.v.m. interdepartementale uitbesteding of uitvoering	€ 5,5 miljard
Aantal begrotingsartikelen	11
• waarvan beleidsartikelen (met X operationele doelstellingen)	8 (36)
• waarvan niet-beleidsartikelen	3
Aantal personen werkzaam (in fte)	3 137
Baten-lastendiensten	CBI
Bijdrage van moederdepartement aan die dienst	27,1 miljoen
Aantal directoraten-generaal (DG's)	4
Aantal directies	30
Rechtspersonen met wettelijke taak (RWT's)	De Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)
Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het ministerie van BuiZa	<i>Visumverlening in Schengenverband (2003)</i> <i>Visumverlening in Schengenverband; Terugblik 2005 (2005)</i> <i>Beveiliging van Nederlandse ambassades in het buitenland (2005)</i> <i>Beveiliging van Nederlandse ambassades in het buitenland; Terugblik 2007 (2007)</i> <i>Gedetineerdenbegeleiding buitenland (2005)</i>

Bron: Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa, Sociaal Jaarverslag van het Rijk 2007 en Algemene Rekenkamer.

1.2 Over dit onderzoek

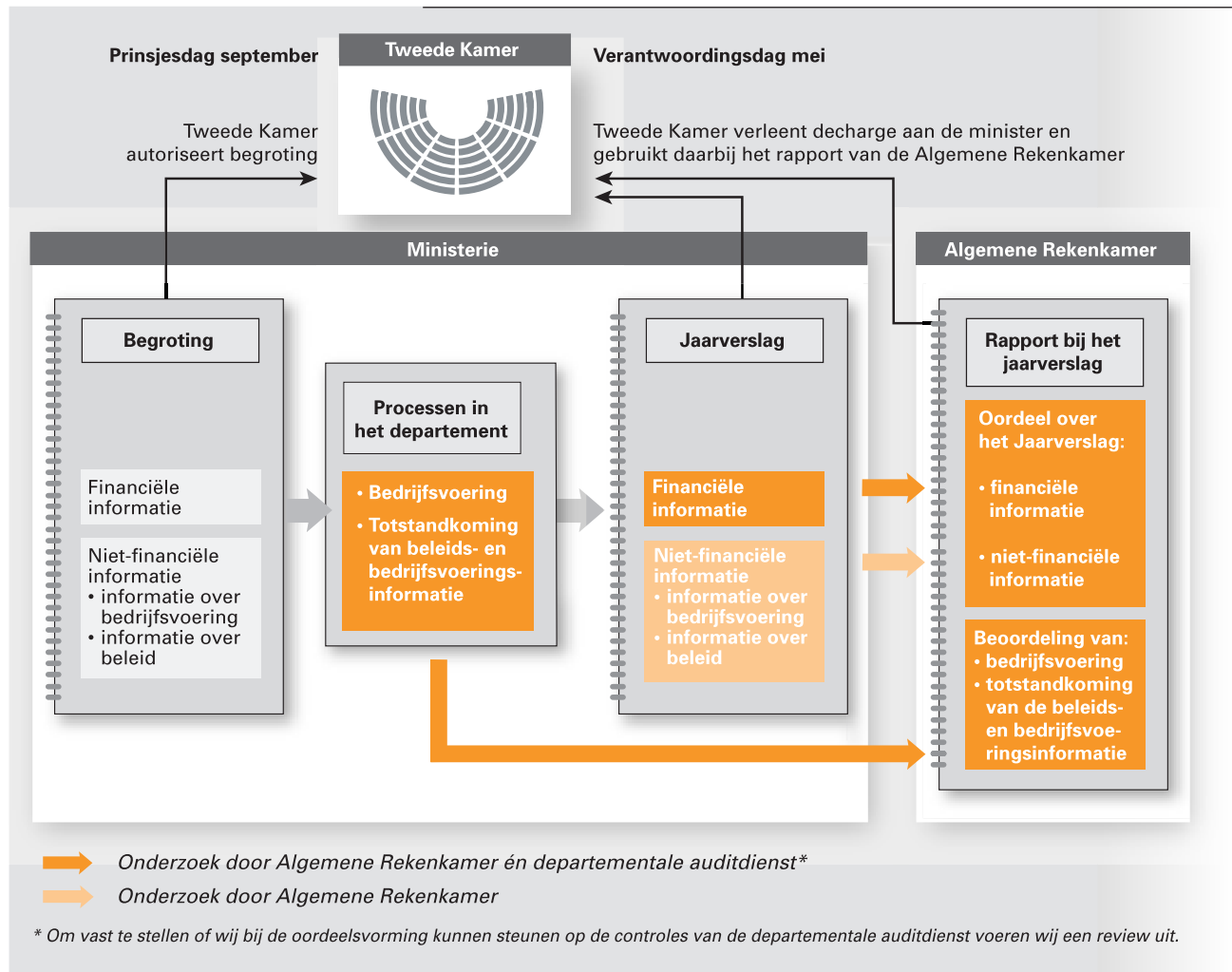
Ministers verantwoordden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001)

stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie.

Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2007 bij het Ministerie van BuiZa. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- beleidsinformatie;
- Europese aanbestedingen;
- voorschottenbeheer;
- subsidiebeheer;
- Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie;
- financiering projecten en activiteiten;
- materieelbeheer: voorraadbeheer logistiek centrum;

- personeelsbeheer: kosten representatie en dienstreizen posten;
- personeelsbeheer: buitengewoon verlof van lange duur;
- archief- en dossierbeheer;
- fiscalisering buitenlandvergoedingen.

Drie onvolkomenheden uit het Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van BuiZa (Algemene Rekenkamer, 2007a) zijn, in verband met herprioritering van onderzoek, niet onderzocht voor het rapport bij het jaarverslag 2007. Deze onderwerpen worden opnieuw onderzocht in het kader van het rapport bij het jaarverslag 2008. Het betreft de volgende drie onvolkomenheden:

1. Departementaal reviewbeleid.
2. Informatiebeveiliging. Dit onderwerp bestaat uit drie deelonderwerpen, te weten: Voorschrift Informatiebeveiliging (VIR), VIR-bijzondere informatie (VIR-bi) en de naleving van de Wet Bescherming Persoonsgegevens.
3. Huisvesting. Dit onderwerp bestaat eveneens uit drie deelonderwerpen, te weten: onderhoud ambassades, nieuwbouwprojecten ambassades en dienstwoningen personeel ambassades.

In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast vermelden we de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deelvondelen over:

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de departementale saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.4).

2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de batenlastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Wij merken op dat er sprake is van een fout in de verantwoordingsstaat. Bij artikel 1 «Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten» is sprake van een bedrag van € 4,8 miljoen aan onrechtmatige uitgaven. Dit bedrag betreft de meest waarschijnlijke fout.⁶ De maximale fout⁷ bedraagt echter € 9,3 miljoen en overschrijdt daarmee de tolerantiegrens van € 9,2 miljoen.

In het rapport bij het jaarverslag 2006 rapporteerden wij nog bij 1 artikel een overschrijding van de kwantitatieve toleranties, nu bij geen enkel artikel. Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van het experiment met de verruimde tolerantiegrenzen (zie hiervoor ons rapport *Rijk Verantwoord 2007*, dat wij samen met voorliggend rapport publiceren op 21 mei 2008).

⁶ De meest waarschijnlijke fout is de geëxtrapoleerde fout uit een controle door middel van steekproeven.

⁷ De maximale fout is de bovengrens van de fouten uit de steekproef waarbij met een redelijke mate van zekerheid gesteld kan worden dat de fouten in de gecontroleerde posten daaronder blijven.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden. Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Wij constateren dat de apparaatsuitgaven niet bij de beleidsartikelen worden verantwoord. Dit is in strijd met artikel 54 lid 1, onder e, van de

CW 2001. Hierdoor wordt geen inzicht gegeven in de integrale kosten per beleidsartikel. Dat is niet in overeenstemming met de kern van het VBTB-gedachtegoed. Wij dringen aan op naleving van de CW 2001 op dit punt.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 606 miljoen, respectievelijk € 581,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 3, 4, 5 en 8. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd naar het naleven van de Europese aanbestedingsregels door de ministeries. Wij constateren dat bij het Ministerie van BuiZa in een aantal gevallen met een totaalbedrag van € 2 189 200 deze regels niet nageleefd zijn. Meer informatie is opgenomen in § 3.1.5 van dit rapport.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

De toelichting op de saldibalans voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2007 heeft het Ministerie van BuiZa voor een bedrag van € 3 247,1 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Wij merken op dat het aantal fouten en onzekerheden in het voorschottenbeheer is gestegen ten opzichte van 2006 van 0,6% naar 1,5%, maar binnen de tolerantiegrenzen blijft.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden. Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel.

2.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over

de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de deugdelijke wijze van totstandkoming hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa is niet geheel op deugdelijke wijze tot stand gekomen.

Wij constateren dat er geen procesbeschrijving is van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Hierdoor bestaat het risico dat belangrijke aandachtspunten in de bedrijfsvoering niet worden vermeld of in onvoldoende mate worden toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Slechts drie van de 20 controllers van directies van het ministerie hebben teksten aangeleverd voor de bedrijfsvoeringsparagraaf. Wij merken op dat de inbreng van de controllers kan worden vergroot. Het dossier over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf was niet helemaal volledig. Wij merken daarom op dat het proces van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf ordelijker kan worden vastgelegd. Overigens voldoet de informatie over de bedrijfsvoering aan de verslaggevingsvoorschriften.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan in hoofdstuk 3.

2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevings-eisen.

In ons onderzoek naar de jaarverslagen kijken wij ook naar de *beschikbaarheid* en de *bruikbaarheid* van de beleidsinformatie. Hier gaan we in hoofdstuk 4 op in.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Een aandachtspunt is de kwaliteit van het totstandkomingsproces. De definitieve versie van het jaarverslag was niet tijdig aangeleverd aan de auditdienst van het Ministerie van BuiZa waardoor de totstandkoming in de eindfase minder ordelijk, maar wel controleerbaar is verlopen.

Verder constateren wij dat de minister in het jaarverslag in toenemende mate refereert aan zijn tweejaarlijkse publicatie *Resultaten in Ontwikkeling* (BuiZa, 2005 en 2007g) voor de verantwoording over behaalde resultaten op het gebied van OS. De totstandkoming van deze rapportage is niet gecontroleerd door de departementale auditdienst.

Wij constateren tevens dat het overzicht *onderzoek geprogrammeerd voor afronding in 2007* niet voldoet aan de verslaggevingseisen. De startdata van alle onderzoeken wordt niet gemeld. In de leeswijzer van het jaarverslag wordt aangegeven dat de tabel in het jaarverslag eenduidig is met de tabel in de begroting 2007, terwijl dit niet zo is.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de eventuele onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1). Verder gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering, die geen onderdeel zijn van ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.2). Ten slotte schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.3).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van BuiZa voldeden in 2007 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- voorschottenbeheer OS-gelden;
- subsidiebeheer;
- toezicht op het NIMD;
- EU-aanbestedingen;
- materieelbeheer: voorraadbeheer logistiek centrum.

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

3.1.1 Voorschottenbeheer OS-gelden

Eén van de belangrijkste taken van het Ministerie van BuiZa is OS, vooral gericht op duurzame armoedebestrijding. De beleidsuitgaven voor OS bestaan hoofdzakelijk uit overdrachtsuitgaven ten behoeve van de bilaterale en multilaterale samenwerking en de samenwerking door tussenkomst van maatschappelijke organisaties. Deze overdrachtsuitgaven vinden vooral plaats in de vorm van contributies, bijdragen en subsidies, die vaak als voorschot vooruit worden betaald aan (internationale) organisaties, landen of instellingen. Om het OS-beleid effectief uit te kunnen voeren is het van groot belang deze voorschotten goed te beheren. In 2007 is ongeveer € 3 211 miljoen van de overdrachtsuitgaven als voorschot vooruitbetaald aan organisaties (stand 31 december 2007). Het totale bedrag aan openstaande voorschotten uit de periode 1996 tot en met 2007 bedraagt eind 2007 ongeveer € 5,5 miljard.

De Algemene Rekenkamer besteedt sinds 1991 in het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek aandacht aan het voorschottenbeheer van OS-gelden bij het Ministerie van BuiZa. Omdat wij structurele tekortkomingen signaleerden, voerden wij in 1997 en in 2005 een zogenoemd «bezwaaronderzoek» uit en in 2006 een «vervolgbezwaaronderzoek». Naar aanleiding van die onderzoeken maakten wij in 2007, tijdens ons onderzoek voor het

Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van BuiZa (Algemene Rekenkamer, 2007a) bezwaar tegen het voorschottenbeheer. Als reactie op dat bezwaar stuurde de minister voor OS ons op 8 mei 2007 zijn *Plan van aanpak ter verbetering van het voorschottenbeheer* (BuiZa, 2007c), waarin hij aangaf welke maatregelen hij zou treffen en binnen welke termijn hij het voorschottenbeheer wilde verbeteren.⁸ Naar aanleiding van dat verbeterplan besloot de Algemene Rekenkamer om het bezwaar niet te handhaven.

Overeenkomstig het verbeterplan hebben wij het afgelopen jaar regelmatig overleg gehad met het Ministerie van BuiZa over de stand van zaken rond de uitvoering van het verbeterplan. Wij hebben waardering voor de voortvarende wijze waarop het ministerie met de voorgenomen maatregelen aan de slag is gegaan.

Hieronder gaan wij in op de managementinformatie over het voorschottenbeheer, op de afwikkeling van oude voorschotten, op het rappel- en sanctiebeleid en op afspraken tussen het Ministerie van BuiZa en internationale organisaties.

3.1.1.1 Managementinformatie over beheer voorschotten

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2006* van het Ministerie van BuiZa (Algemene Rekenkamer, 2007a) concludeerden wij dat de managementinformatie van de concerncontroller, de directie Financieel-economische Zaken (FEZ), over het voorschottenbeheer in 2006 is verbeterd. Daarbij merkten wij op dat de rol van FEZ, als concerncontroller, versterkt zou kunnen worden als de beschikbare informatie op een systematische wijze gebruikt zou worden voor analyse, monitoring en (bij)sturing van de onderdelen van het ministerie. Met inachtneming van de verantwoordelijkheid van de individuele budgethouders, zou deze verantwoordelijkheid voor beheer op het niveau van de concerncontroller dienen te liggen.

Wij vinden dat de managementinformatie van FEZ over het voorschottenbeheer in 2007 verder is verbeterd. De activiteiten die FEZ in 2007 verrichtte rond de nulmeting van het sanctiebeleid zijn in overeenstemming zijn met hetgeen daarover is afgesproken in het verbeterplan. Wij constateren dat FEZ in 2007 duidelijke totaaloverzichten heeft opgesteld van:

- de openstaande voorschotten (zie tabel 1 en 2);
- de ouderdom van de openstaande voorschotten (zie tabel 3);
- de tijdigheid van rappelleren (zie tabel 4);
- de meldingen van sancties en malversaties (zie grafiek 1).

Overzicht openstaande voorschotten

Uit tabel 1 blijkt dat het totaalbedrag aan openstaande voorschotten in 2007 (periode 1996–2007) ten opzichte van 2006 is teruggelopen van ongeveer € 5,7 miljard naar ongeveer € 5,5 miljard. Dit laatste bedrag betreft 6 381 voorschotbetalingen die nog niet zijn verantwoord vanaf 1996. Deze openstaande voorschotten zijn gerelateerd aan 2 797 activiteiten (projecten).

⁸ De minister voor OS stuurde op 24 september 2007 (BuiZa, 2007c) en op 19 februari 2008 (BuiZa, 2008a) een voortgangsrapportage over de uitvoering van het verbeterplan naar de Tweede Kamer.

De Tweede Kamer stelde naar aanleiding van de eerste rapportage op 19 oktober 2007 20 schriftelijke vragen (07-BuZa-B-056) aan de minister. Deze vragen zijn beantwoord per brief van 2 november 2007 (BuiZa, 2007e).

Tabel 1 Openstaande voorschotten eind 2007 t.o.v. eind 2006 naar ouderdom, afgerond en in miljoenen €

Jaar	Eind 2005	Eind 2006	Eind 2007
1993–2002*	€ 842	€ 455	€ 127
2003	€ 427	€ 262	€ 102
2004	€ 1 081	€ 659	€ 240
2005	€ 2 520	€ 1 260	€ 577
2006	–	€ 3 056	€ 1 590
2007	–	–	€ 2 867
Totaal	€ 4 870	€ 5 692	€ 5 503

Bron: Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa

* In 2007 kwam het oudste voorschot uit 1996 en in 2005 en 2006 kwam het oudste voorschot uit 1993. Bron: jaarverslag 2006 en totaaloverzicht directie FEZ 22–1-08.

