

Bijlage detailoverzicht stand van zaken onvolkomenheden Algemene Rekenkamer

1. Kerndepartement

1.1 Financieel beheer kerndepartement (inclusief Koninkrijksrelaties)

Algemene Rekenkamer constateerde een ontoereikende financiële functie (o.a. onvoldoende personele stabiliteit, onvoldoende beheer van voorschotten en verplichtingen en het totstandkomingsproces jaarverslag). Om deze knelpunten op te lossen zijn maatregelen genomen. Hierbij valt onderscheid te maken tussen quick wins en maatregelen die leiden tot een structurele verbeteringen en borging van de financiële functie binnen het ministerie.

Quick wins:

- De administratie is opgeschoond en op orde gebracht, achterstanden zijn weggewerkt. Daarmee is er op dit moment een nog beter beeld in het verloop van de begrotingsuitputting, en zijn aan het einde van het begrotingsjaar minder correcties noodzakelijk bij het afsluiten van de administratie.
- Er is een nieuwe werkverdeling van werkzaamheden binnen de financiële administratie ingericht. Dit zorgt specialisatie bij medewerkers, waardoor minder fouten worden gemaakt.
- Werkinstructies en checklists zijn opgesteld voor het correct boeken van verplichtingen, voorschotten en betalingen.
- Zelfcontroles zijn ingesteld binnen de financiële administratie. Wekelijks worden alle ingestelde verplichtingen en vastgelegde voorschotten gecheckt op juistheid en volledigheid.
- Een proefafsluiting van de administratie per 30 september. De resultaten daarvan zijn eind oktober beschikbaar. Eventuele leerpunten uit deze proef kunnen worden meegenomen ten behoeve van een soepele jaarafsluiting voor de Begrotingshoofdstukken IV en VII. Zowel de interne controle als de Auditdienst Rijk beoordelen bij de proefafsluiting.

Om de kwaliteit van het administratief personeel en de financiële functie structureel te verhogen is in 2012 gestart met de uitwerking van de beschrijving van de hernieuwde financiële processen (inkoop, vorderingen, subsidies, etc.). Medio dit jaar zijn deze nieuwe processen afgerond en geïmplementeerd. Aan een aantal benodigde aanpassingen in de informatiesystemen wordt op dit nog moment gewerkt. Deze zijn eind oktober gerealiseerd. Het betreft onder meer de volgende wijzigingen:

- Het inkoopproces is opnieuw vormgegeven en ingericht. Per directie binnen het kerndepartement is een Financieel en Inkoopverantwoordelijke (FIV-er) aangesteld. Deze is de spil in alle financiële aangelegenheden binnen een directie, en eerste aanspreekpunt voor de beleidsmedewerkers en de financiële administratie. Alle inkopen, subsidieverleningen, voorschotbetalingen, etc. gaan voortaan via deze functionaris. De FIV-ers hebben hiertoe een speciale opleiding gehad. Hiermee wordt binnen de directies kennis geborgd en de kans op fouten gereduceerd.
- Het vorderingenproces is vernieuwd en gecentraliseerd bij de directie Financieel-economische Zaken. De betrokken medewerkers hebben opleidingen gehad. Dit alles heeft ertoe geleid dat in circa 3 maanden tijd het aantal openstaande vorderingen is teruggebracht van 144 naar 37. Een totale waarde van 33,2 mln. aan vorderingen is ingevorderd.
- De betrokken medewerkers hebben diverse boekhoud- en ICT-opleidingen gehad voor het verbeteren van de totstandkoming van de saldibalans en het jaarverslag.
- Op verzoek van de Auditdienst Rijk is een zogenaamde "Prepared by client list" opgesteld. Dit is een stappenplan aan de hand waarvan per saldibalanspost wordt uitgelegd welke stappen genomen moeten worden, welke regelgeving daarbij hoort, en welke checks moeten worden uitgevoerd. Dit structureert de werkwijze en zorgt voor een overzichtelijke totstandkoming van de saldibalans.

