

**Interne controle van de financiële
transacties van het Ministerie van
Economische Zaken**

15 februari 2001
Algemene Rekenkamer

Inhoud

	Samenvatting	1
I	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en probleemstelling	3
1.2	Object en reikwijdte van het onderzoek	3
1.3	Uitgangspunten voor een toereikende interne controle	4
2	Bevindingen	7
2.1	De verbijzonderde interne controle	7
2.1.1	Doelstellingen, reikwijdte en kwaliteit	7
2.1.2	Rapportages en acties management	9
2.2	Directie Financieel-Economische Zaken	10
2.2.1	Planning toezicht	10
2.2.2	Uitvoering toezicht	11
2.2.3	Rapportering	12
3	Conclusies, aanbevelingen en reactie minister	13
3.1	Rechtmatigheid	13
3.1.1	Conclusie	13
3.1.2	Reactie minister	13
3.1.3	Nawoord Rekenkamer	13
3.2	Waardetoevoeging lagen van interne controle	14
3.2.1	Conclusie	14
3.2.2	Reactie minister	14
3.2.3	Nawoord Rekenkamer	15
3.3	Bezetting financiële functie en kwantificeerbaarheid normen voor kwaliteit interne controle	16
3.3.1	Conclusie	16
3.3.2	Reactie minister	16
3.3.3	Nawoord Rekenkamer	16
3.4	Positionering directie Financieel-Economische Zaken	16
3.4.1	Conclusie	16
3.4.2	Reactie minister	17
3.4.3	Nawoord Rekenkamer	17
3.5	Acties management naar aanleiding van signalen interne controle	18

3.5.1	Conclusie	18
3.6	Ontwikkeling toezicht	18
3.6.1	Conclusie	18
3.6.2	Aanbevelingen	18
3.6.3	Reactie minister	19
3.6.4	Nawoord Rekenkamer	19

Samenvatting

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren bij de uitvoering van haar onderzoeken naar het financiële beheer en de financiële verantwoording gesignaleerd dat er bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ) sprake was van een op onderdelen gebrekkige interne controle. Naar aanleiding hiervan heeft zij besloten een onderzoek naar de interne controle uit te voeren.

In het kader van dit onderzoek werden de volgende vier ‘lagen’ van interne controle onderscheiden:

- de in de administratieve organisatie ingebouwde maatregelen van interne controle;
- de verbijzonderde interne controleorganen van de dienstonderdelen;
- het toezicht door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) namens de minister van EZ.

De vierde laag van interne controle, de controle door de Accountantsdienst (AD), is geen onderwerp van onderzoek geweest. De vier controlelagen vormen tezamen de zogeheten ‘controlepiramide’.

Op grond van het onderzoek concludeerde de Rekenkamer het volgende.

De rechtmatigheid van de financiële transacties bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ) is over het algemeen gewaarborgd door het stelsel van interne controle. Belangrijke uitzonderingen vormen de transacties bij de Economische Voorlichtingdienst (EVD), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de personeelsuitgaven van de directoraten-generaal en de ontvangsten. Op deze transacties was aanvullende controle door de AD nodig.

Momenteel is nog geen sprake van een situatie waarin iedere controlelaag binnen het ministerie waarde toevoegt aan de

voorgaande. Oorzaken hiervan zijn de op onderdelen ontoereikende bezetting van de financiële functies en het ontbreken van kwantificeerbare, uniforme normen voor de kwaliteit van de interne controle.

De ontoereikende bezetting van de financiële functie heeft ertoe geleid dat de afstand tussen het toezicht door de directie FEZ en de verbijzonderde interne controle te klein is geworden. Een goede uitoefening van de toezichtfunctie brengt met zich mee dat de directie FEZ zo onafhankelijk mogelijk opereert van de verbijzonderde interne controle.

De gewenste ontwikkeling van het toezicht door de directie FEZ verloopt binnen het Ministerie van EZ teleurstellend langzaam. Deze ongewenste situatie zou kunnen zijn vermeden als het departement met kracht de eigen visie uit 1992 inzake het toezicht op beleidsgelden ter hand zou hebben genomen en een soortgelijke visie voor de apparaat-uitgaven zou hebben ontwikkeld en geïmplementeerd. De eigen toezichtvisie behelst een vrijgave door de directie FEZ van haar voorafgaande toezicht voor zelfstandige afdoening door de directoraten-generaal.