Uit het Jaarverslag 2007 blijkt dat de stand per eind 2007 is opgebouwd zoals in tabel 2 staat weergegeven.

Tabel 2 Opbouw stand openstaande voorschotten per eind 2007 in miljoenen €

Stand per 31 december 2006	€ 5 692
Bij: Verstrekte voorschotten 2007	€ 3 211
Af: Verantwoord in 2007	€ 3 247
Herwaardering vreemde valuta	€ – 153
Stand per 31 december 2007	€ 5 503

Bron: Jaarverslag 2007, Ministerie van BuiZa

Betrokkenheid Audit Committee

In het verbeterplan is toegezegd dat het Audit Committee (AC) onder voorzitterschap van de secretaris-generaal (SG) van BuiZa toezicht houdt op de uitvoering van het verbeterplan en de bereikte resultaten (BuiZa, 2007c). Wij constateren dat het AC betrokken is bij de uitvoering van het verbeterplan. Het AC neemt kennis van de voortgang van het voorschottenbeheer. In oktober 2007 heeft het AC opdracht gegeven aan de Directie FEZ om vanaf oktober 2007 tot en met december 2007 wekelijks (in plaats van maandelijks) een meting te houden om na te gaan of budgethouders tijdig rappelleren. De waarnemend SG is verder op een aantal momenten betrokken geweest bij het aanspreken van budgethouders op de uitvoering van het rappel- en sanctiebeleid.

Herziening PM&E -instrumenten

De minister voor OS kondigde verder in het verbeterplan aan dat de herziening van instrumenten voor planning, monitoring en evaluatie (PM&E) in 2007 zou worden vastgesteld en vervolgens eind 2007 zou worden geïmplementeerd (BuiZa, 2007c). Wij constateren dat het herziene PM&E-instrument eind 2007 is ingevoerd voor de jaarplancyclus 2008.

3.1.1.2 Afwikkeling oude voorschotten

De minister voor OS heeft in het verbeterplan toegezegd dat het toezicht op de afwikkeling van oude voorschotten en de resultaten uit de nulmeting ertoe zouden leiden dat eind 2007 het grootste deel van de oude voorschotten en de problemen uit het verleden zouden zijn afgewikkeld (BuiZa, 2007c). Het toegezegde tempo van afwikkeling van oude

voorschotten is volgens ons ambitieus gebleken. Van de 404 oude voorschotten (tot en met 2002) met een bedrag van ongeveer € 455 miljoen eind 2006, staan eind 2007 nog 89 oude voorschotten met een bedrag van € 127 miljoen open. Zoals uit tabel 3 blijkt is tussen eind 2006 en eind 2007 ongeveer € 328 miljoen aan oude openstaande voorschotten afgewikkeld.

Tabel 3 Oude openstaande voorschotten van de periode 1996 t/m 2002 stand eind 2007 t.o.v. eind 2006 naar ouderdom, afgerond en in €

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Stand 31-12-06	465 237	832 155	8 012 953	28 454 781	71 384 999	116 110 699	208 983 489	455 112 000
Stand 31-12-07	73 883	5 942	384 800	13 695 912	16 666 009	55 899 278	68 863 748	126 932 000

Bron: Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa

De minister voor OS verwacht het restant aan oude voorschotten van de periode 1996 t/m 2002 in 2008 te hebben afgewikkeld (BuiZa, 2008a).

Wij constateren overigens dat het Ministerie van BuiZa een aantal oude voorschotten heeft openstaan bij andere Nederlandse ministeries, zoals het ministerie van Financiën, het ministerie van Defensie en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Wij merken op dat Nederlandse ministeries in staat zouden moeten worden geacht om tijdig een verantwoordingsrapportage te kunnen opleveren zodat voorschotten tijdig kunnen worden afgewikkeld.

Afboekingen zonder tegenprestatie

Wij hebben geconstateerd dat het Ministerie van BuiZa in 2007 13 oude voorschotten heeft afgeboekt zonder dat is aangetoond dat de prestatie is geleverd. Dit betekent dat deze voorschotten met een bedrag van ongeveer € 1 miljoen onrechtmatig zijn afgeboekt.

De departementale auditdienst meldt in het *Auditplan 2007* het volgende over het afboeken van oude voorschotten, zie kader.

Auditplan 2007 van de auditdienst van BuiZa

«In 2006 zijn oude voorschotten afgeboekt, waarbij onvoldoende zekerheid bestond over de levering van de prestatie of de betrouwbaarheid van de (financiële) rapportage. In die gevallen was de activiteit echter reeds dermate lang geleden afgesloten dat deze zekerheid ook niet meer te verkrijgen was. Oorzaak hiervoor was dat in het verleden te weinig was gerappelleerd, en de huidige medewerkers de geschiedenis van de activiteit niet kenden. Dit heeft geleid tot enkele onrechtmatigheden, en onderstreept het belang van een goede uitvoering van het sanctiebeleid. Omdat ook voor 2007 verdere opschoning van de oude voorschotten is voorzien, kan dit betekenen dat situaties voorkomen waarin geen zekerheid meer kan worden verkregen over de prestatie of de betrouwbaarheid van rapportages.»

Wij constateren dat er ongeveer € 328 miljoen aan oude voorschotten is afgeboekt in 2007. De auditdienst geeft in het samenvattend rapport over 2007 aan 77% van de afgeboekte oude voorschotten te hebben gecontroleerd en dat in deze afboekingen niet meer fouten zijn gemaakt dan in de overige voorschotten.

Uit de samenvattende rapportage van de auditdienst blijkt verder dat er in 2007 meer fouten in het beheer van voorschotten zijn gemaakt dan in

2006.⁹ Het percentage fouten en onzekerheden in het voorschottenbeheer is in 2007 gestegen naar 1,5% ten opzichte van 0,6% in 2006.¹⁰ De volgende trends zijn volgens de auditdienst waar te nemen:

- Het aantal keer dat een voorschot is afgeboekt ondanks bevindingen in de accountantscontrole is verdubbeld.
- Het «te verantwoorden bedrag te hoog berekend» komt in 2007 meer voor dan in 2006.
- De dossiervorming rond de boeking van de verantwoording is onvoldoende. Deze fout is in 2007 ten opzichte van 2006 verdrievoudigd.
- De authenticiteit van de rapportage is moeilijk vast te stellen. Deze fout is in 2007 ten opzichte van 2006 verdubbeld.
- De indicator «niet (geheel) adequate rapportages toch gebruikt voor afboeking» komt in 2007 minder vaak voor dan in 2006.
- «Prestatieverklaring onvoldoende onderbouwd» komt in 2007 minder vaak voor dan in 2006.

De auditdienst stelt volgens ons terecht dat aandacht voor het afboeken van voorschotten nodig blijft.

3.1.1.3 Uitvoering rappel- en sanctiebeleid

Rappelleren

Tijdig rappelleren is van cruciaal belang voor het functioneren van het sanctiebeleid. Door het toezicht van FEZ op de uitvoering van het rappel- en sanctiebeleid ontstaat naar onze mening een beter beeld van de toepassing van het rappel- en sanctiebeleid op het niveau van de budgethouder. Wij waarderen de wijze waarop FEZ de budgethouders rechtstreeks aanspreekt op het belang van tijdig rappelleren.

Over het jaar 2007 constateren wij dat er sprake is van een grillig verloop van het aantal budgethouders dat niet tijdig rappelleert. De minister voor OS deelde in zijn tweede voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer mee dat het maandelijks beeld over de tijdigheid van rappelleren zeer wisselend is over heel 2007. Verder geeft hij daarin aan dat de laatste meting van december 2007 laat zien dat van de 92 budgethouders slechts twee budgethouders nog niet volledig voldeden aan de gestelde norm.¹¹ Hij concludeerde dat er eind 2007 materieel gezien geen achterstanden meer waren in het uitsturen van rappelbrieven (BuiZa, 2008a).

De Algemene Rekenkamer constateert (in tabel 4) dat, mede door de inspanning van FEZ, eind 2007 het aantal budgethouders dat niet tijdig rappelleert afnam tot 2. In 2008 blijkt dat een aantal budgethouders het niet voor elkaar krijgt om rappelbrieven binnen twee weken te versturen. Uit recente metingen blijkt dat het tijdig uitsturen van rappels niet structureel bekijft bij de budgethouders.¹² De doelstelling uit het verbeterplan dat alle budgethouders vanaf december 2007 tijdig rappelleren is daarmee nog niet behaald. Het ministerie is voornemens het strikte centrale toezicht van FEZ in 2008 vooralsnog te handhaven en te werken aan structurele inbedding bij budgethouders.

⁹ De auditdienst kwantificeert haar bevindingen niet in absolute aantallen in de jaarrapportage 2007. Zij geeft aan dat het niet gaat om integrale controles maar alleen een trend is aan te geven.

¹⁰ De minister van BuiZa heeft in 2005 aan de Tweede Kamer toegezegd dat het streefpercentage rond de 1% ligt (BuiZa, 2005a).

¹¹ Meting ministerie van 21 december 2007.

¹² Het ministerie gaat uit van een vaste massa van 92 budgethouders (directies en posten). Dit zijn de budgethouders die openstaande voorschotten in beheer hebben. Overigens wisselen de budgethouders die niet tijdig rappelleren wekelijks.

Tabel 4 Aantal budgethouders dat niet tijdig rappelleerde in de periode 7 december 2007 tot en met 14 maart 2008

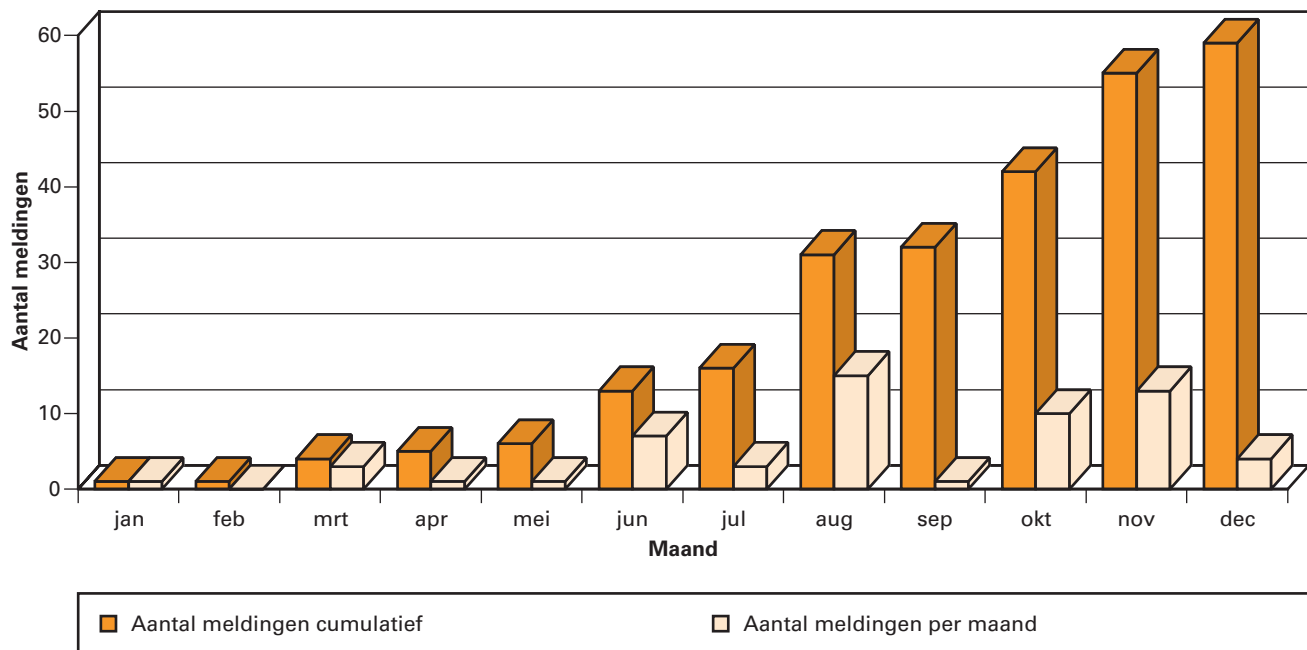
Datum	7 dec. 2007	14 dec. 2007	21 dec. 2007	1 feb. 2008	15 feb. 2008	23 feb. 2008	7 mrt. 2008	14 mrt. 2008
Aantal budgethouders dat niet tijdig rappelleerde	20 van de 92	15 van de 92	2 van de 92	22 van de 92	35 van de 92	28 van de 92	19 van de 92	19 van de 92

Bron: Ministerie van BuiZa, directie FEZ.

Sanctioneren

Zoals de minister voor OS aangaf in de tweede voortgangsrapportage op 19 februari 2008 werden er in 2007 van de 59 sanctiemeldingen in totaal 33 sancties opgelegd en werd in 26 gevallen door de departementsleiding besloten om (vooralsnog) geen sanctie op te leggen (BuiZa, 2008a). Grafiek 1 geeft het aantal sanctiemeldingen per maand en het totaal aantal sanctiemeldingen in 2007 weer.

Grafiek 1 Sanctiemeldingen in 2007



Bron: Ministerie van BuiZa, directie FEZ, meldpunt sancties en malversaties

Wij constateren dat het uitvoeren van het sanctiebeleid in 2007 nog niet voldeed aan de gestelde normen:

- De waarborg uit het verbeterplan uit 2007, dat vanaf september 2007 bij elk derde rappel het sanctiebeleid wordt uitgevoerd, werkt nog niet optimaal.
- Budgethouders die niet tijdig rappelleren belemmeren de uitvoering van het sanctiebeleid.
- Het sanctiebeleid is niet toegepast bij een aantal oude voorschotten omdat deze alsnog zijn afgewikkeld in 2007.

Ad.1 Waarborg uit verbeterplan werkt nog niet optimaal

In het verbeterplan staat vermeld dat vanaf september 2007 zou worden gewaarborgd dat voor alle openstaande voorschotten waarvoor het derde

rappel wordt verstuurd een sanctie wordt opgelegd of formeel wordt besloten geen sanctie op te leggen (BuiZa, 2008a).

Wij constateren dat er in opzet een interne procedure is die deze waarborg zou moeten leveren, maar dat de praktijk uitwijst dat deze waarborg nog niet optimaal functioneert. Dit blijkt bijvoorbeeld uit drie memo's van 11 februari 2008 waarin de directie FEZ constateert dat bij de directie Veiligheidsbeleid voor 31 gevallen drie of meer keer is gerappelleerd zonder dat er een sanctie is opgelegd. Bij de directie Politieke Zaken gaat het om 21 gevallen en bij directie Milieu en Water om 27 gevallen waarbij drie of meer keer (soms zelfs 17 of 18 keer) is gerappelleerd zonder dat er een sanctie is opgelegd (BuiZa, 2008c en 2008d).

Ad.2 Niet tijdig rappelleren belemmert sanctioneren

Zoals eerder aangegeven blijkt volgens de wekelijkse metingen van het Ministerie van BuiZa dat een te groot aantal budgethouders niet tijdig rappelleert. Bij het sturen van een derde rappel moet een sanctie worden opgelegd of een ontheffing hiervan worden aangevraagd. Niet tijdig rappelleren door de budgethouders belemmert de uitvoering van het sanctiebeleid.

Ad.3 Sanctiebeleid bij oude voorschotten

Wij constateren dat er in 2007 315 oude voorschotten uit de periode 1996–2002 zijn afgeboekt (404–89) voor een totaal van € 328 miljoen. Per 1 januari 2008 staan er nog 89 oude voorschotten open voor een totaal van € 127 miljoen.

Bij 19 oude voorschotten is in 2007 het sanctiebeleid uitgevoerd en 13 oude voorschotten (ongeveer € 1 miljoen) zijn afboekt zonder dat aangetoond is dat de prestatie is geleverd. Als een organisatie te laat een verantwoording stuurt moet volgens de regelgeving van het Ministerie van BuiZa na een bepaalde periode een sanctie worden opgelegd door de budgethouder of een ontheffing voor het opleggen van een sanctie worden aangevraagd bij de departementsleiding.