De opschoning van de administratie en invoering van de nieuwe processen geldt niet alleen voor begrotingshoofdstuk VII Ministerie van BZK, maar ook voor Hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties. Specifiek voor Koninkrijksrelaties:

- zijn de resterende saldo's van de betalingsachterstanden geanalyseerd, verrekend of teruggestort naar Koninkrijksrelaties, en de rekeningen die daarvoor bestonden opgeheven;
- is de personele capaciteit op het terrein van Koninkrijksrelaties uitgebreid met enkele functies op het financieel beheer en op het financieel toezicht, en;
- zijn de onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdelingen weggenomen door deze te beschrijven in een uitgebreid handboek 'Rollen en Verantwoordelijkheden'. Dit wordt in september en oktober uitgebreid gecommuniceerd met de betrokken medewerkers.

1.2 Single Information, Single Audit

De Algemene Rekenkamer constateerde afgelopen jaren dat de betrokkenheid van gemeenten, accountantskantoren en departementen onvoldoende was. En dat de verantwoordelijke ministers beter toezicht moesten houden op verantwoording van gemeentent en provincies over specifieke uitkeringen.

In 2012 en 2013 zijn diverse maatregelen ingevoerd ter verbetering van de SiSa-systematiek. Hierover is de Tweede Kamer eind 2012 per brief geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33400 B, nr. 5). Het betrof onder meer:

- het verminderen van de foutgevoeligheid van maatregelen bij gemeenten;
- het bevorderen van een goede inbedding van SiSa in de reguliere gemeentelijke begroting- en rekeningcyclus, en bijbehorende bestuurlijke aandacht binnen gemeenten;
- de single review door accountantskantoren vervroegen, en kwaliteitsborging bij de accountantskantoren stimuleren en eventuele benodigde herstelacties gericht uitvoeren, en;
- de stroomlijning en aanscherping op rijksniveau van het beleid en de regelgeving ten aanzien van specifieke uitkeringen, inclusief het terugvorderingbeleid van onrechtmatig en/of niet bestede bedragen.

In juli 2013 is een interdepartementaal terugvorderingbeleid vastgesteld en in uitvoering genomen. In beginsel wordt altijd teruggevorderd, indien een of meer van deze gronden op basis van de betreffende sectorregeling van toepassing is (een 'zal, tenzij'-bepaling). Er zijn vijf rijksbreed te hanteren terugvorderinggronden vastgesteld:

- a. Er is geen (volledige) of onjuiste verantwoordingsinformatie verstrekt.
- b. De verantwoordingsinformatie is te laat ontvangen.
- c. De daadwerkelijke kosten zijn lager dan de uitkering.
- d. De uitkering is niet rechtmatig besteed.
- e. De rechtmatigheid van de besteding is onzeker.

Uit het eerste beeld van de Single Review 2013 uitgevoerd door de Auditdienst Rijk blijkt dat de systematiek nog niet optimaal werkt. De systeemverantwoordelijkheid vanuit BZK wordt goed ingevuld. In tegenstelling tot eerdere jaren liggen de problemen vooral bij enkele accountantskantoren. De kantoren hebben hun controlewerkzaamheden onvoldoende ingevuld, waardoor er op dit moment nog onvoldoende zekerheid is voor de betreffende ministers of (een deel van) de specifieke uitkeringen op de juiste wijze zijn besteed.

Om deze zekerheid alsnog te verkrijgen is een tweede (controle)fase gestart. Daarin zullen de betreffende accountantskantoren extra werkzaamheden moeten uitvoeren om voldoende zekerheid te verschaffen over de besteding van de specifieke uitkeringen, zodat deze alsnog kunnen worden vastgesteld.

1.3 Informatiebeveiliging

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat niet alle organisatieonderdelen informatiebeveiligingsplannen en risicoanalyses gereed hebben, en periodieke evaluatie van het beleid niet plaatsvindt.