In haar reactie liet de minister blijken de conclusies van het onderzoek niet te onderschrijven. Niettemin wil de directie FEZ het toezichtsmodel in 2001 herbezien. Aan de discussies hierover wil de Rekenkamer graag een bijdrage leveren. Herbezinning op het toezicht is ook van belang voor de rijksoverheid. De Rekenkamer meent dat het onderzoek een goede aanzet vormt voor de minimumeisen, benodigd voor het afgeven van een bedrijfsvoeringsverklaring.

2 Inleiding

3

2.1 Aanleiding en probleemstelling

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren bij de uitvoering van haar onderzoeken naar het financiële beheer en de financiële verantwoording gesignaleerd dat er bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ) sprake was van een op onderdelen gebrekkige interne controle. Naar aanleiding hiervan heeft zij besloten een onderzoek naar de interne controle uit te voeren.

Het onderzoek moet antwoord geven op de vraag of de interne controle binnen het Ministerie van EZ de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer in voldoende mate waarborgt. Hiertoe heeft de Rekenkamer de toereikendheid van het stelsel van de interne controle beoordeeld, alsmede de sturing door en terugkoppeling naar het verantwoordelijk management.

2.2 Object en reikwijdte van het onderzoek

Voor het onderzoek zijn de volgende dienstonderdelen van het Ministerie van EZ geselecteerd:

- de vier directoraten-generaal, zijnde het DG voor Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB), het DG voor Industrie en Diensten (I&D), het DG voor Economische Structuur (ES) en het DG voor de Energie (E);
- de buitendiensten Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Economische Voorlichtingsdienst (EVD);
- het agentschap Senter;
- de stafdirecties Financieel-Economische Zaken (FEZ), Personeel, Organisatie en Informatiemanagement (POI) en Interne Zaken (IZ).

De Rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek de volgende vormen van interne controle onderscheiden:

- de in de administratieve organisatie ingebouwde maatregelen van interne controle;
- de verbijzonderde interne controleorganen (VIC's) van de dienstonderdelen;
- het toezicht door de directie FEZ namens de minister van EZ.

De vierde vorm van interne controle, de controle door de Accountantsdienst (AD), is geen onderwerp van onderzoek geweest. Deze controle wordt door de Rekenkamer jaarlijks in het kader van het zogeheten rechtmatigheidsonderzoek beoordeeld. Wel zijn de uitkomsten van de controle van de AD betrokken in het onderzoek.

De vier controlelagen vormen tezamen de zogeheten 'controlepiramide'.

Het onderzoek beslaat de periode 1997 tot en met 1999. Waar dat nodig was zijn ook de ontwikkelingen in 2000 in het onderzoek betrokken.

2.3 Uitgangspunten voor een toereikende interne controle

Interne controle is binnen het Ministerie van EZ een 'tool of management'. Dit betekent dat het management dat verantwoordelijk is voor het (doen) uitvoeren van een begrotingsproces, ook primair verantwoordelijk is voor een goede interne controle. De betrokkenheid van het management uit zich onder andere in de zorg voor de administratieve organisatie en het onderhoud ervan, adequate informatievoorziening over de interne controle en (bij)sturen van het proces.

De uitvoering van het begrotingsproces is geregeld in de Comptabiliteitswet en het Besluit Taak Centrale Directies

Financieel-Economische Zaken¹ (Besluit Taak CDFEZ). In de Comptabiliteitswet is bepaald dat de minister verantwoordelijk is voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer; het Besluit Taak CDFEZ werkt deze verantwoordelijkheid verder uit voor de directie FEZ. De Comptabiliteitswet en het Besluit Taak CDFEZ beperken zich tot hoofdlijnen en geven geen gedetailleerde normen voor interne controle.

Bij het Ministerie van EZ, dat georganiseerd is volgens de principes van integraal management, is de financiële functie zo laag mogelijk in de organisatie gelegd. Dit heeft tot doel het management ook de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer te kunnen laten nemen.

Bovengenoemd wettelijk en organisatorisch kader heeft de Rekenkamer gebruikt bij het formuleren van haar normen. Deze normen passen binnen de departementale visie van het Ministerie van EZ op het toezicht. Deze visie is verwoord in het rapport *Begrotingsuitvoering, toezicht en controle*² uit 1992.