Het ministerie geeft aan dat een oud voorschot niet per definitie betekent dat sprake is van een rapportageachterstand. Veel oude voorschotten (1996–2002) staan of stonden volgens het ministerie regulier open waardoor het sanctiebeleid niet uitgevoerd hoeft te worden.

Effectuering van de sanctie

De budgethouder is verantwoordelijk voor het daadwerkelijk uitvoeren van de sanctiemaatregel. Het meldpunt sancties en malversaties van FEZ heeft hierbij een registratiefunctie. Er wordt vanuit FEZ geen toezicht gehouden op de daadwerkelijke effectuering van de sanctie door directies en ambassades.

Sancties met substantieel belang melden aan de Tweede Kamer

Sancties moeten aan de Tweede Kamer worden gemeld in het jaarverslag, als er een «substantieel belang» mee gemoeid is, zoals (tijdelijke) uitsluiting van organisaties, en wanneer er sprake is van malversaties (BuiZa, 1998). Wij constateren dat het Ministerie van BuiZa geen harde criteria hanteert om invulling te geven aan het begrip «substantieel» belang, zoals aard van het geval of hoogte van het bedrag. In het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa wordt een aantal sancties en ontheffingen gemeld waarbij volgens de minister sprake is van een «substantieel belang».

Bevindingen auditdienst

De minister voor OS heeft op 2 november 2007 gemeld aan de Tweede

Kamer dat «met de auditdienst is afgesproken dat zij in haar reguliere rechtmatigheidonderzoek specifiek aandacht zal besteden aan het melden door de budgethouder van onregelmatigheden en opgelegde sancties en hierover specifiek zal rapporteren.» (BuiZa, 2007e)

Wij constateren dat de auditdienst weliswaar opmerkingen heeft gemaakt over de uitvoering van het rappel- en sanctiebeleid, maar hierover niet rapporteert in het samenvattend rapport over 2007 (BuiZa, 2008).

3.1.1.4 Afspraken internationale organisaties

Wij constateren dat het ministerie in 2007 nadere afspraken heeft gemaakt met het United Nations Development Programme (UNDP) om nog openstaande voorschotten te verantwoorden. Daarmee lijkt het grootste knelpunt in het voorschottenbeheer bij internationale organisaties opgelost te zijn.

Het beheer van voorschotten die verleend zijn aan internationale organisaties in het algemeen en de follow-up van de afspraken met het UNDP in het bijzonder zullen in 2008 weliswaar strak gevolgd moeten worden door de minister van BuiZa. Dit om te voorkomen dat er wederom achterstanden in de verantwoordingen ontstaan.

3.1.1.5 Conclusie en aanbevelingen

Wij concluderen dat het voorschottenbeheer is verbeterd, maar nog niet voldoet aan de eisen.

Wij bevelen de ministers aan om te waarborgen dat medewerkers van het ministerie *voor* hun overplaatsing zorg dragen voor ordelijke, controleerbare *en* overdraagbare voorschottendossiers.

Ook bevelen wij de ministers aan in 2008 toezicht uit te voeren op het beheer van de voorschotten, waaronder de naleving van het rappel- en sanctiebeleid. Daarnaast zou het ministerie ervoor zorg moeten dragen dat vooral budgethouders (directies en ambassades) hun verantwoordelijkheid nemen voor de juiste toepassing van de regelgeving over voorschottenbeheer. Een structurele inbedding hiervan, alsmede de uitoefening van de toezichthoudende functie van de concerncontroller en betrokkenheid vanuit de departementsleiding, blijft hierbij van wezenlijk belang.

Wij bevelen de ministers daarbij aan om de Tweede Kamer ook in 2008 periodiek te blijven informeren via voortgangsrapportages over de stand van zaken van het voorschottenbeheer.

De Algemene Rekenkamer zal het voorschottenbeheer nauwgezet blijven volgen tot dat de tekortkomingen van het voorschottenbeheer structureel zijn opgelost.

3.1.2 Subsidiebeheer

Uit het onderzoek van de auditdienst van het Ministerie van BuiZa blijkt dat naar verhouding veel verantwoordingen van subsidies niet binnen de daartoe gestelde termijn werden beoordeeld, net als vorig jaar. Het gaat om 55 gevallen.

Wij concluderen dat het ministerie niet voldoet aan de voorschriften uit de Kaderwet Subsidies en de Algemene wet Bestuursrecht en dat op dit punt sprake is van een onvolkomenheid in het gevoerde financieel beheer.

3.1.3 Toezicht op het NIMD

Wij hebben tijdens ons rechtmatigheidsonderzoek dit jaar aandacht besteed aan de subsidieverlening aan het Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie (NIMD). Het NIMD is in 2000 opgericht door politieke partijen die in de Tweede Kamer waren vertegenwoordigd. Het NIMD heeft als doelstelling het ondersteunen van het democratiseringsproces in jonge democratieën door versterking van politieke partijen of groeperingen als dragers van de democratie. De stichting is afhankelijk van de bijdragen van het Ministerie van BuiZa.

In 2007 liepen twee subsidieperiodes:

- het vaststellingsproces van de Thematische Medefinancieringsubsidie (TMF-subsidie) voor de periode 2003 t/m 2006 (financiële omvang bijna € 31 miljoen);
- de subsidie binnen het subsidiekader politieke en interparlementaire samenwerking (PIPS) voor de periode 2007 t/m 2010 (financiële omvang € 37,5 miljoen).

We hebben onderzocht hoe het ministerie toezicht houdt op het NIMD. In verband met de vaststelling van de subsidie over de eerste periode hebben wij het toezicht van het ministerie gedurende de eerste subsidieperiode beoordeeld (TMF-subsidie 2003 t/m 2006). Verder zijn we nagegaan hoe het ministerie het toezicht op de tweede subsidieperiode uitoefent (PIPS 2007 t/m 2010).

Wij hebben tijdens ons onderzoek geconstateerd dat het beheer door het NIMD de volgende tekortkomingen heeft:

- Goedkeurende accountantsverklaringen zijn niet conform het protocol opgesteld. De accountant gaf geen oordeel over de voorwaarde uit het protocol of het NIMD voldaan heeft aan de subsidievoorwaarden voor de periode 2003–2006.
- Er is sprake van grote overschrijdingen en onderuitputting op uiteenlopende kostenposten. In 2006 zijn er bijvoorbeeld overschrijdingen op de managementkosten en het landenprogramma in Zambia en onderuitputting op de evaluatie en het landenprogramma in Ghana.
- De kwaliteit van en de aansluiting tussen de jaarplannen en verantwoordingen in de periode 2003 t/m 2006 is onvoldoende.
- De kwaliteit van de jaarplannen 2007 en 2008 is onvoldoende.
- De verplichting in zowel de subsidiebeschikking 2003 t/m 2006 als 2007 t/m 2010 om actief te streven naar externe financiering heeft (nog) niet aantoonbaar plaatsgevonden.¹³ Het NIMD heeft in 2007 aangegeven hieraan prioriteit te geven.

In ons rapport bij het jaarverslag 2003 constateerden wij tekortkomingen in het toezicht op het NIMD. Dit was in 2004 verbeterd, maar wij constateren over 2007 dat het toezicht op een aantal punten over de eerste subsidieperiode tekortschoot. Pas vanaf halverwege 2007 is het toezicht op het NIMD verbeterd. Het Ministerie van BuiZa heeft begin 2008 besloten om een review op de accountantscontrole over 2006 te verrichten en een onderzoek te doen naar de gehele subsidieperiode 2003 t/m 2006, voordat vaststelling van de subsidie plaats kan vinden.

Ondanks eerdere signalen van tekortkomingen in het beheer bij het NIMD in de eerste subsidieperiode, is het ministerie laat tot actie overgegaan. Hierdoor bestaat er op dit moment onduidelijkheid over de rechtmatigheid van de bestedingen gedurende de periode 2003–2006. Wij bevelen het Ministerie van BuiZa aan om de ingezette verbetering van het toezicht op het gevoerde beheer door het NIMD krachtig voort te zetten.

¹³ Financiering die niet afkomstig is van het Ministerie van BuiZa.

3.1.4 Financiering projecten en activiteiten

Naast subsidies kent het Ministerie van BuiZa ook andere vormen van financiering van projecten en activiteiten voor OS. We zijn nagegaan of bij besluiten over deze financieringsvormen de interne regelgeving wordt nageleefd en of de instrumenten die bedoeld zijn om een goede afweging te maken over het wel of niet financieren van een activiteit worden toegepast.

3.1.4.1 Naleving interne regelgeving

Voor het beoordelen van voorstellen tot het financieren van activiteiten beschikt het ministerie over een aantal procedures. Deze interne procedures zijn opgenomen in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ). Volgens het HBBZ dient bij de beoordeling bijvoorbeeld rekening te worden gehouden met de doelstelling van de te financieren activiteit en met het (toezicht op het) beheer van de verstrekte middelen. Activiteiten waarvoor een financiering wordt gevraagd van € 5 miljoen of meer, of activiteiten die volgens de directie die de activiteit voorstelt beleidsmatig gevoelig liggen, moeten voor instemming worden voorgelegd aan de minister voor OS. Dit gebeurt via de projectencommissie van het ministerie.

In 2007 kende het Ministerie van BuiZa een financiële bijdrage toe aan de campagne voor de millenniumontwikkelingsdoelen (kortweg de millenniumdoelen) van het UNDP, de ontwikkelingsorganisatie van de Verenigde Naties (VN). Wij constateren dat het ministerie heeft ingestemd met toekenning van de bijdrage voor de periode 2007–2009 zonder daarbij alle stappen van de procedure voor de toekenning van de bijdrage, zoals opgenomen in de interne regelgeving, te volgen. De reden hiervoor was dat het ministerie het essentieel vond een bijdrage te leveren aan de millenniumdoelencampagne van de VN in verband met het project «Millennium Ontwikkelingsdoelen dichterbij», dat is opgenomen in het regeerakkoord voor het kabinet-Balkenende IV.

De beleidsdirectie van het ministerie stelde een positief advies op voor de minister. Naderhand werd het voorstel voorgelegd aan de projectencommissie met het nadrukkelijke verzoek om in te stemmen met een afwijkende procedure, waarbij de intakefase werd overgeslagen in het licht van het akkoord van de minister. De voorzitter van de projectencommissie gaf aan dat «merkwaardigerwijs» inhoudelijke bezwaren tegen het voorstel, bij de opstelling van het advies, niet hebben geleid tot een negatief advies (terwijl er wel de mogelijkheid toe was), maar vond ook dat niet meer moest worden teruggekomen op het eerder gegeven positieve advies van de beleidsdirectie. Op verzoek van de projectencommissie werd het voorstel daarom op een aantal punten nog technisch aangepast en werd het uiteindelijk goedgekeurd. Wij constateren dat ten aanzien van de toekenning van de bijdragen aan dit project de interne procedures niet volledig zijn gevolgd.

3.1.4.2 Overeenkomsten van opdracht

Wij hebben ook aandacht besteed aan de wijze waarop het ministerie het instrument «overeenkomsten van opdracht» hanteert. In 2007 constateerde het ministerie voor twee culturele instellingen dat deze niet pasten binnen het bestaande subsidiekader van het ministerie: het Medefinancieringsstelsel (MFS). De door deze instellingen ingediende

aanvraag voor een subsidie werd daarom afgewezen. Om dergelijke instellingen toch financieel te kunnen ondersteunen besloot het ministerie het instrument overeenkomst van opdracht te gebruiken. Het sluiten van dergelijke overeenkomsten kan aanbestedingsplichtig zijn, afhankelijk van het type en de contractswaarde.

Wij stellen vast dat in 2007 bij twee culturele instellingen sprake was van het gebruik van het instrument overeenkomst bij opdracht terwijl de aanvraag eerder was afgewezen omdat niet werd voldaan aan de voorwaarden van het MFS.

In april 2007 is de minister voor OS akkoord gegaan met financiering van deze twee culturele instellingen.

Uit interne correspondentie van het ministerie van BuiZa bleek dat de opdrachtverlening zo spoedig mogelijk moest plaatsvinden, waarbij het van belang was een korte omschrijving op te nemen van de te verlenen opdracht: «dat moet zo specifiek op die twee organisaties (...) zijn toegespitst, dat geen enkele andere organisatie aan deze opdracht kan voldoen.»

Wij concluderen dat bij de opdrachtverlening aan deze culturele instellingen gebruik is gemaakt van het instrument overeenkomst van opdrachtverlening, terwijl in feite sprake is van subsidieverlening. In dit verband verwijzen we ook naar paragraaf 3.1.5 over EU-aanbestedingen.

Wij bevelen de minister aan om het instrument opdrachtverlening niet te gebruiken als in feite sprake is van subsidiëring van activiteiten. In dat geval verdient het aanbeveling het bestaande maar niet toereikende subsidiekader aan te passen of verder te verruimen. Hierbij dienen ook de (interne) regels van het ministerie voor toekenning van bijdragen in acht te worden genomen.

3.1.5 EU-aanbestedingen

Wij hebben geconstateerd dat het Ministerie van BuiZa in een aantal gevallen is afgeweken van Europese en interne regelgeving. Uit ons onderzoek blijkt dat budgethouders «uniciteit» in een aantal gevallen als reden gebruiken om af te wijken van de EU-aanbestedingsregelgeving.¹⁴ Het ministerie geeft aan dat in de meeste gevallen geen sprake is van uniciteit, maar wel van een beperkte markt, op grond waarvan de Europese aanbestedingsregelgeving niet van toepassing is. Volgens het ministerie is het begrip «beperkte markt» in de regelgeving geen uitzonderingsgrond als zodanig, maar vloeit deze voort uit de bepalingen over het gebruik van de onderhandelingsprocedure: «... een beperkte markt [is] een beoordeling door de inkoper. Deze beoordeling moet worden aangetoond na geëigend marktonderzoek, toegespitst op de specifieke opdracht. Het gaat er dus om dat vaststaat dat met het gunnen van deze specifieke opdracht geen marktverstoring kan optreden.»¹⁵ Wij merken op dat Europese aanbestedingsregels juist bedoeld zijn om een gezonde marktwerking te garanderen. Met het opvoeren van het argument «beperkte markt» wordt daarentegen het tegenovergestelde bereikt. Algemene beginselen als gelijke behandeling, transparantie, non-discriminatie, objectiviteit en vertrouwelijkheid (BuiZa, z.d.) komen hierbij in het gedrang. Volgens de Algemene Rekenkamer is «beperkte markt» als zodanig geen uitzonderingsgrond om af te wijken van Europese aanbestedingsregels.

¹⁴ Over uniciteit staat in het HBBZ dat als een budgethouder van mening is dat maar één bedrijf de opdracht mag/kan uitvoeren (ongeacht de grootte van de markt) omdat dit bedrijf in het bezit is van de intellectuele eigendomsrechten of artistieke prestaties levert, die anderen niet kunnen/mogen leveren.

¹⁵ Bron: Ministerie van BuiZa.

Wij vinden daarom dat het ministerie een aantal gevallen in afwijking van de regels niet Europees heeft aanbesteed. Een overzicht van deze gevallen staat in tabel 5 (zie ook § 2.1).

Tabel 5 Ten onrechte niet Europees aanbesteed (verplichting is onrechtmatig)

Type opdracht	Reden om af te wijken volgens ministerie	Bedrag
Culturele instellingen	Uniciteit Beperkte markt in Nederland	€ 1 440 000
Publieksevenement Akkoord van Schokland	Uniciteit Tijdsdruk Publiek en politiek afbreukrisico	€ 749 200

Voor de inhuur van een inspecteur door het ministerie voor € 727 226 over een periode van vijf jaar is geen vrijstelling van EU-aanbestedingsregels aangevraagd. Dit is een onvolkomenheid in het financieel beheer. Verder constateren we dat het onzeker is hoeveel buitenlandse posten hun (vlieg)reizen niet hebben aanbesteed. De departementsleiding is op 7 februari 2008 vanuit het departement op de hoogte gesteld van de noodzaak om (vlieg)reizen van posten aan te besteden. De departementsleiding heeft op 26 februari 2008 aangegeven dat een start zal worden gemaakt met de voorbereiding voor het aanbesteden van (vlieg)reizen. Wij zullen hier in 2008 aandacht aan besteden.

