



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport

2021

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



Auditrapport 2021

Buitenlandse Zaken (v) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (xvii)

15 maart 2022

Kenmerk
2022-0000056491

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Inhoud

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1 | Positieve ontwikkelingen in de gewogen bevindingen | 6 |
| 1.1 | Zichtbare verbetering op informatiebeveiliging en de risicoparagraaf | 6 |
| 1.2 | Overige bevindingen in het financieel beheer | 6 |
| 1.3 | Doel en doelgroepen | 7 |
| 1.4 | Leeswijzer | 7 |
| 2 | Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslagen | 9 |
| 2.1 | Controleverklaring | 9 |
| 2.2 | Overschrijding van rapporteringstoleranties | 9 |
| 2.3 | Totstandkoming niet-financiële informatie | 10 |
| 3 | Op weg naar een goed financieel beheer | 12 |
| 3.1 | Gewogen bevindingen in het beheer | 12 |
| 3.1.1 | Bevinding risicoparagraaf opgelost, risicoanalyses zijn significant verbeterd | 12 |
| 3.1.2 | Regie op informatiebeveiliging is verbeterd | 12 |
| 3.2 | Niet gewogen bevindingen in het beheer | 13 |
| 3.2.1 | Versterking van het toezicht verdient meer prioriteit | 13 |
| 3.2.2 | Ontwikkelingen resultaatgericht werken | 15 |
| 3.2.3 | Toereikende registratie van verplichtingen in SAP is nodig t.b.v. spendanalyse | 15 |
| 3.2.4 | Meerjarig vastleggen van verplichtingen | 16 |
| 3.2.5 | Eindejaarsdruk | 16 |
| 4 | Overige onderwerpen en ontwikkelingen | 19 |
| 4.1 | Verwerkingsregister en afhandeling inzageverzoeken nog niet op peil | 19 |
| 4.2 | Ontwikkelingen activiteitencyclus | 19 |
| 4.2.1 | Beheer van bijdragen aan multilaterale organisaties | 19 |
| 4.2.2 | Controleprotocol projectverantwoording goedgekeurd | 20 |
| 4.3 | Ambitieuze doelstellingen voor de implementatie van nieuwe IT-systemen | 20 |
| Bijlage 1 | Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Buitenlandse Zaken (V) | 23 |
| Bijlage 2 | Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking (XVII) | 28 |
| Bijlage 3 | Onderzoeksverantwoording | 32 |

1 Positieve ontwikkelingen in de gewogen bevindingen

1.1 Zichtbare verbetering op informatiebeveiliging en de risicoparagraaf

Het jaar 2021 is wederom een bijzonder jaar. Naast dat COVID-19 nog steeds gaande is, speelde de Afghanistan crisis een grote rol. Veel medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) hebben, naast hun reguliere werkzaamheden, een bijdrage geleverd aan het afhandelen van deze crisis met impact op de medewerkers zelf en uiteindelijk ook op de bedrijfsvoering. Desondanks heeft BZ in 2021 ingezet op het verder verbeteren van het financieel beheer. Dit blijkt onder meer uit het afschalen van onze eerder gewogen bevindingen op *informatiebeveiliging* en de *risicoparagraaf in bemo's*. Bij *informatiebeveiliging* zien wij dusdanige verbeteringen in het accreditatie-proces en risicomangement, dat wij onze weging kunnen afschalen van gemiddeld naar licht. Bij de *risicoparagraaf in bemo's* is sprake van een structurele verbetering van de kwaliteit, met voldoende aandacht voor duurzame borging van de kwaliteit. Deze bevinding is opgelost.

1.2 Overige bevindingen in het financieel beheer

De aard en omvang van onze controlebevindingen zijn de afgelopen jaren niet verminderd, ondanks alle inspanningen van FEZ, zoals het organiseren van leersessies en de inspanningen van de eerste lijn op het gebied van interne beheersing. Tekortkomingen worden nog onvoldoende door de eerste en tweede lijn ontdekt en voorkomen. Ze blijken pas bij onze controles. FEZ en wij hebben constructieve overleggen over betere monitoring en bijsturing vanuit de tweede lijn op de kwaliteit van de risicoanalyses en de uitgevoerde interne controles. Verdere digitalisering van processen en beheersmaatregelen is daarvoor een voorwaarde. Ondanks de goede wil en voornemens is dit traject weerbarstig en is meer urgentie en een breder commitment nodig om het te laten slagen.