Iedere laag in de controlepiramide dient waarde toe te voegen aan het werk van de onderliggende laag. Een dergelijke situatie kan naar de het oordeel van de Rekenkamer worden bereikt als de volgende punten in acht worden genomen:

- De VIC's en de directie FEZ dienen ieder zo onafhankelijk mogelijk te opereren. Voor de VIC's betekent dit een zo hoog mogelijke positionering binnen hun dienstonderdeel. Voor de directie FEZ betekent dit een uitoefening van de toezichtfunctie zonder de inschakeling van derden maar ook zonder zelf te worden ingeschakeld bij de VIC's.
- De maatregelen van de interne controle dienen zo laag mogelijk in de organisatie te worden gelegd. Mogelijke gebreken dienen zo snel mogelijk naar het verantwoordelijke management te worden teruggekoppeld. De Rekenkamer acht het daarom ongewenst en ook niet

¹ *Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR)*; Ministerie van Financiën.

² *Begrotingsuitvoering, toezicht en controle*. Werkgroep Directie Financiën, Ministerie van Economische Zaken, 24 december 1992.

in overeenstemming met de geldende besturingsfilosofie van het departement, dat de directie FEZ en/of de AD financiële transacties beoordelen met voorbijgaan aan de VIC.

- Tussen de lagen in de controlepiramide bestaat een zakelijke werkrelatie, waarbij is vastgelegd welke kwaliteit men van elkaar mag verwachten. Dit impliceert dat alle betrokken dienstonderdelen over voldoende formatie beschikken om de aan hen toebedeelde werkzaamheden ten behoeve van de financiële functie te kunnen uitvoeren, en dat zij alle kwantificeerbare normen gebruiken voor de kwaliteit van interne controle.

3 Bevindingen

7

3.1 De verbijzonderde interne controle

3.1.1 Doelstellingen, reikwijdte en kwaliteit

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de VIC's van de onderzochte dienstonderdelen niet beschikten over heldere doelstellingen en taken. Uitzonderingen betroffen het DG voor Economische Structuur (ES), het CBS en het agentschap Senter.

Ook heeft de Rekenkamer geconstateerd dat geen van de VIC's beschikte over een formatie die was vastgesteld op basis van een risicoanalyse van de beleidsterreinen van de dienstonderdelen.

Door het ontbreken van heldere doelstellingen en een uitgebalanceerde formatie voor de VIC's, is een aantal controleobjecten ten onrechte niet door hen gecontroleerd, maar door de directie FEZ en de AD. Dit betreft nagenoeg alle ontvangsten (waaronder de aardgasbaten), een deel van de dossiers van het Commissariaat voor Buitenlandse Investerings in Nederland (CBIN) en de aan de Stichting COVA overgemaakte voorraadheffing aardolieproducten. Bij het DG Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB) leidde de druk op de capaciteit van de VIC ertoe dat voor 1998 geplande actiepunten op het gebied van financieel beheer moesten worden doorgeschoven naar 1999. Ook had het capaciteitsgebrek gevolgen voor de verdere ontwikkeling van het beleid voor de aansturing van uitvoeringsorganisaties, de diepgang van het werk van de VIC en de tijdige oplevering van de kwartaalrapportages. Ook bij het DG ES was in 1998 sprake van onderbezetting van de VIC.

Het is de Rekenkamer gebleken dat de interne controle op de decentrale personeelsuitgaven (met name de salariskosten) van het Ministerie van EZ deels werd uitgevoerd door de afdelingen personeelsmanagement van de directoraten-generaal en deels door de salarisadministratie van de directie Personeel, Organisatie en Informatiemanagement (POI). Op deze uitgaven ontbrak een onafhankelijk van de uitvoering gepositioneerde eindcontrole op de werking van de procedure. Hierdoor was het niet duidelijk of alle benodigde stappen in de interne controle van de personeelsuitgaven van de directoraten-generaal waren gezet.

Bij het CBS bleek dat de opzet en uitvoering van de controle door de VIC beperkter was dan het doel, te weten de toetsing of de administratieve organisatie van het CBS een blijvende goede werking had. De controleaanpak stond daardoor geen uitspraak toe over de werking gedurende het gehele jaar. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er bij de VIC van het CBS sprake was van personele onderbezetting.