Wij concluderen dat het ministerie in een aantal gevallen de Europese regelgeving niet juist heeft nageleefd en dat besluiten om af te wijken van de Europese (en interne) regelgeving niet in alle gevallen ordelijk en controleerbaar zijn vastgelegd. Dit heeft tot een aantal onzekerheden geleid. Wij zijn van mening dat het beheer verbeterd moet worden en bevelen de minister het volgende aan:

- Leef de EU-aanbestedingsregels na en geef de directie FEZ hierbij een nadrukkelijker rol in het besluitvormingsproces.
- Houd een actueel overzicht bij van de goedgekeurde verzoeken om af te wijken van Europese en onderhandse aanbestedingsregels.
- Documenteer de overwegingen die ten grondslag liggen aan afwijkende besluiten alsmede het besluit zelf. Dit geldt vooral voor de bindende uitspraken van het selectiepanel dat de verzoeken beoordeelt en voor de overwegingen die ten grondslag liggen aan deze uitspraken.

3.1.6 Materieelbeheer: voorraadbeheer logistiek centrum

Ten behoeve van de bedrijfsvoering houdt het ministerie diverse soorten goederen op voorraad. De hiermee verband houdende logistieke processen zijn sinds 2006 ondergebracht bij de Centrale Facilitaire Dienst, dat hiertoe een Logistiek Centrum beheert.

Verder beheert het ministerie kunst- en antiekvoorwerpen voor het departement en voor de vertegenwoordigingen in het buitenland. De museale voorwerpen, die zijn opgeslagen in een apart kunstdepot, vallen onder de verantwoordelijkheid van Directie Huisvesting Buitenland (DHB).

De Algemene Rekenkamer constateert, op grond van bevindingen van de auditdienst, dat het materieelbeheer onder meer op de volgende onderdelen niet voldoet aan de eisen:

- De interne regelgeving zoals opgenomen in het HBBZ is nog niet aangepast aan de Regeling Materieelbeheer rijksoverheid 2006.
- Er worden niet zichtbaar risicoanalyses uitgevoerd.
- Er is geen volledige beschrijving van de administratieve organisatie waardoor er onvoldoende inzicht is in de interne controlehandelingen.
- Medewerkers beschikken voor het beheer van kantoorartikelen over te veel bevoegdheden, waardoor sprake is van ongewenste functievermenging.
- De voorraden goederen en kunst- en antiekvoorwerpen in het magazijn worden niet jaarlijks geïnventariseerd.
- Te veel medewerkers hebben toegang tot het depot.
- De jaarplan- en jaarverslagcyclus voorziet niet in een procedure voor het voorraadbeheer: de huidige verantwoordingsystematiek over het voorraadbeheer is niet toereikend om op basis daarvan betrouwbare informatie over het gevoerde materieelbeheer te kunnen verstrekken.

Wij concluderen dat voor het onderdeel voorraadbeheer geen sprake is van ordelijk en controleerbaar materieelbeheer.

Wij bevelen aan de interne regelgeving aan te passen waaronder de beschrijving van de administratieve organisatie. Verder bevelen we aan risicoanalyses en inventarisaties uit te voeren zodat voldaan wordt aan de regelgeving op dit punt.

3.2 Overige bedrijfsvoering

We hebben het financieel beheer en materieelbeheer onderzocht en daar ons oordeel over gegeven. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa die in deze paragraaf aan bod komen.

3.2.1 Personeelsbeheer buitenlandse posten: reis- en representatiekosten

De minister van BuiZa gaf in zijn reactie op ons Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van BuiZa (Algemene Rekenkamer, 2007a) aan dat hij ook in 2007 aandacht zou besteden aan de juiste toepassing van de regelgeving voor representatie en dienstreizen door de buitenlandse posten. Wij constateren dat de minister deze toezegging is nagekomen, maar dat het beheer van reis- en representatiekosten nog niet aan de eisen voldoet.

In 2007 werd totaal € 7 647 415 besteed aan *representatiekosten*. Hiervan werd € 6 510 000 door de posten besteed en € 1 137 415 door het departement.

Aan *dienstreizen* is in 2007 een bedrag uitgegeven van € 10 690 750. Hiervan heeft ongeveer € 3 973 000 (aantal dienstreizen onbekend) betrekking op posten en € 6 717 750 (5276 dienstreizen)¹⁶ op het departement.

Zoals tabel 6 laat zien, is het percentage gemaakte fouten bij beide onderwerpen sinds de eerste helft van 2006 gedaald. De daling kan het gevolg zijn van een andere wijze van steekproef trekken.

¹⁶ Dienstreizen die via het Reis Declaratie Systeem (RDS) van het ministerie worden geboekt. Dit is exclusief dienstreizen die de personeelsdienst HDPO rechtstreeks boekt bij de reisagent (bijvoorbeeld voor gezinshereniging en bijzondere opdracht-missies).

Tabel 6 Verloop foutenpercentage representatie en dienstreizen posten 2006–2007

	2e helft 2007	1e helft 2007	2e helft 2006	1e helft 2006
Aard steekproef	a-select	a-select	a-select	select
Representatie	20%	53%	90%	118%
Dienstreizen	20%	48%	60%	67%

Bron: Ministerie van BuiZa, Hoofddirectie Personeel en Organisatie

Ondanks de daling van de percentages zien wij in de bevindingen van de Hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO) nog steeds een hoog percentage fouten bij representatiekosten en dienstreizen bij de posten:

- 53% van de gecontroleerde boekingsregels bij representaties bevat fouten in de eerste helft van 2007. In de tweede helft van 2007 daalde dit percentage tot 20%.
- 48% van de gecontroleerde boekingsregels bij dienstreizen bevat fouten (eerste helft 2007). In de tweede helft van 2007 daalde dit percentage tot 20%.

Deze onvolkomenheden worden grotendeels veroorzaakt door administratieve slordigheden en onwetendheid. Het financieel belang van deze beheersfouten is gering en waar sprake is van onrechtmatigheden wordt het bedrag, ongeacht de omvang, teruggevorderd door HDPO (in overleg met de plaatsvervangend SG).

Voorbeelden van fouten bij beheer kosten representatie en dienstreizen

- ontbreken van originele bewijsstukken, parafen op betaaldocumenten en functionaliteit;
- rekenkundige onjuistheden;
- ontbreken (bewijs) goedkeuring voorafgaand aan dienstreis.

Wij concluderen dat het beheer van de personele kosten voor representatie en dienstreizen op posten tekortkomingen vertoont ondanks de aandacht die het ministerie aan dit onderwerp heeft besteed en ondanks de hierdoor bereikte reductie in het percentage gemaakte fouten. We bevelen de minister van BuiZa aan de naleving van de regels te blijven toetsen. Verder bevelen wij de minister aan na te gaan in hoeverre de naleving van de regelgeving door posten kan worden vergroot door het aanbieden van applicaties, concrete handreikingen of door reductie van de complexiteit. Op die manier wordt de complexe regelgeving over deze onderwerpen wellicht toegankelijker en daardoor eenvoudiger na te leven.

3.2.2 Personeelsbeheer: buitengewoon verlof

Aan ambtenaren kan buitengewoon verlof van lange duur worden verleend in verband met functieaanvaarding bij een internationale organisatie. Hiervoor gelden voorwaarden die door het Kabinet zijn bepaald. Verder kan het bevoegd gezag aan het verlof nadere voorwaarden stellen.

Er moet verder op worden toegezien dat het verlof pas ingaat nadat de ambtenaar de gestelde voorwaarden heeft aanvaard.

Bij de verlening van buitengewoon verlof is in de regel sprake van

continuering van het dienstverband. Dat betekent dat de ambtenaar normaal pensioenrechten bij de Stichting Pensioenfonds ABP blijft opbouwen. De werkgever betaalt de pensioenpremies aan het ABP en verhaalt deze premies vervolgens op de ambtenaar.

In 1994 deden wij een rijksbreed onderzoek naar de uitvoering van de (destijds) bestaande regelgeving voor het verlenen van buitengewoon verlof van lange duur (Algemene Rekenkamer, 1995). Het doel van dat onderzoek was nagaan of de bestaande regelgeving op dit terrein juist werd toegepast en beoordelen of deze regelgeving wellicht aanpassing of actualisering behoefde. Uit het onderzoek bleek onder meer dat de toenmalige regelgeving in enkele gevallen aanleiding tot misverstand gaf. Ook de privatisering van het ABP per 1 januari 1996 gaf aanleiding tot aanpassing van de regelgeving. De regelgeving is vervolgens in het najaar van 1996 aangepast.

Het onderzoek naar dit onderwerp bij het Ministerie van BuiZa heeft zich beperkt tot de ambtenaren aan wie buitengewoon verlof van lange duur is toegekend in de periode 2002 tot heden en van wie het verlof zelf ook in (een deel van) 2007 viel. Het betrof achttien ambtenaren volgens opgave van de hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO) van het Ministerie van BuiZa. Vijftien van deze achttien ambtenaren zijn ook genoemd in het antwoord van de ministers van BuiZa en voor OS op vragen van de Tweede Kamer over betalingen aan Nederlanders werkzaam bij internationale organisaties (BuiZa, 2008f). In dat antwoord was sprake van achttien ambtenaren die begin 2008 met buitengewoon verlof van lange duur waren. Drie van hen vielen af voor ons onderzoek omdat hun verlof niet in 2007 viel. Drie andere ambtenaren die niet in het antwoord van de ministers aan bod kwamen hebben wij wel meegenomen in ons onderzoek, omdat ze in 2007 en eerder buitengewoon verlof van lange duur hadden.

Voor de achttien geselecteerde ambtenaren hebben wij onderzocht of wordt voldaan aan de gestelde regels en normen. De belangrijkste voorschriften zijn opgenomen in:

- het Algemeen Rijksambtenaren Reglement (ARAR);
- het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken (RDBZ);
- het Voorzieningsstelsel van de Dienst Buitenlandse Zaken (DBZV);
- de pensioenovereenkomst tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de partijen (Stcrt. 1995, 251);
- de circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken over buitengewoon verlof van lange duur bij de sector Rijk van 2 oktober 1996, kenmerk AD96/U793 (Stcrt. 1996, nr. 194);
- de Verhaalsregeling pensioenpremies sector Rijk bij buitengewoon verlof van lange duur van 2 oktober 1996 (bijlage 3 van de circulaire).

We hebben de volgende criteria onderzocht:

- grondslag van het verlof;
- aanvaarding van de voorwaarden;
- pensioenpremies en verhaalsregeling;
- voorzieningen tijdens het verlof;
- controle maandelijkse betaling pensioenpremies.

Grondslag van het verlof

De grondslag voor buitengewoon verlof van lange duur zonder behoud van bezoldiging wegens plaatsing bij een internationale organisatie is artikel 46, lid 1 van het RDBZ of artikel 29, lid 1b van het RDBZ.

In vier gevallen was sprake van een onjuiste grondslag, dat wil zeggen artikel 29 RDBZ, terwijl dat had moeten zijn artikel 46 van het RDBZ. Het ministerie van BuiZa heeft dit inmiddels gecorrigeerd.

Aanvaarding van de voorwaarden

De brief waarin de voorwaarden waaronder het verlof wordt toegekend dient te worden ondertekend door het bevoegd gezag en door de betrokkene, als bewijs dat hij¹⁷ de voorwaarden aanvaardt. Eerder gaat het verlof niet in (artikel 46 lid 2 van het RDBZ). Er dient op te worden toegezien dat de voorwaarden zijn aanvaard door betrokkene. In vier gevallen is de voorwaardenbrief niet mede ondertekend door betrokkene. Dat betekent dat niet is gebleken of de ambtenaar de voorwaarden waaronder het verlof is toegekend heeft aanvaard en houdt tevens in dat het verlof dus feitelijk niet is ingegaan. Het Ministerie van BuiZa heeft in één geval betrokkene schriftelijk verzocht de voorwaardenbrief alsnog voor akkoord te ondertekenen en te retourneren. De overige betrokkenen zijn inmiddels niet meer in dienst.

Pensioenpremies en verhaalsregeling

Een ambtenaar die buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging heeft, is maandelijks een bedrag verschuldigd dat gelijk is aan het bedrag dat zijn werkgever voor hem over die maand is verschuldigd aan pensioenpremies. Als het verlof betreft in verband met functieaanvaarding bij een internationale volkenrechtelijke organisatie, is verder bepaald dat met de betreffende ambtenaar een regeling kan worden getroffen op grond waarvan hij maandelijks vooralsnog volstaat met de betaling van een voorschot ter grootte van het werknemersdeel van de pensioenpremies. In dat geval dient hij een schuldbekentenis te ondertekenen voor het verschil (werkgeversdeel), waarbij hij verklaart dat hij dit verschil na afloop van het buitengewoon verlof in één keer zal voldoen. In artikel 2 van de Verhaalsregeling pensioenpremies sector Rijk bij buitengewoon verlof van lange duur (bijlage 3 van de circulaire) is opgenomen dat het verhaal van de pensioenpremie gelijk is aan de premies die de werkgever voor de betrokken ambtenaar is verschuldigd, tenzij de werkgever anders heeft bepaald.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geeft aan dat de verhaalsregeling, gezien dit artikel, ruimte biedt om in individuele gevallen af te wijken. Als daarvan sprake is dient het in een beleidsregel te worden vastgelegd, in overleg met het Departementaal georganiseerd overleg (DGO).

In alle zeventien onderzochte gevallen waar dit voor van toepassing was werd afgeweken van de hoofdregel dat het verhaal gelijk dient te zijn aan de pensioenpremies die de werkgever voor betrokkene heeft betaald. Onder toepassing van de circulaire van 1996 werd in zestien gevallen het werkgeversdeel kwijtgescholden onder verrekening van een eventuele vertrekuitkering van de internationale organisatie. In deze gevallen werd in de personeelsdossiers geen besluit aangetroffen waarin de afwijking van de hoofdregel werd gemotiveerd door het Ministerie van BuiZa. Ook is er bij het ministerie geen beleidsregel die een afwijking van de hoofdregel in alle individuele gevallen mogelijk maakt.

In één geval werd in strijd met het verhaalsbesluit de gehele pensioenpremie, dus zowel het werknemers- als het werkgeversdeel, onder verrekening van een eventuele vertrekuitkering kwijtgescholden. Het ministerie heeft onlangs een brief gestuurd naar betrokkene met een voorstel tot terugbetaling van de verschuldigde premies.

¹⁷ Waar hij staat, wordt tevens zij bedoeld.

Vorzieningen tijdens het verlof

De constructie «buitengewoon verlof van lange duur» is er voornamelijk voor bedoeld om de pensioenopbouw bij het ABP door te laten lopen. Het is niet de bedoeling dat er overigens nog vergoedingen worden verstrekt. Het vergoedingstelsel van het DBZV is bedoeld voor ambtenaren die zijn geplaatst bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland van wie het gewenst is dat zij functioneren op een door de minister van BuiZa gewenst niveau. Het ministerie hanteert hierbij het uitgangspunt dat de verlof verleende ambtenaar in dezelfde positie wordt geplaatst als ware hij werkzaam bij een Nederlandse vertegenwoordiging. Het ministerie vindt het van belang dat deze medewerkers in aanmerking komen voor vergoedingen indien dit past bij de bestaande regelgeving en de ontvangende organisatie schriftelijk toestemming heeft gegeven voor het toekennen van deze vergoedingen. Het ministerie maakt hiertoe gebruik van artikel 77 van het DBZV.

Wij constateren dat het Ministerie van BuiZa in de gevallen waarin van dit artikel gebruik wordt gemaakt hiervoor geen motivering heeft vastgelegd in de personeelsdossiers. Het ministerie heeft ook geen algemene beleidslijn die aangeeft welke criteria van toepassing zijn op toepassing van dit artikel in geval van buitengewoon verlof van lange duur in verband met functieaanvaarding bij een internationale organisatie.

Controle maandelijkse betaling pensioenpremies

Wij hebben onderzocht of HDPO controleert of de ambtenaren met buitengewoon verlof maandelijks pensioenpremie aan het Ministerie van BuiZa betalen en of HDPO wijzigingen van het te betalen bedrag aan betrokkenen doorgeeft. In sommige gevallen bleek dat sprake was van een achterstand in deze betalingen en werden wijzigingen niet tijdig doorgegeven aan de betrokkene. In één geval heeft het Ministerie van BuiZa een vordering ingesteld op een ambtenaar die inmiddels niet meer werkzaam is bij het ministerie.

Conclusies en aanbevelingen

Wij concluderen dat het personeelsbeheer bij het verlenen van buitengewoon verlof op een aantal onderdelen niet voldoet aan de eisen. Een paar van die onderdelen voldeden ook in ons onderzoek in 1994 niet aan de voorwaarden. Het gaat om:

- het ontbreken van een algemene beleidslijn voor het toepassen van artikel 2 van de verhaalsregeling en het toepassen van artikel 77 RDBZ voor voorzieningen;
- het ontbreken van gemotiveerde vastleggingen in de individuele personeelsdossiers;
- het niet altijd ondertekenen en retourneren van de voorwaardenbrief door betrokkenen.