Wij hebben verbeteringen waargenomen in de uitvoering van de *spendanalyse*, ten behoeve van de (detectieve) controle op de rechtmatigheid van de inkopen. We constateren dat nog relatief veel herstelacties nodig zijn door ontoereikende vastleggingen in SAP. Op het moment dat de registratie in SAP juist ('do it right the first time') en volledig is, kan de spendanalyse nog beter worden gebruikt voor aflegging van verantwoording over de rechtmatigheid van de inkopen.

Bij de directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) hebben wij vastgesteld dat *meerjarige overeenkomsten* niet voor de volledige contractwaarde in SAP waren opgenomen. Hier heeft een herstelactie op plaatsgevonden.

Ondanks de ingezette acties op het verminderen van de *eindejaarsdruk* heeft dit met name voor betalingen en afboeking van voorschotten niet geleid tot het gewenste resultaat. Wij zijn met BZ in gesprek over het mogelijk uitvoeren van een vraaggestuurd onderzoek naar de eindejaarsdruk in 2022.

Wij signaleren nog steeds tekortkomingen ten aanzien van de naleving van de AVG. Met name het tijdig uitvoeren van een Privacy Impact Assessment bij risicovolle IT-projecten is een aandachtspunt maar ook bij andere onderdelen zoals de juistheid en volledigheid van het verwerkingsregister en de tijdige afhandeling van inzageverzoeken is nog werk te doen.

Binnen de *activiteencyclus* zien wij steeds vaker bijdragen aan brede trustfonds of grote activiteiten die meerdere thema's raken wat mogelijk een knelpunt kan opleveren bij een getrouwe verantwoording in de jaarrekening, omdat deze informatie niet per thema afzonderlijk herleidbaar kan zijn.

BZ heeft een *ambiteuze doelstelling* om in 2022/ 2023 het *IT-landschap te vernieuwen*. Het gaat om het bedrijfsvoeringssysteem, het systeem ter ondersteuning van de activiteencyclus (Impact), Global Personal system (GPS) en het consulaire systeem. Om ook een goede integratie tussen systemen te waarborgen zal dit de nodige capaciteit van de organisatie vragen.

1.3 Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak over 2021 bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII), in dit rapport verder aangeduid als 'BZ', hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister van Buitenlandse Zaken, de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het Audit Committee, de Managementraad en de directeur Financieel-Economische Zaken. Het rapport wordt verder toegezonden aan de minister van Financiën en aan de president van de Algemene Rekenkamer.

De minister van Buitenlandse Zaken (V) en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) zijn verantwoordelijk voor hun eigen begroting en stellen daarom ieder een jaarverslag op. De organisatie van de bedrijfsvoering van het ministerie is niet gesplitst. Beide ministers maken gebruik van hetzelfde apparaat en hebben de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering expliciet vastgelegd.

De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de integrale bedrijfsvoering, met uitzondering van de procesmatige beheersing van de activiteitencyclus. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor de opzet en werking van het proces van het activiteitenbeheer, inclusief het bijbehorende voorschottenbeleid en -beheer.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek van de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- de overige onderwerpen (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring BZ (bijlage 1);
- de controleverklaring BHOS (bijlage 2);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 3).

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslagen

2.1 Controleverklaring

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2021 van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en bij het jaarverslag 2021 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII). Dat houdt in dat de in deze jaarverslagen opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021.

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico's. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van uw ministerie en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in uw belang als dat van belanghebbende gebruikers van het jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's.