Bij de EVD zijn als gevolg van een ontoereikende bezetting van de VIC tot 2000 belangrijke financiële stromen (apparaatuitgaven, een deel van de beleidsuitgaven en ontvangsten) niet gecontroleerd. Hieruit resulteerde onzekerheid over de goede werking van de interne controle. Vanaf september 2000 beschikt de EVD over een ervaren medewerker voor de VIC. Tevens zijn in het controleplan 2000 alle stromen afgedekt door de VIC en kan de dienstleiding inzicht worden gegeven in de mate waarin zich afwijkingen van de rechtmatigheid en het financieel beheer hebben voorgedaan gedurende het kalenderjaar. Wat nog ontbreekt is een door de dienstleiding vastgestelde hoofddoelstelling voor de verbijzonderde interne controle.

Inzake de beleidsgelden van de directoraten-generaal heeft de Rekenkamer geconstateerd dat er geen uniforme normen waren voor de kwaliteit van de dossiers. Dit gold zowel voor de dossiers die door de beleidsafdelingen werden aangeboden aan de VIC's, als voor de dossiers die door deze organen aan de directie FEZ werden aangeboden. Ook ontbrak een uniforme foutdefinitie.

3.1.2 Rapportages en acties management

9

Over het algemeen rapporteren de VIC's per kwartaal. De Rekenkamer vindt een kwartaalrapportage van belang om tijdig te kunnen bijsturen. Uitzonderingen vormden de EVD en de directie IZ, waar de VIC per onderzoek rapporteerde, en het CBS, waar de VIC eenmaal per jaar rapporteerde. Bij de EVD rapporteerde de VIC bovendien niet rechtstreeks aan het management. Overigens is momenteel bij de EVD voorzien in een goede opzet voor de rapportage.

De kwaliteit van de uitgebrachte rapportages van de VIC's was naar het oordeel van de Rekenkamer toereikend. Wel ontbraken veelal verklaringen voor ontwikkelingen in de interne controle, en dientengevolge ook adviezen en actiepunten voor het management.

Als 'best practice' voor de rapportages kunnen die van het DG voor Industrie en Diensten (I&D) en die van het agentschap Senter worden aangemerkt.

Bij het CBS werd uit de rapportage van het interne controleorgaan niet duidelijk of alle aspecten van het financieel beheer waren onderzocht.

Gebleken is dat de VIC's hun rapportages tijdig opstelden, met uitzondering van DG BEB.

De tijdigheid en volledigheid van de agendering van de kwartaalstukken van de VIC's en de directie FEZ ten behoeve van het managementoverleg was matig en behoefde met name verbetering bij het DG BEB en het DG E.

De vastlegging van besluiten en acties van het management naar aanleiding van de rapportages van de VIC's en de directie FEZ was naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende voor een beoordeling van de toereikendheid van mogelijke besluiten en acties. Zo was als gevolg van het ontbreken van goede vastleggingen van de notulen van de managementvergaderingen van het DG I&D en het DG E niet zeker of de bezetting van de financiële functie aan de orde was gekomen. Bij het DG BEB en het DG ES kwam de bezetting van de financiële functie niet aan de orde, terwijl dat bij deze directoraten-generaal, gezien de onderbezetting

van de VIC's die tot 1999 een rol speelde, toch had mogen worden verwacht.

Bij het CBS ten slotte, kon uit de vergaderverslagen niet worden achterhaald welke acties het Directiebestuur had genomen.

3.2 Directie Financieel-Economische Zaken

3.2.1 Planning toezicht

De directie FEZ baseert haar toezicht op een risicoanalyse. De 'vertaling' van deze analyse naar toezichtmaatregelen is evenwel naar het oordeel van de Rekenkamer op onderdelen niet specifiek genoeg uitgewerkt. Hierdoor was niet zichtbaar of er een goede balans bestond tussen de onderkende risico's en de ingezette toezichtmaatregelen.

Het toezicht door de directie FEZ is nader uitgewerkt in toezichtplannen. De directie FEZ heeft deze plannen tijdens het uitvoeringsjaar opgesteld, hetgeen de Rekenkamer te laat vindt.

De volledigheid van de plannen was toereikend, maar heeft op onderdelen verbetering. Zo hield de directie FEZ bij de planning van haar toezicht op het CBS en de EVD geen rekening met de gebrekkige interne controle. Bovendien bleek uit de toezichtverslagen dat het vorderingenbeheer geen aandachtspunt was in het toezicht, hoewel het vorderingenbeheer expliciet is opgedragen aan FEZ. In mindere mate gold dit voor het functioneren van uitvoeringsorganisaties.