Wij bevelen de minister van BuiZa daarom het volgende aan:

- In overleg met het Ministerie van BZK de circulaire uit 1996 aanpassen op het punt van de verhaalsregeling. Het gaat dan vooral om de criteria voor de toepassing van het artikel waarmee van de hoofdregel kan worden afgeweken.
- Stel in overleg met het DGO een beleidsregel op waarin de werkwijze die het Ministerie van BuiZa toepast op het verhaal van de pensioenpremies transparant wordt vastgelegd en uitgevoerd.
- Motiveer de toepassing van artikel 2 van de verhaalsregeling in individuele beschikkingen en besluiten.
- Maak geen gebruik van artikel 77 RDBZ bij het toekennen van voorzieningen of formuleer daartoe een algemene beleidslijn.

- In alle gevallen terugvordering/nabetaling te overwegen en ervoor te zorgen dat in de personeelsdossiers de gemotiveerde beslissingen worden vastgelegd.

3.2.3 Archief- en dossierbeheer

Een goed archief- en dossierbeheer is bij het Ministerie van BuiZa van groot belang, met name omdat het ministerie een overplaatsbare loopbaandienst heeft. Medewerkers rouleren regelmatig, dus zijn vooral de archieven en dossiers het institutionele geheugen van het ministerie.

Uit ons onderzoek en uit onderzoek van de auditdienst en de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB) van het ministerie blijkt dat het archief- en dossierbeheer niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. We hebben de volgende tekortkomingen gesignaleerd:

- De kwaliteit van de dossiers is onvoldoende.
- Een actueel archiefplan en/of noodvernietingsplan ontbreekt in een aantal gevallen.
- Het ministerie geeft onvoldoende invulling aan het tijdig aanbieden voor archivering.
- Er is onvoldoende discipline in opstellen statusrapportages.
- Het personeel is onvoldoende toegerust.

Omdat deze tekortkomingen risico's voor de bedrijfsvoering met zich meebrengen bevelen wij de minister aan om aandacht te blijven besteden aan:

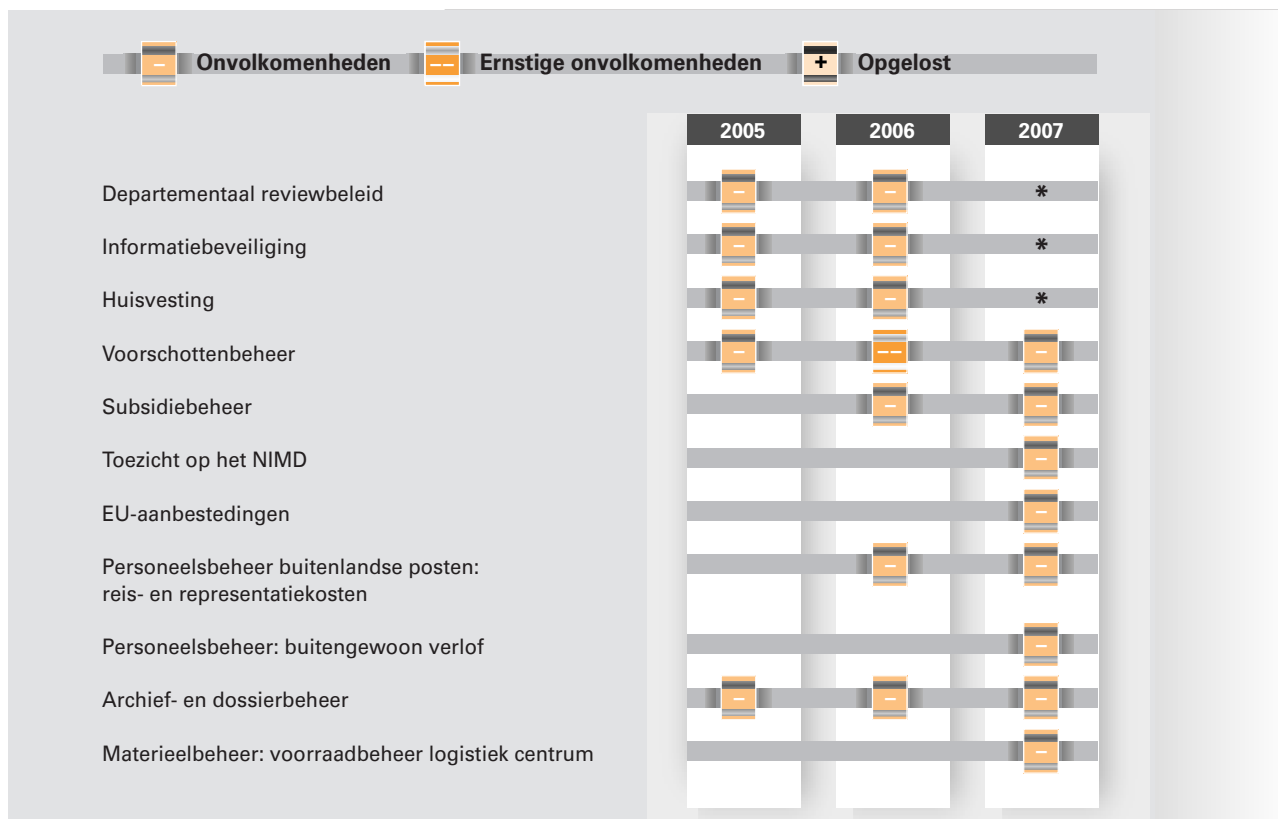
- het toezicht door het ministerie op de wijze waarop wordt omgegaan met archief- en dossierbeheer;
- de kwaliteit, capaciteit en het bewustzijn van medewerkers belast met archief- en dossierbeheer. Hierbij moet er ook aandacht zijn voor de risico's in verband met kennisverlies door overplaatsing van medewerkers.

Wij stellen vast dat het ministerie in 2007 een aantal activiteiten heeft ondernomen om het archief- en dossierbeheer te verbeteren. Eén van deze activiteiten betreft het op termijn digitaliseren van het archief. Hiermee kan een belangrijke stap worden gezet naar verbetering van het archief- en dossierbeheer.

3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 2 hebben we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 2 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Buitenlandse Zaken



* Aan deze drie onderwerpen wordt pas opnieuw aandacht besteed in het rechtmatigheidsonderzoek over 2008.

Fiscalisering van de buitenlandvergoedingen

We hebben tijdens ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuiZa aandacht besteed aan de fiscalisering van de buitenlandvergoedingen. Dit betreft de wijze waarop de vergoedingscomponenten van de ministeriële regeling DBZV met ingang van 1 januari 2001 fiscaal moet worden behandeld. Tot die datum waren deze vergoedingen volledig onbelast.

Na zes jaar onderhandelen hebben het Ministerie van Financiën en het Ministerie van BuiZa in 2007 overeenstemming bereikt over dit onderwerp. Het betreft de volgende onderdelen:

- Na langdurig overleg met de Belastingdienst Grote Ondernemingen wordt afgezien van het houden van een steekproefsgewijs kostenonderzoek om het niveau van de werkelijke uitgaven aan te tonen. Gekozen wordt voor toepassing van de 30%-regeling.
- Eindheffing wordt toegepast met terugwerkende kracht tot 2001.
- De mogelijkheid wordt gecreëerd dat fiscaal bovenmatige vergoedingen voor extraterritoriale kosten in de eindheffing van de werkgever worden betrokken. Inmiddels is de Uitvoeringsregeling Loonbelasting 2001 (artikel 82, lid 1, onderdeel i) conform aangepast.
- Het Ministerie van BuiZa vraagt niet om budgettaire compensatie voor de fiscalisering maar zoekt (en vindt) die ruimte binnen de eigen begroting.
- De afspraken met het Ministerie van BuiZa gelden ook voor andere departementen.

De toepassing van de eindheffing leidt ertoe dat het ministerie als werkgever de belastingheffing voor zijn rekening neemt en dat de buitenlandvergoedingen niet tot het belastbare loon van de werknemer worden gerekend. Ten opzichte van individuele brutering heeft dit een aantal voordelen. Het voorkomt namelijk:

- administratieve rompslomp en rondpompen van geld;
- grootschalige aanpassing van computersystemen;
- ongewenste invloed van het verhoogde loon op de pensioenopbouw en werknemersverzekeringen.

Het voorkomt ook dat door brutering een aanzienlijk aantal ambtenaren op posten op een hoger brutoloon uitkomt dan het gemiddelde belastbare loon van ministers volgens de Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens (WOPT).

Over de jaren 2001 tot en met 2006 heeft de Belastingdienst aan het Ministerie van BuiZa voor een totaal bedrag van € 59 miljoen aan loonbelasting en € 7,5 miljoen aan heffingsrente opgelegd.

4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

In dit hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen van ons jaarlijkse aanvullende onderzoek naar de beschikbaarheid (§ 4.1) en bruikbaarheid (§ 4.2) van beleidsinformatie in de begroting en het jaarverslag. Ten slotte gaan we in op een specifiek aspect van de bruikbaarheid van jaarverslagen voor de Tweede Kamer: informatievoorziening over ICT-projecten (§ 4.3).

Het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa (BuiZa, 2008b) is onderdeel van een experiment waartoe de minister van Financiën heeft besloten, in overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer. Het doel van het experiment is om het jaarverslag meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. Het experiment houdt in dat de minister zich in het beleidsverslag in het jaarverslag uitgebreid verantwoordt over de kabinetsprioriteiten uit het coalitieakkoord en over enkele beleidsprioriteiten die specifiek zijn voor het departement. Over beleidsartikelen die niet onder deze prioriteiten vallen neemt de minister in het jaarverslag alleen een financiële verantwoording op. Informatie over de realisatie van prestaties en doelen op het niveau van beleidsartikelen ontbreekt in het jaarverslag. De Jaarverslagen 2007 van de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) maken ook onderdeel uit van het experiment.¹⁸

4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister van BuiZa en de minister voor OS zich in hun jaarverslag verantwoorden over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. Door het experiment hebben de ministers in hun jaarverslag geen informatie opgenomen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen. Daarom hebben we ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie bij dit ministerie alleen uitgevoerd over de begroting 2008 (zie § 4.1.1). We zijn hiervoor nagegaan of de ministers per operationele doelstelling (OD) informatie hebben opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie uitgelegd wordt (het zogenoemde «comply or explain»-principe).

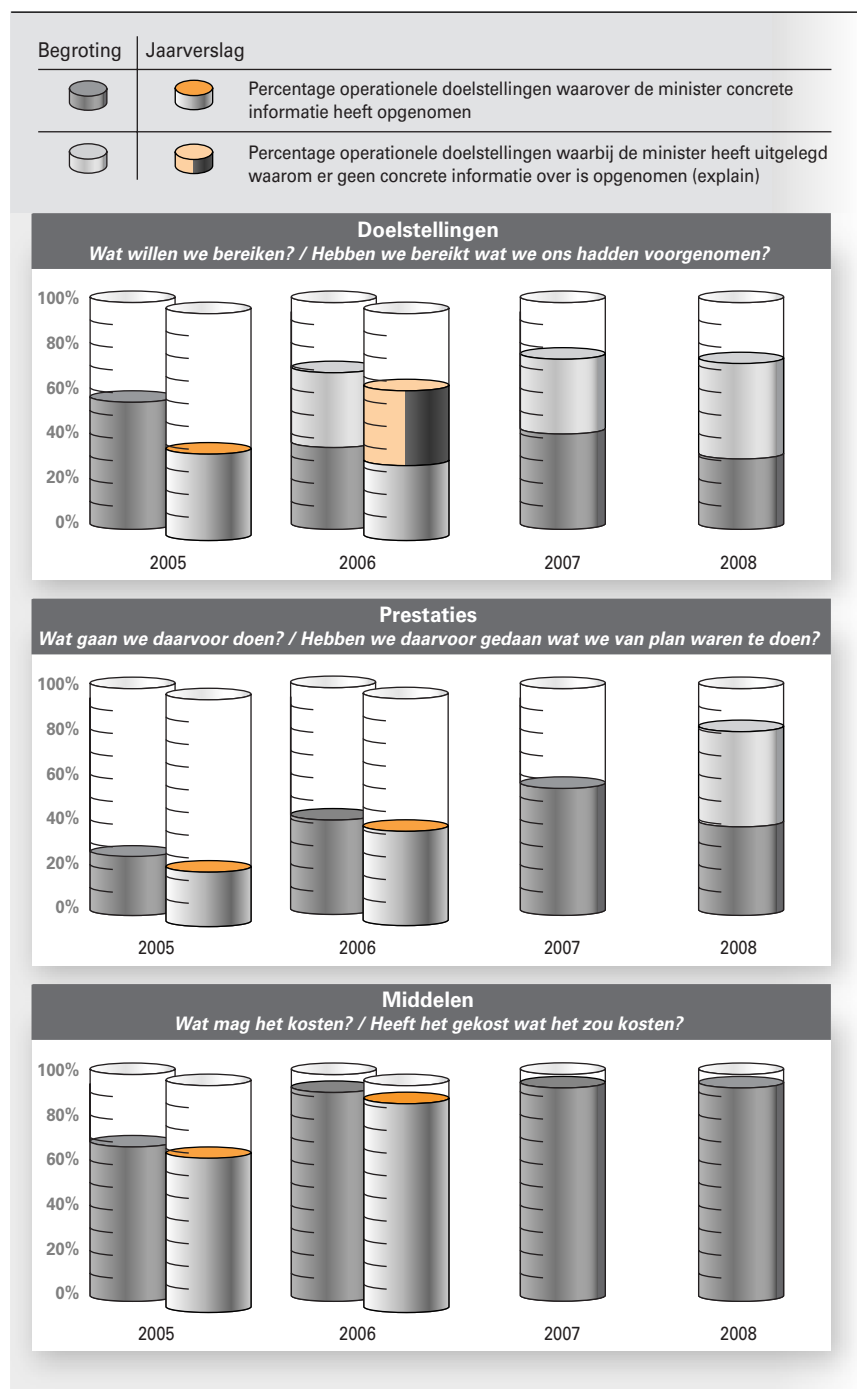
Wij hebben ook onderzocht hoe de ministers van BuiZa en voor OS zich in het jaarverslag verantwoorden over de kabinetsprioriteiten en de departementale beleidsprioriteiten (zie § 4.1.2).

4.1.1 Beleidsinformatie in begroting 2008

De resultaten van ons onderzoek naar informatie in de begroting van het ministerie zijn weergegeven in figuur 3. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de beschikbaarheid van informatie in de begroting 2008 (BuiZa, 2007a) vergeleken met de resultaten van het onderzoek naar begroting en jaarverslag 2005 en 2006 en de begroting 2007. Informatie over beleid is concreet, wanneer de bij een beleidsartikel behorende doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

¹⁸ Naast dit experiment met de jaarverslagen van de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volksgezondheid Welzijn en Sport en Buitenlands Zaken is met ingang van het jaarverslag 2007 ook een experiment met de tolerantiegrenzen van start gegaan. Dit experiment met de tolerantiegrenzen is op alle begrotingshoofdstukken van toepassing. Over beide experimenten is meer informatie te vinden in ons rapport Rijk verantwoord 2007, dat op 21 mei 2008 verschijnt.

Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag
Ministerie van Buitenlandse Zaken



Het totaal aantal operationele doelstellingen in de begroting 2008 is 36. Wij zien twee redenen voor de verschillen tussen de begroting van 2007 en 2008:

- Verschillende operationele doelstellingen zijn in de begroting 2008 anders geformuleerd, waardoor ze soms specifieker en soms juist minder specifiek zijn dan in de begroting 2007.

- In de begroting 2008 is bij vijftien operationele doelstellingen voor zowel de doelstelling als de prestatie uitleg opgenomen in plaats van informatie (explain). Hierdoor is de totaal score bij de prestaties gestegen.

Vorig jaar concludeerden wij in ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van BuiZa dat explain niet gold voor de prestaties, omdat de ministers zelf niet duidelijk aangaven of de uitleg over het ontbreken van informatie gold voor doelstellingen of voor prestaties. Nu is de situatie ontstaan dat in de begroting 2008 diverse operationele doelstellingen zijn uitgelegd waarover in de begroting 2007 wel concrete informatie was opgenomen. Wij zijn van mening dat het ministerie per operationele doelstelling apart moet beoordelen of explain geldt voor de doelstelling *of* de prestatie *of* voor de doelstelling *en* de prestatie.