De volgende maatregelen zijn hierop getroffen:

- Een evaluatie van het informatiebeveiligingsbeleid is uitgevoerd. Deze maakte (impliciet) deel uit van de actualisatie van de beleidskaders welke in 2012 heeft plaatsgevonden.
- De achterstanden op informatiebeveiligingsplannen en afhankelijkheidsanalyses zijn eind september 2013 nagenoeg ingelopen. Ruim 80% van de benodigde plannen en analyses is

- gereed. Het resterende deel volgt in de periode tot en met december.
- Voor de borging van informatiebeveiliging is een planning & control-cyclus ingericht. Met ingang van mei 2013 wordt hierbij gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren. Iedere 3 maanden verschijnt binnen het ministerie van BZK een management informatierapportage. Vanaf het derde kwartaal van dit jaar zijn deze indicatoren (met terugwerkende kracht) opgenomen in deze rapportage, zodat kan worden bijgestuurd door het management.
- Per Directoraat-generaal en Agentschap zijn informatiebeveiligingscoördinatoren (iBVC's) aangesteld. In april is gestart met een structureel overleg tussen deze coördinatoren met focus op informatiebeveiliging. Doel van het overleg is BZK breed informatiebeveiliging op te pakken.
- Voor de borging van de aandacht van het lijnmanagement voor informatiebeveiliging zijn in 2013 werkafspraken gemaakt met het management. De uitvoering van deze afspraken wordt ieder half jaar getoetst.
- Een nieuwe gedragscode integriteit is opgesteld, waar het omgaan met gevoelige informatie deel van uitmaakt.

1.4 Subsidiebeheer kerndepartement

De Algemene Rekenkamer constateerde dat de interne beheersmaatregelen voor subsidies niet adequaat functioneren. Daarnaast waren er geen actuele procesbeschrijvingen beschikbaar, en ontbrak het aan beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik, en risicoanalyses.

Per 1 juli 2013 is een volledig nieuw subsidieproces geïmplementeerd, inclusief subsidie wet- en regelgeving. De vaststelling van de subsidiewet en het subsidiebesluit leidt tot meer uniforme - en daarmee ook tot betere - subsidieregelingen. Ook de uitvoering wordt meer standaard dan voorheen. Betere regels, en een standaard uitvoering leidt tot een geringer foutenrisico. Dit ziet er als volgt uit:

- Een kaderwet (overige) BZK-subsidies, waarin alleen het hoognodige wordt geregeld (bijvoorbeeld dat er subsidies kunnen worden verleend en dat die alleen ingezet kunnen worden voor specifieke doelen).
- Het Kaderbesluit BZK-subsidies, waarin alle uitvoerende elementen van subsidieverlening aan de orde zijn, inclusief bepalingen betreffende Misbruik en Oneigenlijk gebruik van verstrekte subsidies.
- Via het Besluit Subsidies BZK tenslotte vindt standaardisering van subsidieverstrekking binnen BZK plaats, en daarmee de efficiencyslag die werd beoogd.

Alle documentatie en standaarden voor het traject van aanvraag tot vaststelling van een subsidie worden opgenomen in de toolkit subsidies. Naast de procesbeschrijving voor subsidies is een handreiking subsidies en een subsidiereglement opgesteld.

De handreiking geeft inzicht in welke situaties het subsidie-instrument het aangewezen instrument is om een bepaalde beleidsdoelstelling te realiseren, en waar de betrokken medewerkers hierbij vervolgens op moeten letten. Hier hoort bij dat vroegtijdig de deskundigheid van de financiële en de juridische afdeling betrokken moet worden. Het subsidiereglement regelt welke elementen in de handreiking verplicht moeten worden uitgevoerd. Zo is onder meer een risicoanalyse per te verstrekken subsidie verplicht gesteld, en (indien van toepassing) de wijze van terugvorderen beschreven. Ook het opstellen van een 'zwarte lijst' van subsidieontvangers is onderdeel van het nieuwe proces.