Het ontbreken van toezichtplannen voor het agentschap Senter (1999 en 2000), IZ en de decentrale personeelsuitgaven van de directoraten-generaal (beide over 2000) acht de Rekenkamer een omissie.

De directie FEZ streeft voor de beleidsgelden naar een andere vorm van toezicht, waarbij zij haar voorafgaande toezicht wil vrijgeven voor zelfstandige afdoening door de directoraten-generaal. In 1992 heeft zij haar visie hierover uiteengezet in het eerdergenoemde rapport *Begrotingsuitvoering, toezicht en controle*. Dit rapport is geaccordeerd

door de ambtelijke leiding van het departement. In het rapport zijn de voorwaarden opgenomen om deze visie te verwezenlijken. Een tijdpad ontbrak. Nadien, in 1998, heeft de directie FEZ aanvullende eisen geformuleerd voor vrijgave van het voorafgaand toezicht. Deze randvoorwaarden en eisen komen in grote lijnen overeen met de uitgangspunten van de Rekenkamer voor een toereikende interne controle.

Een soortgelijke visie op het toezicht op apparaatuitgaven, de buitendiensten en het agentschap Senter ontbreekt evenwel.

3.2.2 Uitvoering toezicht

Het is de Rekenkamer gebleken dat in 1999 en 2000 de toezichtsrol van de directie FEZ, zoals vastgelegd in 1992 nog slechts voor een deel van de voorschotbetalingen was geïmplementeerd. Oorzaak is de ontoereikende bezetting van de financiële functies. Zo heeft de directie FEZ door onderbezetting eind 1999 van het VIC van het DG BEB een deel van de taak van dit orgaan over moeten nemen. Daarmee werd de directie FEZ zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de verbijzonderde interne controle, hetgeen ten koste ging van de gewenste onafhankelijkheid van de directie FEZ als toezichthouder.

Illustratief voor deze situatie was het feit dat de directie FEZ en de VIC's bij de afwikkeling van een dossier vaak gebruik bleken te maken van gezamenlijke checklists, waarbij de directie FEZ het werk van de VIC's dupliceerde. Naar de mening van de Rekenkamer wordt met deze handelwijze weinig waarde toegevoegd aan het werk van de VIC's. Instrumentaria waarmee de directie FEZ meer op afstand kan toezien op de begrotingsuitvoering, worden thans nog nauwelijks gebruikt. Hierbij kan gedacht worden aan informatieverdeling en de bewaking van de randvoorwaarden voor een doelmatige en effectieve interne controle (formaties, normen, foutdefinities).

Voor het toezicht op de apparaatuitgaven, de buitendiensten en het agentschap Senter heeft de directie FEZ zich in belangrijke mate gebaseerd op de rapporten van de AD. De

directie FEZ had zelf geen kennis van de individuele mutaties, zoals bij de beleids gelden.

De Rekenkamer heeft voorts geconstateerd dat de directie FEZ de belangrijkste conclusies naar aanleiding van haar toezicht op de interne controle bij het agentschap Senter en de EVD ten onrechte niet terugkoppelde naar de directoraten-generaal. Dit had volgens de Rekenkamer wel moeten; deze dienstonderdelen zijn immers verantwoordelijk voor de rechtmatige uitvoering van regelingen en programma's.

3.2.3 Rapportering

De directie FEZ heeft haar toezichtverslagen over de directoraten-generaal tijdig opgesteld. Dit gold in mindere mate voor de toezichtverslagen over de DG BEB.

De oplevering van het toezichtverslag over apparaatuitgaven, de buitendiensten en het agentschap Senter gebeurde niet dan wel te laat en bovendien waren de verslagen niet volledig. Ook behoeft de inzichtelijkheid van de toezichtverslagen verbetering. Zo ontbraken analyses van oplopende foutscores, en waar ze wel werden uitgevoerd, werden niet altijd de juiste gevolgtrekkingen voor het toezicht gemaakt. Ten slotte kon uit de verslagen niet worden opgemaakt of de toezichtplannen van de directie FEZ volledig waren uitgevoerd.

Bij een zakelijke werkrelatie past een expliciet oordeel van de directie FEZ over (het werk van) de VIC's. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat een dergelijk oordeel ontbrak in de toezichtverslagen. Zo sprak de directie FEZ zich niet uit over de kwaliteit van het werk van de verbijzonderde interne controleorganen. Volstaan werd met de meer algemene mededeling dat sprake is van een goede en stabiele controle-situatie.