Doelstellingen: wat willen we bereiken?

In de begroting staat dat een causaal verband tussen de door het ministerie te realiseren prestaties en de beoogde (maatschappelijke) effecten niet is aan te tonen, maar wel plausibel is te maken. Iedere operationele doelstelling heeft beoogde beleidseffecten en te realiseren prestaties. De te realiseren prestaties beschrijven hoe de Nederlandse regering denkt bij te dragen aan de beoogde beleidseffecten. Deze beleidseffecten zijn grotendeels voorzien van effectindicatoren over de millenniumdoelen of van internationale non-gouvernementele organisaties (NGO's) zoals de Wereldbank.

Wij stellen vast dat ook in de begroting 2008 effectindicatoren zijn opgenomen die niet herleidbaar zijn tot het Nederlandse beleid en de Nederlandse inzet. De effectindicatoren over de millenniumdoelen en van internationale organisaties zijn beperkter van opzet dan de beschrijving van de beoogde beleidseffecten.

De minister van BuiZa heeft in zijn reactie op ons rapport bij het jaarverslag 2006 toegezegd de plausibiliteit van de relatie tussen Nederlandse inzet en realisatie van internationale doelstellingen te onderbouwen door meer gebruik te maken van verwijzingen naar relevante beleidsdocumenten. Hij zegde daarop toe in de volgende begroting onder beleidsartikel 4, «meer welvaart en minder armoede», expliciete verwijzingen op te nemen naar de Resultatenrapportage en de MDG-8 rapportage (MDG: Millennium Development Goal). Wij hebben geconstateerd dat de minister die expliciete verwijzingen niet heeft opgenomen bij beleidsartikel 4. Wel zijn de betreffende rapporten opgenomen in de tabel «Overzicht onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid».

Wij vinden dat in de begroting 2008 het inzicht in de doelrealisatie door gebruik van effectgegevens van derden niet is vergroot ten opzichte van de vorige begrotingen. In tegenstelling tot 2007 staan de indicatoren voor de millenniumdoelen in de begroting 2008 in een tabel waarbij door arceringen de mate van voortgang op de indicatoren weergegeven wordt. Hierdoor is volgens de minister in één oogopslag duidelijk wat de voortgang is en of de doelen in 2015 met de huidige inspanningen van de internationale gemeenschap naar verwachting zullen worden gehaald of niet. Het is echter niet duidelijk of de tabel de voortgang tot het jaar 2007 weergeeft, of dat hiervoor de tussenstanden in de tabellen worden gebruikt. De meest recente cijfers in de tabellen zijn minimaal twee jaar oud. Sommige cijfers zijn nog van 2003, omdat niet iedere indicator voor de

millenniumdoelen jaarlijks wordt gemeten. Als in de begroting informatie wordt gebruikt die vijf jaar oud is, kan nauwelijks nog gesproken worden van relevante voortgangsinformatie.

Onder de tabel met de effectindicator voor de millenniumdoelen wordt de bron vermeld. In die bron kan een deel van de arceringen wel teruggevonden worden, maar een deel ook niet. De gegevens berusten deels op een bewerking van het Ministerie van BuiZa zelf op cijfers van de Wereldbank en de UNESCO en zijn deels afkomstig uit een andere bron.

In de begroting 2008 is bij de toelichting op operationele doelstelling 5.5¹⁹ een tabel opgenomen voor indicator 17 uit de indicatorenset voor millenniumdoelen. Indicator 17 betreft het percentage geboortes dat onder begeleiding van geschoold personeel heeft plaatsgevonden. In de tabel worden voor verschillende regio's in de wereld zowel de basiswaarde (1991), de tussenstand (2004) en de streefwaarde (2015) weergegeven.

Als bron van deze gegevens is de publiek toegankelijke database van de Verenigde Naties (VN) vermeld (de UN MDG database online). De streefwaarden zijn echter in deze database niet terug te vinden. Navraag op het departement leert dat de streefwaarden bij indicator 17 door het departement zelf zijn berekend. De VN maken deze berekening namelijk niet. Bij de tabel wordt dit echter niet vermeld.

Bij de berekening is het departement uitgegaan van de basiswaarde in 1990. Voor de streefwaarde is het departement uitgegaan van een «verbetering van de indicator met driekwart». Die verbetering met driekwart is afgeleid van doelstelling 6 van millenniumdoel 5 (verlaging van de moedersterfte met driekwart). Daarbij is ook de aanname gedaan dat als het aandeel geschoold personeel bij bevallingen met een bepaald percentage stijgt, de moedersterfte met een gelijk percentage daalt. Deze aanname is niet overeenkomstig de werkelijke relatie tussen deze twee variabelen. Immers, een wijziging van het aandeel «geschoold personeel» brengt niet een zelfde wijziging in de moedersterfte met zich mee.

Wij zijn van mening dat de bronvermelding bij de tabellen volledig had moeten zijn. Wij merken dit ook op in ons rapport *Staat van de Beleidsinformatie 2008*, dat wij net als voorliggend rapport publiceren op 21 mei 2008.

De indicatoren voor de millenniumdoelen zijn in de begroting 2008 opgesplitst in regio's, in tegenstelling tot de begroting 2007. Uit de beoogde beleidseffecten blijkt niet dat deze onderverdeling tussen de regio's van invloed is op de prestaties die de minister voor OS wil leveren.

Middelen: wat mag het kosten?

Bij vier operationele doelstellingen zijn de uitgaven begroot op € 0, net als in de begroting van 2007. Volgens het ministerie wil dit niet zeggen dat er voor die operationele doelstellingen geen uitgaven gedaan worden, maar dat de uitgaven zijn verspreid over meerdere operationele doelstellingen. Wij hebben in ons rapport bij het jaarverslag 2006 aanbevolen om de kosten die niet direct aan een operationele doelstelling verbonden kunnen worden expliciet bij de operationele doelstelling aan te geven. Wanneer prestaties onder een andere operationele doelstelling zijn opgenomen dan de bijbehorende uitgaven, verdient het aanbeveling dit duidelijk te vermelden in de toelichting bij deze operationele doelstellingen.

¹⁹ Operationele doelstelling 5.5: Een wereldwijde betrokkenheid voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en het onverkort uitvoeren van de Caïro-agenda.

Wij hebben ook onderzocht hoe de ministers van BuiZa en voor OS zich in het jaarverslag verantwoordden over het realiseren van de kabinetsprioriteiten en de departementale beleidsprioriteiten, de daarvoor geleverde prestaties en de daarmee gemoeide uitgaven. We zijn daarvoor nagegaan of de ministers zich hebben verantwoord over de kabinetsprioriteiten die zijn toe te rekenen aan hun ministerie. Ook hebben we onderzocht over welk deel van de uitgaven de ministers verantwoording afleggen in het beleidsverslag van het jaarverslag.

De ministers verantwoordden zich over alle beleidsprioriteiten van het kabinet. Voor het Ministerie van BuiZa gaat het om de tien doelstellingen uit pijler 1 «Een actieve internationale en Europese rol» en het project «De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij». Voor enkele doelstellingen van pijler 1 geldt dat ook andere ministers daar verantwoording over afleggen, zoals doelstellingen vier en acht.

Doelstellingen vijf²⁰, zes²¹ en zeven²² zijn in 2007 door het Ministerie van BuiZa verder uitgewerkt in de beleidsnotities «Een zaak van iedereen, Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld» (BuiZa, 2007b) en «Naar een menswaardig bestaan, een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid» (BuiZa, 2007f). Naast de tien doelstellingen besteedt het ministerie ook aandacht aan twee thema's die de doelstellingen overstijgen:

- draagvlak Nederlands buitenlandbeleid;
- internationaal cultuurbeleid.

Het ministerie geeft aan dat meer politieke focus wordt verkregen door alleen de meest aansprekende resultaten te rapporteren.

Wij concluderen dat het beleidsverslag leesbaarder en bruikbaar is dan voorgaande jaren.

Bij een aantal kabinetsdoelstellingen past de invulling van de niet-financiële beleidsinformatie volgens ons niet binnen de betreffende doelstelling. Zo maakt het beleidsverslag niet duidelijk waarom drinkwater en sanitaire voorzieningen zijn opgenomen bij doelstelling 8 «Actief bijdragen aan het tot stand komen van nieuwe ambitieuze internationale klimaatdoelstellingen voor na 2012». De onderbouwing hiervoor is in de tekst van het jaarverslag onvoldoende aanwezig.

Daarnaast is bij sommige doelstellingen niet duidelijk welke bijdrage Nederland heeft geleverd aan het bereiken van een specifiek resultaat. Dit speelt bijvoorbeeld bij kabinetsdoelstelling 1²³ (zie kader).

Voorbeeld van onduidelijke Nederlandse bijdrage in het Jaarverslag 2007 van BuiZa

In de tekst van het Jaarverslag 2007 van BuiZa schrijft de minister over het EU-veiligheidsbeleid en de resultaten die op dit gebied in 2007 zijn behaald: «Ook is de praktische en operationele politie- en justitiesamenwerking tussen de lidstaten en met Europol, Eurojust en Frontex verder uitgebouwd en verdiept. Zo kunnen de politiebestanden binnen de EU aan elkaar worden gekoppeld en zijn afspraken gemaakt over de samenstelling van een pool (mensen en materieel) die kan worden ingezet bij migratiecrises in de zuidelijke lidstaten [...]»

²⁰ Samenhang en effectiviteit van het veiligheids- en ontwikkelingsbeleid vergroten.

²¹ Duurzame economische ontwikkeling bevorderen en armoedebestrijding met kracht voortzetten en uitwerken in het project De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij.

²² Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor mensenrechten overal ter wereld.

²³ Een Europa met een stevig draagvlak onder de burgers dat zich richt op terreinen waar het meerwaarde levert en zich niet begeeft op terreinen waar lidstaten het beter zelf kunnen regelen.

Wij menen dat de bruikbaarheid van het beleidsverslag verder kan toenemen door:

- de wijze waarop resultaten aan doelstellingen worden gekoppeld te verbeteren;

- de Nederlandse inzet bij de behaalde resultaten beter zichtbaar te maken.

Wij merken op dat het beleidsverslag gekenmerkt wordt door een positieve toonzetting en weinig leerpunten en reflectie bevat. Verder valt ons op dat het ministerie in het jaarverslag een relatie heeft gelegd tussen de kabinetsdoelstellingen en de operationele doelstellingen, maar dat de relatie tussen de doelstellingen en de kosten niet één op één te maken is.

Evaluaties

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag geven de bewindslieden aan dat uitvoering is gegeven aan de motie om in het jaarverslag systematisch aandacht te besteden aan de uitkomsten van evaluaties (Tweede Kamer, 2007). Hierbij heeft de Tweede Kamer verzocht in de komende jaarverslagen de relatie tussen de Nederlandse beleidseffecten en -prestaties meer inzichtelijk te maken en daarbij gebruik te maken van de beleidsaanbevelingen en expertise van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). BuiZa heeft in de tabellen over evaluaties in het jaarverslag in totaal 22 evaluaties opgenomen als afgerond in 2007. In het beleidsverslag wordt aan zeven evaluaties gerefereerd, waarvan één evaluatie van 2006. Van deze genoemde evaluaties zijn volgens het beleidsverslag de bevindingen overwegend positief, met enkele punten voor verbetering. Specifieke leerpunten uit de evaluaties staan nauwelijks in het beleidsverslag. Wij concluderen dan ook dat uitvoering van deze motie voor verbetering vatbaar is.

Wij hebben verder geconstateerd dat twee van de 22 evaluaties die zijn afgerond in 2007, medio april 2008 nog niet naar de Tweede Kamer waren gestuurd. Het gaat om «Clean Development Mechanism (CDM)», vastgesteld op 26 september 2007, en «Evaluatie effectiviteit Nederlandse EU voorzitterschap», vastgesteld op 19 december 2007.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

Naast beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag hebben wij onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen.

Wij hebben onderzoek gedaan naar operationele doelstelling 5.5 van beleidsartikel 5 «Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling». Operationele doelstelling 5.5 luidt: «Een wereldwijde betrokkenheid voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en het onverkort uitvoeren van de Caïro-agenda.» Van die doelstelling hebben wij drie na te streven resultaten onderzocht (zie ook kader).

Onderzochte na te streven resultaten binnen operationele doelstelling 5.5; de omschrijving in de Begroting 2008 van het Ministerie van BuiZa

- 1) Nederland heeft samen met enkele andere bilaterale donoren, multilaterale organisaties en mondiale gezondheidsinitiatieven een proces geïnitieerd om in minimaal vijf landen een gecoördineerde inspanning te leveren om de ontvangende landen te ondersteunen om de gezondheidssystemen te versterken en voortgang richting MDG's te versnellen.
- 2) In acht landen zijn concrete stappen genomen om verbetering van de SRGR van jongeren te bereiken, waaronder seksuele voorlichting en dienstverlening, inclusief reproductive health commodities.
- 3) In vijf post-conflictlanden zijn maatregelen genomen om sekse-gerelateerd geweld aan te pakken, zoals demobilisatie en ontwapening, hervorming van de veiligheidssector (Democratische Republiek Congo) en maatregelen tegen zoutzuurgeweld (Bangladesh).

Met de keuze voor deze doelstelling en drie daaronder vallende na te streven resultaten sluiten wij aan bij het onderzoek *Staat van de beleidsinformatie 2008*, dat wij net als voorliggend rapport publiceren op 21 mei 2008.

In ons onderzoek hebben we gekeken op welke wijze informatie over de drie na te streven resultaten is opgenomen in het beleidsverslag van het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa. We hebben geconstateerd dat in het beleidsverslag van het jaarverslag niet systematisch wordt teruggekomen op de «na te streven resultaten» uit de begroting 2007. In het kader van het experiment geeft het ministerie aan dat alleen over de meest aansprekende resultaten is gerapporteerd in het beleidsverslag. Beleidsartikel 5 is ondergebracht onder de kabinetsdoelstelling 6 «Duurzame economische ontwikkeling bevorderen en armoedebestrijding met kracht voortzetten en uitwerken in het project De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij». We hebben hierbij onderzocht of uit de aangeleverde beleidsinformatie opgemaakt kon worden of de resultaten behaald waren. Ten slotte hebben we onderzocht op welke wijze een relatie tussen de financiële informatie en de niet-financiële informatie in het jaarverslag te leggen is.

4.2.1 Resultaat 1: proces ter versterking van gezondheidssystemen

**Informatie over resultaat 1
zoals opgenomen in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa**

De minister schrijft in het jaarverslag onder doelstelling 6: «Voortgang op de gezondheid MDG's (MDG 4, 5 en 6) is sterk afhankelijk van de verbetering van de kwaliteit van gezondheidssystemen in brede zin. Nederland heeft via bilaterale programma's in twaalf partnerlanden de gezondheidssector steun verleend. Het in 2007 getekende *International Health Partnership* (IHP) beoogt meer inzet en betere samenwerking om de achterstanden in het bereiken van de MDG's op het gebied van gezondheid in te halen. Nederland ziet dit partnerschap als een belangrijke stap om tot betere afspraken en een meer effectieve inzet op landenniveau te komen. De gemaakte afspraken zijn vastgelegd in een «compact» (overeenkomst) dat is ondertekend door de Ministers van Gezondheid van acht ontwikkelingslanden (waaronder de vier Nederlandse partnerlanden Ethiopië, Mozambique, Zambia en Mali), de hoofden van de belangrijkste internationale gezondheidsorganisaties en bilaterale donoren.»

De informatie in het beleidsverslag (zie kader hierboven) maakt expliciet dat er door deelname aan het *International Health Partnership* (IHP) een

gecoördineerd proces is *geïnitieerd*. Hierbij wordt aangegeven dat het proces is geïnitieerd in acht ontwikkelingslanden, waaronder vier partnerlanden van Nederland (landen waar Nederland een structurele ontwikkelingsrelatie mee heeft). Wij vinden het niet noemen van de overige vier landen niet bijdragen aan de transparantie over het bereiken van het resultaat. Ook licht de minister niet toe:

- waarom juist in deze landen het gecoördineerde proces is geïnitieerd;
- hoe Nederland bijdraagt aan dit proces in landen waar Nederland geen partnerland is, maar die wel binnen de IHP-overeenkomst vallen;
- wat dan precies een gecoördineerd proces is en wat de relatie is tussen meer coördinatie en de versterking van de gezondheidszorg.