De uitwerking van beleid op misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik heeft gestalte gekregen middels een inventarisatie en analyse op de drie onderdelen subsidies, personeelsregelingen en inkoopregelingen, en een overkoepelend beleidskader. Daaruit blijkt dat overwegend sprake is van een toereikend M&O-beleid. Alleen op het vlak van subsidieregelingen was sprake van een omissie in de voorbereidingsfase. Daarvoor zijn nog extra maatregelen genomen om te borgen dat misbruik en oneigenlijk gebruik vooraf voldoende wordt uitgesloten. Zo is onder meer de uitvoering van een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) verplicht gesteld.

1.5 Inkoopbeheer Kerndepartement

De volledigheid van het contractenregister en de aanbestedingsdossiers kan beter volgens de Algemene Rekenkamer. De inkoopanalyse die gebruikt wordt om doelmatig en rechtmatig in te

kopen, is daarnaast niet tijdig opgesteld en onvoldoende gedocumenteerd.

Reeds in 2012 zijn diverse maatregelen genomen om het inkoopbeheer te verbeteren:

- De EU-aanbestedingen voor het kerndepartement lopen al vanaf 2012 via de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS, een onderdeel van Agentschap De Werkmaatschappij). Daar is specialistische kennis aanwezig, wat de kans op fouten vermindert.
- Bij de HIS worden sinds halverwege 2012 alle contracten boven de € 30.000 centraal geregistreerd.
- De volledigheid van aanbestedingsdossiers wordt verder geprofessionaliseerd met specifieke controle op dossiervorming.

In 2013 is de dienstverlening door de HIS verder uitgebreid:

- Mede naar aanleiding van de implementatie van de nieuwe Aanbestedingswet worden alle inkopen met een verwachte waarde van meer dan € 30.000 inclusief BTW vanaf 1 april 2013 verplicht door de HIS uitgevoerd.
- In 2013 heeft migratie van het oude contractenregister plaatsgehad naar het nieuwe register, waarmee het nieuwe contractregister bij de HIS is gecompleteerd met alle geldige contracten uit voorgaande jaren.
- Het inkoopproces voor het kerndepartement is zoals eerder aangegeven vernieuwd (paragraaf 1.1).
- Op dit moment wordt gewerkt aan de verbetering van de toegankelijkheid, de volledigheid en de kwaliteit van de inkoopdossiers in het documentmanagementsysteem Digidoc. Eind september zullen wijzigingen in het systeem worden doorgevoerd.
- In 2013 wordt tweemaal een inkoopanalyse uitgevoerd in samenwerking met de Auditdienst Rijk (resultaten beschikbaar in september en januari 2014), met meer focus op kwaliteit en de documentatie wordt beter vastgelegd. De resultaten van de eerste analyse komen eind september beschikbaar.

2. Agentschappen

2.1 Controleraamwerk P-direkt

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het controleraamwerk van P-direkt nog niet geheel op orde is voor maatregelen autorisatiebeheer, wijzigingenbeheer en handmatige mutaties .

Voor de handmatige mutatieverwerking is reeds begin 2013 een geautomatiseerde 4-ogencontrole ingericht. Daarmee worden risico's op fouten en misbruik tegengegaan.

De interne controle op het proces gebruikers- en autorisatiebeheer is begin 2013 met terugwerkende kracht alsnog voor 2012 uitgevoerd en structureel ingebed in het Interne Controle programma vanaf 2013. Zo is het risico op een verouderd autorisatieoverzicht weggenomen.

Tenslotte is in 2013 gestart met het vernieuwen van werkinstructies en procedurebeschrijvingen. Deze zullen eind 2013 volledig geactualiseerd zijn.

2.2 Inkoopbeheer FM Haaglanden

Het inkoopbeheer bij FM Haaglanden is volgens de Algemene Rekenkamer onvoldoende. Het betreft onder meer:

- het ontbreken van een juist en volledig contractenregister;
- onvoldoende interne controles in het inkoopproces;
- onvoldoende gebruik van de inkoopanalyse, en;
- inkoopdossiers niet ordelijk of onvolledig.