Waar de directie FEZ kritische opmerkingen maakte over de kwalitatieve bezetting van de verbijzonderde interne controleorganen, volgde geen voortgangsevaluatie in de toezichtverslagen.

4 **Conclusies, aanbevelingen en reactie minister**

13

4.1 **Rechtmatigheid**

4.1.1 **Conclusie**

De rechtmatigheid van de financiële transacties bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ) is over het algemeen gewaarborgd door het stelsel van interne controle. Belangrijke uitzonderingen vormen de transacties bij de Economische Voorlichtingdienst (EVD), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de personeelsuitgaven van de directoraten-generaal en de ontvangsten. Op deze transacties was aanvullende controle door de AD nodig.

4.1.2 **Reactie minister**

In haar antwoord liet de minister weten de conclusie van de Rekenkamer dat de rechtmatigheid bij deze transacties niet gewaarborgd kon worden, een te stellige te vinden. Deze conclusie zou naar haar mening ook niet gestaafd worden door de inhoud van de accountantsrapporten.

4.1.3 **Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer blijft bij haar mening dat de interne controle op belangrijke punten de rechtmatigheid niet heeft gewaarborgd. Inzake de EVD en het CBS verwijst zij naar het Rapport bij de Financiële Verantwoording over 1999, waarin voor beide diensten gedurende twee achtereenvolgende jaren sprake is geweest van tekortkomingen in de administratieve organisatie. Uit de deelrapporten voor het CBS over 1998 en 1999 blijkt dat aanvullende controle door de AD nodig was om zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van de transacties. Ook werd de AD

ingeschakeld om zekerheid te verkrijgen over de volledigheid van de opbrengstverantwoording van het grootste deel van de baten (waaronder de aardgasbaten).

Over de personeelsuitgaven van de directoraten-generaal kan nog worden vermeld dat het departement grote moeite had om de taken van de diverse financiële actoren in het kader van de interne controle in kaart te brengen en onduidelijkheid bleef bestaan of alle stappen in de interne controle waren genomen.

Het onderzoek van de Rekenkamer besloeg de periode vanaf 1997 tot en met 1999. Nadien is het volgende gebeurd. Over de eerste acht maanden van 2000 meldde de AD in zijn rapportage inzake de EVD dat de in 1999 gesignaleerde tekortkomingen in het financieel beheer ter hand zijn genomen. De Rekenkamer zal in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek over 2000 over de voortgang daarvan oordelen.

Het CBS heeft ervoor gekozen de aan te brengen verbeteringen te verwerken in zijn reorganisatie, aldus de AD. Ook voor het CBS geldt dat Rekenkamer de interne controle in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek over 2000 zal evalueren.

Op het punt van de door de Rekenkamer geconstateerde gebreken in de personeelsuitgaven van de directoraten-generaal vielen in de eerste acht maanden van 2000 geen nieuwe ontwikkelingen waar te nemen.

4.2 Waardetoevoeging lagen van interne controle

4.2.1 Conclusie

Momenteel is nog geen sprake van een situatie waarin iedere controlelaag binnen het ministerie waarde toevoegt aan de voorgaande.

4.2.2 Reactie minister

Naar de mening van de minister is waardetoevoeging van de opeenvolgende lagen van de interne controle binnen het ministerie geen doel op zichzelf, maar zorgt iedere laag

vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor een doelmatige controle, daarbij (deels) gebruik makend van het werk van de voorgaande schakel. Onafhankelijk opereren van de VIC's en de directie FEZ kan geen einddoel zijn in de visie van het ministerie. Zij dienen complementair te opereren op een zodanige manier dat de rechtmatigheid van de financiële transacties op elk moment is veilig gesteld.