Omvang financiële stromen

De omvang van de financiële stromen voor de begrotingshoofdstukken V en XVII blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 1: Omvang financiële stromen

| (*€ miljoen) | 2021 | | 2020 | |
|---------------------------|--------|-------------|--------|-------------|
| | BZ (V) | BHOS (XVII) | BZ (V) | BHOS (XVII) |
| Aangegane verplichtingen | 11.932 | 2.525 | 10.829 | 4.750 |
| Gerealiseerde uitgaven | 12.127 | 3.188 | 11.151 | 3.186 |
| Gerealiseerde ontvangsten | 994 | 62 | 863 | 109 |
| Afgerekende voorschotten | 213 | 1.572 | 191 | 1.566 |

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldbalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard.

Tijdens onze controle hebben wij vanwege COVID-19 maatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde waarnemingen te doen. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan en hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties

De ministers BZ en BHOS hebben in de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarverslagen gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. In het onderdeel rechtmatigheid zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Bij BZ (V) is sprake van overschrijdingen van de rapporteringstoleranties van betalingen op artikelen 5.1. en 5.4. Bij artikel 5.1. is sprake van een betaling zonder dat aan de rapportagevoorwaarden is voldaan. Bij artikel 5.4. is betaald zonder dat hier een aantoonbare liquiditeitsbehoefte tegenover

stond. Bij de verantwoordingen over hoofdstuk V als geheel is sprake van overschrijding van de rapportagetolerantie. Dit wordt veroorzaakt door meerdere fouten en onzekerheden als gevolg van ontoereikende verantwoordingsinformatie.

Als laatste bij BZ zorgt het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregels voor een overschrijding van de rapporteringstolerantie van de verplichtingen op artikel 5.4. Met uitzondering van de verplichtingen is sprake van statistische steekproeven, waarbij de meest waarschijnlijke fout de rapporteringstolerantie niet overschrijdt.

Bij BHOS (XVII) is sprake van een overschrijding van de rapporteringstolerantie van betalingen op artikel 17.3. Hierbij is sprake van één betaling die heeft plaatsgevonden voordat de vereiste rapportages zijn ontvangen. Ook hierbij is sprake van een statistische steekproef, waarbij de meest waarschijnlijke fout de rapporteringstolerantie niet overschrijdt.

2.3 Totstandkoming niet-financiële informatie

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie en of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Ons onderzoek richt zich op de 17 Ontwikkelingssamenwerking (OS)-indicatoren met bijbehorende streefwaarden, drie indicatoren voor Buitenlandse Handel en één indicator in het jaarverslag van BZ. De data inzake de OS-indicatoren zijn vastgelegd in de Resultatenapplicatie, dashboard 'RBM: BHOS indicatoren - peilstok 20/21', in het vervolg als 'dashboard' aangeduid. De Buitenlandse Handelsindicatoren (BHOS/artikel 1) betreffen de goederenexport en de dienstenexport. De streefwaarden van deze indicatoren worden op verzoek van het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) aangeleverd door het Centraal Bureau voor de Statistiek

Aanpak

De coördinatoren van het Bureau Internationale Samenwerking (BIS) voeren steekproefsgewijs een controle uit op de juistheid van de streefwaarden en realisatiewaarden van de OS-indicatoren aan de hand van de brondocumenten.

Wij doen een review op de door de DG-coördinatoren uitgevoerde controle en indien nodig een aanvullende steekproef. Het totstandkomingsproces van de OS-indicatoren is op orde als de juistheid van de streefwaarden en de realisatiewaarden aan de hand van brondocumenten is aangetoond. Dat wil zeggen dat bij de vastlegging van de streefwaarden en de realisatiewaarden in het dashboard tevens de juiste verwijzing naar de brondocument(en) aanwezig is.

De juistheid van de streefwaarde en de realisatiewaarde van de indicator (visumaanvragen kort verblijf) die is opgenomen in het jaarverslag van BZ wordt door het ADR-team gecontroleerd met brondocumenten.