Wij constateren op basis van de niet-financiële informatie in het jaarverslag dat dit na te streven resultaat, met inachtneming van voornoemde punten, is behaald.

4.2.2 Resultaat 2: concrete stappen ter verbetering SRGR van jongeren

Informatie over resultaat 2 zoals opgenomen in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa

De minister schrijft in het jaarverslag onder doelstelling 6:
«[...] Nederland [ondersteunt] multilaterale organisaties en internationale NGO's om SRGR beleid en programma's ten aanzien van jongeren te ontwikkelen en uit te voeren in een groot aantal landen, waar onder Bangladesh, Burundi, Cambodja, Indonesië, Ethiopië, Malawi en Rwanda en Vietnam.»

De informatie in het jaarverslag (zie kader hierboven) geeft niet aan in hoeverre er concrete stappen zijn genomen om de SRGR voor jongeren te verbeteren. Het is voor de acht landen die genoemd worden uit de informatie niet op te maken of er concrete stappen met het beleid en de programma's zijn gezet.

Waarom juist deze acht landen gekozen worden is ook niet duidelijk. Het totaal aantal landen waar Nederland NGO's en multilaterale organisaties ondersteunt is niet gespecificeerd. Het Ministerie van BuiZa geeft in het jaarverslag alleen aan welke inspanningen zijn verricht. De formulering van resultaat 2 vraagt om de beoogde uitkomst van die inzet. Het valt daarom niet uit de niet-financiële beleidsinformatie met zekerheid op te maken of het Ministerie van BuiZa dit resultaat heeft behaald.

Informatie over resultaat 3 zoals opgenomen in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa

De minister schrijft in het jaarverslag onder doelstelling 6:
«In 2007 zijn [...] afspraken gemaakt om de komende jaren in negen landen bilateraal de aanpak van het geweld tegen vrouwen te zullen steunen. In vijf van deze landen, Bangladesh, Ghana, Mozambique, Guatemala en Ethiopië zal in 2008 worden begonnen, een jaar later zullen Zuid Afrika, [Democratische Republiek Congo], Macedonië en Nicaragua zich hierbij voegen. Dit is een intensivering van de Nederlandse inzet op de bescherming van vrouwenrechten in partnerschap met het Nederlandse maatschappelijk middenveld. Verder werd in 2007 ook middels lopende programma's geweld tegen vrouwen aangepakt in verschillende landen. Zo werd in Bangladesh de Acid Survivors Foundation gesteund die opvang van slachtoffers combineert met bewustmakingacties en strafbaarstelling en vervolging van daders. In de Democratische Republiek Congo ondersteunt Nederland verschillende activiteiten tegen seksueel geweld tegen vrouwen (van de financiering van een documentaire, vertaling van wetteksten tot «gender-training» van militairen). Andere landen waar programma's worden gesteund om geweld tegen vrouwen aan te pakken zijn Ethiopië, Guatemala en Nicaragua.»

Over de informatie over resultaat 3 in het jaarverslag (zie kader hierboven) constateren wij het volgende:

- In het jaarverslag is niet aangegeven in welke vijf post-conflictlanden maatregelen zijn genomen of *welke* maatregelen zijn genomen;
- Het jaarverslag spreekt van negen landen waarin het Ministerie van BuiZa de komende jaren de aanpak van geweld tegen vrouwen zal ondersteunen. De uitvoering hiervan zal echter pas in 2008 en 2009 beginnen. De relatie met het na te streven resultaat in 2007 wordt niet gelegd.
- De relatie tussen de activiteiten en de bijdrage aan de aanpak van sekse-gerelateerd geweld niet altijd duidelijk te leggen is. Hieronder vallen onder andere de genoemde documentaire in de Democratische Republiek Congo en de vertaling van wetteksten.

Wij vinden dat uit de niet-financiële beleidsinformatie in het jaarverslag niet blijkt dat dit na te streven resultaat is behaald.

4.2.4 Financiële toelichting

Het financieel belang van de drie na te streven resultaten is niet op te maken uit het jaarverslag.²⁴ Wij zijn van mening dat dit de toegankelijkheid en transparantie van het jaarverslag belemmert, omdat niet duidelijk is welk deel van de begrote middelen de na te streven resultaten afdekt. In tabel 7 staan de ramingen voor 2007 tegenover de realisatie over 2007.

²⁴ De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven dit overigens niet voor.

Tabel 7 Overzicht begroting en realisatie operationele doelstelling 5.5 (in €)

	Raming 2007 ¹	Realisatie 2007 ²
<i>Bilateraal³</i>	78 515 000	122 694 000
Gezondheidszorg algemeen decentraal	74 465 000	93 832 000
Gezondheidszorg algemeen centraal	0	25 638 000
Reproductieve gezondheid decentraal	4 050 000	3 224 000
Reproductieve gezondheid centraal	0	0
<i>Maatschappelijke organisaties</i>	15 200 000	19 004 000
TMF-programma gezondheidszorg algemeen	7 000 000	7 677 000
TMF reproductieve gezondheid	8 200 000	11 327 000
SALIN: SRGR	0	0
Totaal	93 715 000	141 698 000

¹ Op basis van ontwerpbegroting 2007: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 V, nr. 2.

² Op basis van cijfers uit het financiële systeem van het Ministerie van BuiZa, Piramide.

³ Decentrale middelen zijn de gedelegeerde middelen die de posten inzetten, centrale middelen zijn de middelen die de directies inzetten.

Financiële toelichting zoals opgenomen in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa

De minister schrijft in het jaarverslag in de financiële toelichting bij operationele doelstelling 5.5:
«Per saldo werd in 2007 bijna € 48 miljoen meer uitgegeven aan programma's voor de verbetering van de reproductieve gezondheidszorg, één van de prioritaire thema's uit de beleidsbrief «Een zaak van iedereen» (Tweede Kamer, 2007b). De extra uitgaven zijn met name bestemd voor landenprogramma's op het gebied van (reproductieve) gezondheidszorg via de ambassades. Voorbeelden zijn Ethiopië (€ 4 miljoen) en Mozambique (€ 2,5 miljoen). Daarnaast is er een verhoging van de bijdrage aan de Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI) met € 20 miljoen.»

De titel en tekst van de operationele doelstelling veronderstellen dat het merendeel van uitgaven gericht is op SRGR en het uitvoeren van de Caïro-agenda. Eén van de te behalen resultaten refereert aan het versterken van de basisgezondheidszorg. Uit het overzicht van de gerealiseerde uitgaven blijkt dat 10% van alle uitgaven is besteed aan reproductieve gezondheidszorg en 90% aan gezondheidszorg algemeen. Daarnaast is het niet inzichtelijk welke kostensoorten bijdragen aan de uitvoering van de Caïro-agenda. De formulering van operationele doelstelling 5.5 komt daarmee volgens ons niet overeen met de allocatie van middelen.

Relatie tussen financiële informatie en beleidsinformatie

De financiële toelichting stelt dat de bijdrage aan Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI) met € 20 miljoen is verhoogd. In het beleidsverslag wordt GAVI niet genoemd. Het is daarom niet duidelijk:

- waarom dit bedrag aan GAVI wordt gegeven;
- aan welk na te streven resultaat GAVI een bijdrage levert.

Daarnaast wordt gesteld dat de bijdragen aan de sectorale programma's voor gezondheidszorg in bepaalde landen worden verhoogd. Deze informatie valt volgens ons eveneens niet te koppelen aan informatie die in het beleidsverslag staat. Het is niet duidelijk aan welk na te streven resultaat deze financiële inspanning zal bijdragen.

Het IHP daarentegen wordt wel in het beleidsverslag genoemd, maar niet in de financiële toelichting, waardoor onder andere niet duidelijk is:

- of de inspanningen onder het IHP financieel onderbouwd zijn;
- hoe de verhouding is tussen het IHP en de lokale sectorale programma's²⁵ in de vier partnerlanden.

We constateren dat er moeilijk een relatie is te leggen tussen de financiële toelichting en de behaalde resultaten genoemd in het beleidsverslag. Aangezien de extra financiële inzet niet duidelijk te koppelen is aan te behalen resultaten, zijn wij van mening dat de minister niet aannemelijk maakt dat deze extra inzet bijdraagt aan te behalen resultaten.

4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. Deze projecten vragen vaak meer geld en tijd dan gepland en de Tweede Kamer wilde weten wat daarvan de oorzaak is.

Op 29 november 2007 is het eerste deel van het onderzoek gepubliceerd: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007). Het tweede deel van het onderzoek wordt verwacht in juni 2008.

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. De minister van BuiZa meldt in het Jaarverslag 2007 het volgende over ICT-projecten binnen het ministerie:

- E-module inkoop: voorbereiding van de invoering heeft meer tijd gekost dan voorzien en is daarom niet gerealiseerd.
- Personele- en financiële administratie: technisch en applicatief beheer is uitbesteed aan externe leverancier. De koppeling met P-direct zal per 1 januari 2009 in gebruik worden genomen.
- Internationale betalingen: er is een «in-house shared service center» opgezet en sinds het tweede kwartaal van 2007 worden alle internationale betalingen centraal afgewikkeld.
- Reisdocumenten aanvraag- en archiefstation (RAAS)-infrastructuur: De vervanging van deze infrastructuur is voltooid. Het vernieuwde RAAS kan biometrie in het reisdocumentenproces toepassen.
- Nieuwe visum informatiesysteem (NVIS): dit systeem is in 2007 op een groot aantal posten in gebruik genomen.

²⁵ In de landen waar Nederland een structurele hulprelatie mee heeft, is de ambassade in dat land actief in maximaal drie sectoren, zoals milieu en gezondheid. De ontwikkelingshulpprogramma's van ambassades dienen binnen de gekozen sectoren te vallen.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen							
1	Versterking internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten	98 619	10	-	71	-	nee
2	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	1 156 510	1 630	-	6 490	-	nee
3	Versterkte Europese samenwerking	7 971 324	0	-	0	-	nee
4	Meer welvaart en minder armoede	1 012 701	1 000	-	1 388	-	nee
5	Toegenomen menselijke ontwikkeling en sociale ontwikkeling	560 411	-	-	-	-	-
6	Beter beschermd en ontwikkeld milieu	347 629	-	-	-	-	-
7	Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer	104 763	-	-	-	-	-
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	55 422	2 440	-	2 440	-	nee
Niet-beleidsartikelen							
9	Geheim	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	23	-	-	-	-	-
11	Algemeen	712 357	6 730	-	6 730	-	nee
Totaal		12 019 759	11 810	-	5 309	-	

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal verplichtingen	12 019 759
	Procentuele fout	0,10%
	Procentuele onzekerheid	0,04%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

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

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen										
1	Versterking internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten	92 467	4 843	-	40	-	-	4 883	nee	-
2	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	917 117	5 215	-	-	-	-	5 215	nee	-
3	Versterkte Europese samenwerking	7 659 243	11	-	-	-	-	11	nee	-
4	Meer welvaart en minder armoede	1 049 693	1 467	-	5	-	-	1 473	nee	-
5	Toegenomen menselijke ontwikkeling en sociale ontwikkeling	1 581 035	5 898	-	-	-	-	5 898	nee	-
6	Beter beschermd en ontwikkeld milieu	356 008	6 407	-	1 089	-	-	7 496	nee	-
7	Weilzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer	152 808	341	-	237	-	-	577	nee	-
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	97 905	800	-	1 000	-	-	1 800	nee	-
Niet-beleidsartikelen										
9	Geheim	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	23	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Algemeen	930 275	2 274	6	8 680	-	-	10 960	nee	-
Totaal		12 836 574	27 256	6	11 051	-	-			
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	12 836 574	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten							
	Procentuele fout	0,21%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	0,09%	Tolerantiegrens niet overschreden							
(2)	Totaal	12 837 191	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten							
	Procentuele fout	0,21%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	0,09%	Tolerantiegrens niet overschreden							

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Deugdelijke weergave			
			Rechtmatigheid	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen						
1	Versterking internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten	92 467	4 843	40	4 883	nee
2	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	915 165	5 215	-	5 215	nee
3	Versterkte Europese samenwerking	7 032 238	11	-	11	nee
4	Meer welvaart en minder armoede	959 751	1 467	5	1 473	nee
5	Toegenomen menselijke ontwikkeling en sociale ontwikkeling	1 581 035	5 898	-	5 898	nee
6	Beter beschermd en ontwikkeld milieu	356 008	6 407	1 089	7 496	nee
7	Weilzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer	111 681	341	237	577	nee
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	97 146	800	1 000	1 800	nee
Niet-beleidsartikelen						
9	Geheim	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	23	-	-	-	-
11	Algemeen	718 295	2 274	8 680	10 960	nee
Totaal		11 863 809	27 256	11 051	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. Post nr.	Fout
Totaal individuele fouten	0
Totaal uitgaven	11 863 809
Procentuele fout	0,23%
Procentuele onzekerheid	0,09%
	Tolerantiegrens niet overschreden
	Tolerantiegrens niet overschreden

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			heid	weergave	heid	weergave			
Beleidsartikelen									
1	Versterking internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	1 952	-	-	-	-	-	-	-
3	Versterkte Europese samenwerking	627 005	-	-	-	-	-	-	-
4	Meer welvaart en minder armoede	89 942	-	-	-	-	-	-	-
5	Toegenomen menselijke ontwikkeling en sociale ontwikkeling	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Beter beschermd en ontwikkeld milieu	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Weilzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer	41 127	-	-	-	-	-	-	-
8	Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	759	-	-	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen									
9	Geheim	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Algemeen	211 980	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		972 765	-	-	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	972 765
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F+O	Onzekerheid over volledigheid
3	Liquide middelen	46 059	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	16 921	-	-	1 523	-	-	-	1 523	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	12 002	-	-	1 086	-	-	-	1 086	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	455 080	-	-	44	-	-	-	44	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	5 502 856	25 861	-	22 646	24 552	-	-	73 059	-
11	Garantieplichtingen	418 651	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	10 184 253	-	-	5 080	-	-	-	5 080	-
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	16 635 822	25 861	-	30 379	24 552	-	-	-	-

* De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld

Totaal saldbalans	16 635 822	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele fout	0,34%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,15%	Tolerantiegrens niet overschreden

AAL	Audit Actielijst
AC	Audit Committee
AO/IC	Administratieve Organisatie/Interne Controle
ARAR	Algemeen Rijksambtenaren Reglement
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBI	Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelings-landen
CDM	Clean Development Mechanism
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DAD	Departementale Auditdienst
DBZV	Voorzieningenstelsel van de Dienst Buitenlandse Zaken
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DGO	Departementaal Georganiseerd Overleg
DHB	Directie Huisvesting Buitenland
DVF	Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële instellingen
EU	Europese Unie
FEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
FMO	Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
HBBZ	Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken
HDPO	Hoofddirectie Personeel en Organisatie
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IHP	International Health Partnership
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleids-evaluatie
ISB	Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering
LVN	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MDG	Millennium Development Goal (millennium-ontwikkelingsdoel)
MFS	Medefinancieringsstelsel
NFBI	Niet-financiële beleidsinformatie
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NIMD	Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie
NVIS	Nieuw Visum Informatie Systeem
OD	Operationele doelstelling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PIPS	Politieke en Interparlementaire Samenwerking
PM&E	Planning, monitoring en evaluatie
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
RDBZ	Reglement Dienst Buitenlandse Zaken
RDS	Reisdeclaratiesysteem
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
SALIN	Strategische Allianties met Internationale NGO's
SRGR	Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten
TMF	Thematische Medefinanciering
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording

VIR-bi	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-bijzondere informatie
VN	Verenigde Naties
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WOPT	Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd. *Cursief* weergegeven woorden worden elders in de lijst nader toegelicht.

Accountantsrapport/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de uitkomsten van zijn onderzoek. Bij de rijksoverheid zijn dit de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de *bedrijfsvoeringsinformatie* en de *beleidsinformatie* van een departement, (b) het *financieel beheer* en het *materieelbeheer* van een departement en (c) de *financiële informatie* in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant (van een departementale auditdienst) waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening met de daarbij behorende financiële toelichtingen en (bij het Rijk) over de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. De accountantsverklaring geeft ook aan of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende verslaggevingsvoorschriften en of de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet-strijdig is met de financiële informatie.

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring.

Apparaatsuitgaven

Uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salarisuitgaven, (onderhouds)uitgaven voor de huisvesting, overheaduitgaven. Andere uitgaven die een ministerie doet zijn *programma-uitgaven*.

Artikelsgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Ten behoeve van het *budgetrecht* van de Tweede Kamer voor de afzonderlijke *begrotingsartikelen*, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve *tolerantiegrenzen* op het niveau van begrotingsartikelen. Dat wil zeggen: per begrotingsartikel wordt gekeken hoeveel fouten en/of onzekerheden er zijn, hoeveel geld daarmee in totaal gemoeid is en of dit totaal het bedrag te boven gaat dat de Algemene Rekenkamer voor het begrotingsartikel in kwestie nog toelaatbaar acht.

Autoriseren

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat zij bepalen hoeveel een minister maximaal kan besteden en aan welke doelen. Zie ook *budgetrecht*.

Balanspost

Post in de balans van een *baten-lastendienst* met de activa (bezittingen) en passiva (eigen vermogen en schulden) van de dienst.

Baten

De (op een staat van baten en *lasten* op te nemen) bedragen die worden beschouwd als voordelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

Baten-lastendienst

Een dienstonderdeel van een ministerie met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. Deze grotere zelfstandigheid laat onverlet dat er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid en dat het budgetrecht van de Tweede Kamer van toepassing is.

Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording van het moederministerie. Ook voert een baten-lastendienst een eigen administratie, los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De term «baten-lastendienst» verwijst naar de boekhoudmethode die deze diensten hanteren, het *baten-lastenstelsel*.

Baten-lastenstelsel

Bij een stelsel van *baten* en *lasten* worden de opbrengsten en uitgaven voor een geleverde of ontvangen dienst verantwoord in het jaar waarin die dienst geleverd of ontvangen is. Deze methode verschilt van het *kasstelsel*, waarbij het moment van uitgeven of ontvangen bepalend is voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Bedrijfsvoering

Onder de bedrijfsvoering vallen alle processen die ervoor zorgen dat een ministerie kan functioneren: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over (a) de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), (b) de totstandkoming van de beleidsinformatie, (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en (d) de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Begrotingshoofdstuk

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 26 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

Begrotingsartikel/Beleidsartikel

Ieder begrotingshoofdstuk kent twee soorten begrotingsartikelen: beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. In de beleidsartikelen geeft de minister een toelichting op de door hem te realiseren beleidsresultaten. Een beleidsartikel bestaat uit een overkoepelende (algemene) doelstelling, en indien van toepassing één of meer *operationele doelstellingen*, met bijbehorende *prestatiegegevens*. Aan niet-beleidsartikelen worden *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten toegerekend die geen verband houden met het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Beleidsinformatie

Beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de gerealiseerde effecten als gevolg van het gevoerde beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

Bestuurskosten

Tot «bestuurskosten» worden gerekend: (a) de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt, en (b) de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt.²⁶

Bezwaar

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. Zij kan ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. De Algemene Rekenkamer doet dit niet snel. Zij brengt de minister eerst op de hoogte van het voornemen om bezwaar te maken en overlegt met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 88 en 89 van de *Comptabiliteitswet 2001*.

Bezwaaronderzoek

Voordat de Algemene Rekenkamer besluit om *bezwaar* te maken, doet zij nader onderzoek naar het betreffende probleem. Dergelijk onderzoek heet een bezwaaronderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek dienen als mogelijke onderbouwing van het bezwaar. Op grond van de resultaten van dit onderzoek neemt de Algemene Rekenkamer een besluit over het al dan niet maken van bezwaar.

Budgetrecht

Recht van de Staten-Generaal om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen). Zie ook *autoriseren*. De Tweede Kamer heeft budgetrecht op artikelniveau. Een *begrotingsartikel* is de kleinste eenheid van een begrotingswet waarin de bedragen voor de aan te gane verplichtingen, te verrichten uitgaven en te innen ontvangsten zijn opgenomen. De Tweede Kamer kan het door het recht van amendement een begrotingsartikel wijzigen.

De Eerste Kamer heeft budgetrecht op hoofdstukniveau. Nadat de Tweede Kamer op de begrotingswetten (en daarmee de begrotingen) op artikel-

²⁶ Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, 7 juni 2002.

niveau heeft goedgekeurd, kan de Eerste Kamer alleen de begrotingswet als geheel (het *begrotinghoofdstuk*) goedkeuren of verwerpen.

Comply or explain

«Pas toe of leg uit». In het departementale jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor uitgegeven middelen (comply). Sinds 2005 mag de minister afzien van het opnemen van concrete beleidsinformatie in zijn jaarverslag (motie-Douma c.s., 2005). Hij moet dan wel uitleggen waarom hij het niet zinvol of relevant acht om die informatie op te nemen (explain).

Comptabiliteitswet 2001

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. De CW 2001 schrijft ook de taken van de Algemene Rekenkamer voor. Deze wet draagt de Algemene Rekenkamer onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

Controleerbaar

Het financieel beheer van een ministerie is controleerbaar als de beheers-handelingen duidelijk zijn vastgelegd, opdat de organisatie goed kan functioneren en opdat audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

Controletoren

Het stelsel van control (sturing en beheersing van beleids- en beheers-processen), controle (verificatie) en (budgettair) toezicht binnen het Rijk.

Decharge

Goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingsuitvoering van de minister. Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de *slotwetten* goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: deze laatsten worden ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Departementale auditdienst (DAD)

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. Deze plaats, direct onder de secretaris-generaal van het betreffende ministerie, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Verder kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

Deugdelijke/ondeugdelijke weergave

De in het jaarverslag opgenomen financiële informatie dient *deugdelijk* te zijn weergegeven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Tweede Kamer zich als gebruiker van die informatie een oordeel kan vormen over de uitkomsten.

Europese aanbestedingsregels

Regels voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De regels zijn gericht op een transparant aanbestedingsproces op basis van objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de *Comptabiliteitswet 2001*.

Financiële informatie

Financiële informatie betreft de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van een ministerie in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij (en voor zover van toepassing: de *baten*, *lasten*, *kapitaall uitgaven*, *kapitaalonvangsten* en *balansposten* in de samenvattende verantwoordingsstaat van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten* en de toelichting daarbij).

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk vormen tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die aansluit op de in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten. De saldibalans van het Rijk sluit aan op de departementale saldibalansen. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria *rechtmatigheid* en *deugdelijke weergave*. We spreken van een *fout* als bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten onrechtmatig zijn (de minister heeft het geld niet uitgegeven of ontvangen volgens de daarvoor geldende wetten en regels) of ondeugdelijk zijn weergegeven (de minister heeft de financiële informatie niet juist of volledig verantwoord).

Getrouwbeeldverklaring

Een verklaring waarin de accountant aangeeft of hij tot het oordeel is gekomen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, in overeenstemming met de van toepassing zijnde grondslagen voor de verslaggeving.

Indemniteitswet

Wetsvoorstel bedoeld om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer op te heffen. In een indemniteitswet vraagt de minister de Tweede Kamer om de verplichtingen, uitgaven of ontvangsten, ondanks het bezwaar van de Algemene Rekenkamer toch goed te keuren.

Jaarverslag

Bij de rijksoverheid bestaat het jaarverslag uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van het departement en voor zover van toepassing de *baten*, *lasten*,

kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten van de onder een ministerie vallende baten-lastendiensten;
(c) *bedrijfsvoeringsinformatie: het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).*

Kapitaaluitgaven/kapitaalontvangsten

Uitgaven respectievelijk ontvangsten in verband met investeringen en desinvesteringen in kapitaalgoederen, alsmede de financiering daarvan.

Kasstelsel

In een kasstelsel is het moment van uitgeven of ontvangen van het geld bepalend voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Lasten

De (op een staat van *baten* en lasten op te nemen) bedragen die worden beschouwd als nadelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

M&O-beleid

M&O staat voor misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-beleid is het geheel van maatregelen dat een minister neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken.

Materieelbeheer

Het materieelbeheer van een ministerie behelst de zorg voor alle niet-geldelijke zaken, vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Niet-financiële informatie

Zie *beleidsinformatie*.

Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid

De Algemene Rekenkamer spreekt van een «onvolkomenheid» wanneer sprake is van een overschrijding van de kwalitatieve *tolerantiegrenzen* die zij hanteert bij de beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement. Of een onvolkomenheid als «ernstig» wordt gekwalificeerd hangt af van de frequentie van voorkomen en de zwaarte van de onvolkomenheid.

Onzeker (onzekerheden)

De Algemene Rekenkamer kwalificeert *financiële informatie* als «onzeker» wanneer zij door *onvolkomenheden* in het *financieel beheer* niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten *rechtmatig* zijn of *deugdelijk* zijn *weergegeven*.

Ordelijk

Het financieel beheer is ordelijk als het is opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde, procedureregels en functioneert in overeenstemming met die procedureregels.

Operationele doelstelling

Operationele doelstellingen zijn een nadere uitwerking van de algemene beleidsdoelstelling die bij een *beleidsartikel* hoort.

Overdrachtsuitgaven

Overdrachtsuitgaven zijn uitgaven aan personen of instellingen in de vorm van – onder andere – subsidies en (specifieke) uitkeringen, waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen of diensten worden gevraagd.

Planning- & controlcyclus

Het geheel van afspraken en maatregelen, inclusief het tijdschema, dat moet leiden tot een beheerste bedrijfsvoering, waaronder opstelling en uitvoering van de begroting.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het *financieel beheer* of *fouten* en *onzekerheden* in de *financiële informatie* in het *jaarverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Prestatiegegevens

Prestatiegegevens zijn kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren waarmee de minister inzicht biedt in de door hem gerealiseerde beleidsresultaten. Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Programma-uitgaven

Programma-uitgaven zijn alle uitgaven die de minister doet in het kader van de uitvoering van zijn beleid, met uitzondering van de *apparatuur-uitgaven*.

Rechtmatigheid

Norm waaraan het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de daartoe bijgehouden administraties, alsmede de *financiële informatie* in het jaarverslag moeten voldoen. Voor de financiële informatie houdt dit in dat zij tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wetten en wettelijke regelingen.

Review

Voor haar oordelen over het jaarverslag maakt de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de *departementale auditdienst (DAD)*. Om te bepalen of ze de bevindingen van de DAD kan overnemen, beoordeelt zij de controlewerkzaamheden die door de DAD zijn uitgevoerd. Dit wordt «review» genoemd.

Risicoanalyses

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle processen en geldstromen tot in detail, maar maakt daarbij gebruik van risicoanalyses. Dat betekent dat zij haar onderzoeksinspanningen vooral richt op die onderdelen, processen of geldstromen waar essentiële knelpunten of risico's zijn geïdentificeerd.

Saldibalans

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het einde van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om posten als: vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

Slotwet/slotwetmutaties

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet wordt gelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer.

Taakstelling

Onder «taakstelling» verstaan we in dit rapport de uitwerking van de bezuinigingsmaatregelen voor de rijksdienst uit het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende.

Tolerantiegrenzen

Tolerantiegrenzen worden zowel door de ministers als door de Algemene Rekenkamer gehanteerd om te bepalen welke fouten en onzekerheden worden gerapporteerd in respectievelijk de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementale jaarverslagen en in de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer.

Op voorstel van de minister van Financiën en met instemming van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer wordt in 2007 en 2008 een experiment uitgevoerd met verruimde tolerantiegrenzen. In ons rapport *Rijk verantwoord 2007* en op www.rekenkamer.nl staat een overzicht van de (aangepaste) tolerantiegrenzen.

Verslaggevingseisen

De presentatie van de informatie in het jaarverslag moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Verantwoordingsdag

Ieder jaar worden op de derde woensdag van mei de departementale en niet-departementale *jaarverslagen* en het Financieel jaarverslag Rijk gepubliceerd. Met het jaarverslag leggen ministers verantwoording af over het door hen gevoerde (financiële) beleid en de bedrijfsvoering in het voorgaande jaar. Deze dag wordt dan ook wel «Verantwoordingsdag» genoemd.

De Algemene Rekenkamer publiceert op Verantwoordingsdag de resultaten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek in de rapporten bij de jaarverslagen en het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk: *Rijk verantwoord*.

Verantwoordingsstaat

In de verantwoordingsstaat in het jaarverslag worden per begrotingsartikel de gerealiseerde bedragen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten staan de baten, de lasten, het saldo van baten en lasten, de kapitaaluitgaven en de kapitaalontvangsten van de baten-lastendiensten die onder het ministerie vallen.

Verplichting

Een verplichting is een juridische verbintenis die (a) ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die (b) tot uitgaven leidt of kan leiden.

Voorschot

Onder een voorschot wordt verstaan (a) een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken; of (b) een vooruitbetaling van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.

LITERATUUR

Publicaties

Algemene Rekenkamer (1995). *Juniverslag van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 230, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100.

Algemene Rekenkamer (2007a). *Rapport bij het jaarverslag 2006 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 V, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2008). *Staat van de beleidsinformatie 2008*. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 397, nr. 1.

Algemene Rekenkamer (2008b). *Rijk verantwoord 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31444, nr. 2.

Algemene Zaken (2007). *Beleidsprogramma 2007–2011; Brief minister-president ter aanbieding van het beleidsprogramma Samen werken, samen leven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 070, nr. 1.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Sociaal jaarverslag van het Rijk 2007*. Den Haag: Sdu.

BuiZa (1998). *Nota beheer en toezicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 860, nr. 2.

BuiZa (2005). *Resultaten in ontwikkeling; rapportage 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 234, nr. 43.

BuiZa (2005a). *Verslag wetgevingsoverleg van 15 juni 2005, over het jaarverslag 2004 van het ministerie van Buitenlandse Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100 V, nr. 10.

BuiZa (2006). *Begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 V, nr. 2.

BuiZa (2007). *Auditplan 2007; Auditdienst*. Den Haag: eigen beheer.

BuiZa (2007a). *Begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 V, nr. 2.

BuiZa (2007b). *Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking; Brief minister*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 250, nr. 1.

BuiZa (2007c). *Brief minister over de gemaakte vorderingen in het op orde brengen van het voorschottenbeheer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 V, nr. 3.

BuiZa (2007d). *Jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 V, nr. 1.

BuiZa (2007e). *Lijst van vragen en antwoorden over de gemaakte vorderingen in het op orde brengen van het voorschottenbeheer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 V, nr. 13.

BuiZa (2007f). *Mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid; Brief minister «Naar een menswaardig bestaan; een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 263, nr. 1.

BuiZa (2007g). *Rapport «Resultaten in Ontwikkeling 2005–2006»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 234, nr. 57.

BuiZa (2008). *Accountantsrapport 2007*. Den Haag: eigen beheer.

BuiZa (2008a). *Brief minister over de gemaakte vorderingen in het op orde brengen van het voorschottenbeheer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 V, nr. 75.

BuiZa (2008b). *Jaarverslag 2007 Ministerie van Buitenlandse Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 V, nr. 3. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2008c). *Memorandum met kenmerk FEZ/KD-027/08*. Den Haag: directie Financieel Economische Zaken.

BuiZa (2008d). *Memorandum met kenmerk FEZ/KD-028/08*. Den Haag: directie Financieel Economische Zaken.

BuiZa (2008e). *Totaaloverzicht openstaande voorschotten d.d. 22 januari 2008*. Den Haag: directie Financieel Economische Zaken.

BuiZa (2008f). *Vragen van de leden Gill'ard (PvdA) en Voordewind (CU) aan de minister van Buitenlandse zaken over het verstrekken van vergoedingen aan Nederlanders die in het buitenland werkzaam voor internationale organisaties (Ingezonden 7 februari 2008); antwoord*. Tweede Kamer, Kamervragen met antwoord 2007–2008, nr. 1500.

BuiZa (z.d.). <http://www.minbuza.nl/nl/organisatie/zakelijk/voorwaarden>, geraadpleegd op 3 maart 2008.

Tweede Kamer (2007). *Motie om de meting van beleidseffecten te optimaliseren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 V, nr. 8.

UN MDG Database Online (z.d.). <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>, geraadpleegd op 11 september 2007.

Wet- en regelgeving

Algemeen Rijksambtenarenreglement.

Circulaire buitengewoon verlof van lange duur bij de sector Rijk d.d. 2 oktober 1996.

Comptabiliteitswet 2001. Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk.

Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken.

Pensioenovereenkomst tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de partijen.

Reglement Dienst Buitenlandse Zaken.

Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006.

Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2007.

Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2008.

Voorzieningenstelsel van de Dienst Buitenlandse Zaken.