Ter ondervanging van deze knelpunten zijn de volgende maatregelen genomen:

- Het doorlopen van het contractenregister op juistheid en volledigheid is afgerond. Alle contractdossiers doorgenomen en geïnventariseerd op volledigheid. Per contractdossier is een checklist ingevuld en proces verbaal opgesteld. Ontbrekende en/of onvolledige dossierstukken worden opgezocht om het dossier zoveel mogelijk te herstellen.
- Er is een Handleiding geschreven die zorgt voor eenduidig gebruik van het Contractenregister.
- De interne controle op het contractenregister en inkoopbeheer vindt plaats in september.

- De interne procesbeschrijvingen voor inkoopbeheer zijn geactualiseerd en werkinstructies zijn opgesteld.
- Periodiek gebruik van de spendtool en analyse van de uitkomsten ten behoeve van bewustwording en een verbeterd inzicht in contractuitputting en off-contract spending. Management kan zo sneller anticiperen op noodzakelijke aanbestedingen en bij eventuele onrechtmatigheden. Ook houdt zij zo beter zicht op de inkoopuitgaven en kan sneller bijgestuurd worden richting de bestellers.

Bij deze problematiek dient te worden opgemerkt dat FMHaaglanden ook in de toekomst te maken zal krijgen met situaties buiten haar directe beïnvloedingsfeer. De aansluiting van nieuwe departementen zorgt voor de nodige risico's op het gebied van onvolledige contractdossiers, (raam)overeenkomsten die door de aangesloten ministeries in het verleden onrechtmatig zijn aanbesteed en (raam)overeenkomsten die op zeer korte termijn verlopen. Daardoor is FMHaaglanden soms genoodzaakt bestaande overeenkomsten onrechtmatig te verlengen. Getracht wordt uiteraard deze risico's zoveel mogelijk te voorkomen.

2.3 Beveiliging digitale overheidsdiensten Logius

De Algemene Rekenkamer heeft twee risico's geconstateerd voor de beveiliging en continuïteit. Deze risico's hebben betrekking op Digipoort en DigiD-assessments.

Voor Digipoort geldt dat het risico ten aanzien van de continuïteit van de dienstverlening gedurende het eerste kwartaal van 2012 hoger was dan voor Logius gewenst. Ten aanzien van de continuïteit van Digipoort zijn daarom al in 2012 structurele verbeteringen gerealiseerd, zij het trager dan gewenst.

Inmiddels is aan het begin van 2013 voor Digipoort vastgesteld door de Auditdienst Rijk dat de belangrijkste risico's (aan leverancierszijde) reeds zijn opgelost. De majeure beheersrisico's op het gebied van vertrouwelijkheid en continuïteit van Digipoort zijn daarmee gereduceerd. Er resteren nog enkele kleinere risico's die in het resterende deel van 2013 de benodigde aandacht krijgen, waaronder het vertalen van dienstniveau afspraken naar onderaannemers van de leverancier, het vastleggen van toegangsbeperkende maatregelen voor onderaannemers in het informatiebeveiligingsplan en het tijdig oplossen van kwetsbaarheden en het verbeteren van de controle op configuratie-items.

Uit het nader onderzoek in het kader van de ICT-assessments DigiD is gebleken dat er bij de grote afnemers geen acuut en serieus informatieveiligheidsrisico aanwezig is. Waar nodig zijn wel maatregelen genomen door Logius en gebruikers ter verhoging van het beveiligingsniveau van het systeem DigiD.

Het door de Algemene Rekenkamer geconstateerde risico ten aanzien van de benodigde capaciteit voor het uitvoeren van DigiD-assessments is weggenomen. Na overleg met de opdrachtgever zijn er thans voldoende middelen aanwezig zijn om alle DigiD-assessments die in 2013 gepland staan in goede banen te leiden.

Het is overigens de verwachting dat de piek van de werkzaamheden in het eerste kwartaal van 2014 komt te liggen. Dit gegeven de verwachte situatie dat de meeste DigiD-assessment rapporten pas eind 2013 zullen worden aangeleverd bij Logius.

2.4 Financieel beheer bij De Werkmaatschappij

Het inzicht in de omzet- en resultaat ontwikkeling is volgens de Algemene Rekenkamer in 2012 gedurende het jaar onvoldoende. Ook de jaarafsluiting verliep moeizaam.