4.2.3 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is van mening dat de stelling dat elke controlelaag waarde moet toevoegen aan het werk van de onderliggende laag logisch voortvloeit uit de noodzaak om met de schaarse controlecapaciteit zo doelmatig mogelijk om te gaan. Gevoegd bij de omstandigheid dat integraal management het organisatorische kader voor het ministerie is, leidt dit tot controlelagen met een duidelijke afbakening in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Het antwoord van de minister dat onafhankelijk opereren van de VIC's en de directie FEZ geen einddoel kan zijn is strikt genomen niet onjuist. Uitzonderingen op de regel dat de VIC's en de directie FEZ *altijd* hun onafhankelijkheid dienen te bewaren, moeten immers mogelijk zijn. Het standpunt van de minister dat VIC's en de directie FEZ complementair dienen te opereren, leidt er evenwel in het uiterste geval toe dat alle controlelagen met elkaar 'versmelten', met als gevolg dat de vraag wat nu een toereikende bezetting voor de financiële functies is of wat nu als een goede norm voor de kwaliteit van de interne controle moet worden beschouwd, niet goed meer beantwoord kan worden. Het beantwoorden van deze vraag is evenwel noodzakelijk, vooral ook nu het departement heeft gekozen voor het concept van integraal management en de daarbij behorende verantwoordelijkheden voor de manager voor de interne controle.

4.3 Bezetting financiële functie en kwantificeerbaarheid normen voor kwaliteit interne controle

16

4.3.1 Conclusie

Oorzaken van het ontbreken van een waardetoevoeging van de opeenvolgende lagen van de interne controle zijn de op onderdelen ontoereikende bezetting van de financiële functies en het ontbreken van kwantificeerbare, uniforme normen voor de kwaliteit van de interne controle.

4.3.2 Reactie minister

De minister meent dat kwantificeerbare, uniforme normen voor de kwaliteit van de interne controle niet mogelijk zijn, omdat hiermee geen recht wordt gedaan aan de grote verschillen in de inhoud en het karakter van risico's die zich bij de controleobjecten kunnen voordoen.

4.3.3 Nawoord Rekenkamer

Elk directoraat-generaal van het ministerie kent zijn eigen normen voor de kwaliteit van de interne controle, ondanks de verscheidenheid in de inhoud en het karakter van de risico's van de beleidsinstrumenten. Om die reden meent de Rekenkamer dat het mogelijk moet zijn voor het gehele departement een uniforme maatstaf voor kwaliteit te ontwikkelen.

4.4 Positionering directie Financieel-Economische Zaken

4.4.1 Conclusie

De ontoereikende bezetting van de financiële functie heeft ertoe geleid dat de afstand tussen het toezicht door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de verbijzonderde interne controle te klein is geworden. Bovendien heeft de directie FEZ in de onderzochte periode ontvangsten en uitgaven afgewikkeld met voorbijgaan aan de

verbijzonderde interne controleorganen (VIC's), en heeft zij assistentie verleend aan VIC's met bezettingsproblemen. Daarmee dupliceerde de directie FEZ in feite de door de VIC's uitgevoerde interne controle op de mutaties van de verplichtingen en betalingen. Dit heeft niet bijgedragen aan de onafhankelijke positie van de directie FEZ als toezichthouder.

Lag het toezicht door de directie FEZ in sommige opzichten te dicht op de VIC (beleidsgelden), in andere gevallen stond het toezicht juist te ver op afstand (apparaatuitgaven, buitendiensten en het agentschap Senter). Dit laatste toezicht steunde in belangrijke mate op de rapportages van de AD.

4.4.2 Reactie minister

De minister is het niet eens met de kritiek van de Rekenkamer als zou het toezicht door de directie FEZ op de apparaatuitgaven, buitendiensten en Senter te ver op afstand is geplaatst. Zij meent dat het toezicht op de bedrijfsvoering door middel van de werkplancycclus toereikend is georganiseerd. Het in praktijk gebrachte toezicht op hoofdlijnen en een controle achteraf door de AD zijn in haar ogen inherent aan de visie, die spreekt uit de werkplancycclus.

4.4.3 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is van mening dat de werkplancycclus overwegend beleidsmatig georiënteerd is en de desbetreffende stukken nagenoeg geen informatie bevatten over de interne controle. Het steunen door de directie FEZ op de controle achteraf door de AD is een omdraaiing van de gewenste controlehiërarchie binnen een departement, waarbij de AD tracht als hoogste controleorgaan zoveel mogelijk te steunen op het werk van de directie FEZ.