De structuur van De Werkmaatschappij met 15 bedrijfsonderdelen is administratief arbeidsintensief. Het niet soepel verlopen van het proces van de jaarafsluiting 2012 bij De Werkmaatschappij vormde echter geen knelpunt voor de tijdige oplevering van de jaarrekening. Ook de accountantscontrole is tijdig afgerond en de geconstateerde rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden zijn ruim binnen de gestelde grenzen gebleven.

In 2012 is het financieel beheer verbeterd en is de planning- & controlcyclus van De Werkmaatschappij zodanig ingericht dat deze maandelijks sturings- en beheersinginformatie

oplevert over de omzet, de kosten en het resultaat per bedrijfseenheid. Deze informatie stelt de managers van de bedrijfseenheden en de directeur van De Werkmaatschappij in staat bij te sturen. In 2013 is het draaiboek jaarafsluiting op basis van de bevindingen bij de jaarafsluiting 2012 en de maandelijkse afsluiting verder aangescherpt.

De uitgevoerde tussentijdse afsluiting van de administratie bij De Werkmaatschappij tot en met april 2013 toont aan dat ten opzichte van de afsluiting per jaareinde 2012 een aanzienlijke verbetering is doorgevoerd in het proces van afsluiten. Naast een verbeterde inzichtelijkheid van het totstandkomingsproces, zijn ook de financiële ontwikkelingen per onderdeel en op het niveau van De Werkmaatschappij bepaald en nader geanalyseerd.

De administratieve complexiteit bij De Werkmaatschappij moet komende jaren verminderd worden. Vanaf begin mei 2013 is daartoe een programmamanager aangesteld. In juni is een programmaplan vastgesteld. Tot en met oktober 2013 worden korte termijn acties uitgevoerd met het oog op een verdere verbetering van de maandelijkse omzet-, kosten- en resultaatbepaling per bedrijfseenheid en het proces jaarafsluiting. Tegelijkertijd wordt een herontwerp van de financiële functie voorbereid. Deze krijgt in 2014 zijn beslag.

2.5 Financieel beheer Doc-Direkt

Agentschap Doc-Direkt kreeg over 2012 geen accountantsverklaring bij de jaarrekening. Een gebrek aan managementinformatie, onvolledigheid van documenten en nog niet functionerende procedures zorgt voor een onvoldoende beheerste organisatie.

Doc-Direkt is per 1 januari 2013 niet langer een agentschap, maar een onderdeel van het kerndepartement van BZK. Vanaf 1 september is de administratie van Doc-Direkt volledig geïntegreerd. De overgang van baten-lastenadministratie naar kasadministratie zorgt er niet voor dat alle beheersproblemen die over 2012 zijn geconstateerd verdwijnen. In 2012 is ter verbetering reeds een verbeterplan opgesteld en in uitvoering genomen. Het niet gerealiseerde deel van het verbeterplan is in 2013 waar zinvol en relevant opgepakt.

In 2013 is uitvoering gegeven aan de volgende punten uit het verbeterplan:

- Het opstellen van een meerjarenbegroting en meerjarenplanning 2014-2019. In deze planning moet de optimale verdeling van de te bewerken archiefachterstanden over de resterende jaren worden gerealiseerd. De realisatie hiervan is voorzien voor eind september.
- Het realiseren van betrouwbare managementinformatie op grond waarvan verantwoording en sturing van Doc-Direkt beter en effectiever kan worden. Maandelijks wordt relevante stuurinformatie gegeneerd en door het directieteam besproken, zoals financiële informatie, productiecijfers en urenverantwoordingen.
- Het beheer van de archieven versterken door:
 - inventarisatie van de aanwezige hoeveelheid te bewerken archief in de vestiging Apeldoorn;
 - een opschoonactie van het beheer van de archieven van het notariaat, en;
 - opschonen en herordenen van de projectadministratie (uiterlijk 1 oktober afgerond).