- 4.5 Acties management naar aanleiding van signalen interne controle** 18
- 4.5.1 Conclusie**
- De vastlegging van besluiten en acties van het management naar aanleiding van de rapportages van de VIC's en de directie FEZ was onvoldoende voor een beoordeling van de toereikendheid van mogelijke besluiten en acties.
- 4.6 Ontwikkeling toezicht**
- 4.6.1 Conclusie**
- De gewenste ontwikkeling van het toezicht door de directie FEZ verloopt binnen het Ministerie van EZ teleurstellend langzaam. Deze ongewenste situatie zou kunnen zijn vermeden als het departement met kracht de eigen visie uit 1992 inzake het toezicht op beleidsgelden ter hand zou hebben genomen en een soortgelijke visie voor de apparaat-uitgaven zou hebben ontwikkeld en geïmplementeerd.
- 4.6.2 Aanbevelingen**
- De komende reorganisatie van het kerndepartement acht de Rekenkamer een geschikt moment om alsnog tot de implementatie van de toezichtvisie over te gaan en de hiervoor benodigde middelen vrij te maken. Tevens beveelt zij aan een planning met tijdhorizon te maken, waaruit duidelijk blijkt wanneer welke artikelonderdelen geen voorafgaand toezicht meer behoeven.
- Maar het belangrijkste punt is volgens de Rekenkamer dat de secretaris-generaal van het Ministerie van EZ een bewustwordingsproces binnen het departement op gang brengt, teneinde de door het departement beoogde cultuurverandering daadwerkelijk te realiseren.

4.6.3 Reactie minister

19

De minister vindt dat de Rekenkamer te weinig oog heeft voor de dynamiek in de ontwikkeling van beleidsinstrumenten. Deze dynamiek noopt tot een flexibele manier van inspelen op de actuele situatie om de rechtmatigheid te kunnen veiligstellen, aldus de minister. Een volledige vrijgave van het voorafgaand toezicht door de directie FEZ op de *beleidsgelden* is daarbij geen einddoel, waarmee ook de noodzaak van een tijdpad in die richting ontbreekt. Inzake de *apparaatuitgaven* deelde de minister mede dat in 2001 een rapport zal verschijnen over de visie op het toezicht hierop.

4.6.4 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer merkt op dat het ministerie in 1992 een toezichtvisie heeft ontwikkeld, waarbij de directie FEZ haar voorafgaande toezicht wilde vrijgeven voor zelfstandige afdoening door de directoraten-generaal. Zoals eerder opgemerkt, komen de randvoorwaarden en eisen die de directie FEZ stelde voor de vrijgave in grote lijnen overeen met de uitgangspunten van de Rekenkamer voor een toereikende interne controle.

Het langzame tempo waarin de visie gestalte krijgt, is naar de mening van de Rekenkamer te wijten aan het ontbreken van een bijbehorende strategie en planning. Een visie behoort te zijn uitgewerkt in een strategie en een planning. Immers, zonder een dergelijke uitwerking weet een organisatie wel *waar* het naartoe wil gaan, maar weet het niet *wanneer* en *hoe* het einddoel zal worden bereikt.

Een volledige vrijgave van het voorafgaand toezicht door de directie FEZ is overigens niet bepleit door de Rekenkamer. Belangrijker is een helder einddoel, waarin de uitgangspunten van de Rekenkamer voor een toereikende interne controle voldoende tot hun recht komen. Vragen over wat een toereikende bezetting van de financiële functies is en welke kwaliteit de interne controle dient te hebben, zijn daar onverbreekelijk mee verbonden.

Overigens heeft de directie FEZ in haar werkplan voor 2001 het voornemen uitgesproken om het toezichtmodel en de

mate van haar voorafgaand toezicht in overleg met de VIC's en de AD opnieuw tegen het licht te houden. Het is daarbij de bedoeling, aldus het werkplan, om het voorafgaand toezicht op verantwoorde wijze te vervangen door andere – en efficiëntere – vormen van toezicht. Deze oplossingsrichting is in overeenstemming met de door de Rekenkamer bepleite ontwikkeling van het toezicht naar een niveau waarbij informatieverdeling en bewaking van randvoorwaarden in de plaats komen van de huidige praktijk van het dupliceren door de directie FEZ van checklists van de VIC's. De Rekenkamer wil op ambtelijk niveau graag haar bijdrage leveren aan de discussies over de herbezinning op het toezichtsmodel.

Het mag duidelijk zijn dat de Rekenkamer de herbezinning op het toezichtsmodel belangrijk vindt, niet in de laatste plaats omdat momenteel binnen de rijksoverheid een discussie wordt gevoerd over de bedrijfsvoeringsverklaring en de zogeheten baseline financieel beheer. Naar haar mening vormen de uitgangspunten van dit onderzoek een goede aanzet voor de minimumeisen, benodigd voor het afgeven van een bedrijfsvoeringsverklaring.