Bevindingen

Voor wat betreft de controle van de indicator in het jaarverslag BZ blijken uit ons onderzoek geen bevindingen. Voor wat betreft de indicatoren in het jaarverslag BHOS blijkt uit onze controle- en reviewwerkzaamheden dat het proces, de vastlegging van de dossiers in de Resultatenapplicatie en monitoring hierop ten opzichte van 2020 is verbeterd. Uit onze reviewwerkzaamheden is gebleken dat de vastlegging van de aansluiting van brondocumentatie met de waarde in de Resultatenapplicatie duidelijker en inzichtelijker is. Dit komt onder andere omdat bij de themadirecties geïnvesteerd is in de monitoring op de invoer van de activiteiten in de Resultatenapplicatie. In paragraaf 3.2.2. hebben wij dit nader uitgewerkt.

3 Op weg naar een goed financieel beheer

3.1 Gewogen bevindingen in het beheer

Gedurende 2021 heeft BZ volop ingezet op het verbeteren van het financieel beheer. Deze inzet heeft ertoe geleid dat onze lichte bevinding op de risicoparaagraaf in bemo's is komen te vervallen en wij onze gemiddelde bevinding op informatiebeveiliging hebben kunnen afschalen naar licht.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2021

| Bevinding | Verantwoordelijk organisatieonderdeel | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------------------------|---------------------------------------|------|------|------|------|
| Fraude- en corruptierisico's | OS-directies en posten | ■ | ■ | ● | ✓ |
| Regie op informatiebeveiliging | IDI | ■ | ■ | ■ | ● |

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

3.1.1 Bevinding risicoparaagraaf opgelost, risicoanalyses zijn significant verbeterd

In de afgelopen twee jaar is er hard gewerkt om de kwaliteit van de risicoanalyse bij de beoordeling van de activiteiten te verbeteren, deze worden vastgelegd in een beoordelingsmemorandum (bemo). Zo is er onder andere: een projectteam aangesteld, voorafgaand toezicht ingesteld, zijn er interne controles uitgevoerd, risicomangers aangesteld en is er een opleidingsmodule samengesteld. Wij zien bij het overgrote deel van de budgethouders een significante verbetering in de risico-inschatting, waarbij voldoende wordt ingegaan op de risico's in de context, het programma en bij de uitvoerende organisatie. Tevens wordt er meer aandacht besteed aan de inschatting van het fraude en corruptierisico en de te treffen beheersmaatregelen.

In onze eerdere rapportages wezen wij op het treffen van maatregelen die de kwaliteit van de risicoparaagraaf in het bemo duurzaam borgen in de toekomst. Wij benadrukken nogmaals het belang om het beheer van de activiteiten onderdeel te laten zijn van de P-cyclus waarvoor in 2020 een handreiking is opgesteld. De opleidingsmodule heeft enige vertraging opgelopen maar is nu bijna gereed en zal naar verwachting in het voorjaar 2022 in gebruik genomen gaan worden. De opleidingsmodule bestaat uit een E-learning en een praktijkworkshop. Het uitvoeren van interne controles en contact met de risicomangers is inmiddels belegd bij de afdeling Expertisecentrum Malversaties (ECM) onderdeel van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ). Met deze maatregelen verwachten wij dat de kwaliteit van de risicoparaagraaf ook in de toekomst kan worden gehandhaafd en is de bevinding opgelost.

3.1.2 Regie op informatiebeveiliging is verbeterd

De afgelopen jaren hebben wij consequent aandacht gevraagd voor diverse aspecten van de informatiebeveiliging (IB). In ons auditrapport 2020 noteerden wij voor het vijfde jaar op rij een gemiddelde bevinding inzake dit onderwerp. Wij vroegen met name aandacht voor de accreditatie van systemen, de actualisatie van de risicoanalyses voor de kritieke systemen en de tijdige implementatie van de maatregelen die hieruit voortvloeien. Ten opzichte van vorig jaar zien we een verbetering op het gebied van centrale monitoring van de risicoanalyses en maatregelenplannen, mede door het project Olympia.

Vanwege de voortgang in de systematiek van accreditaties en het risicomangement, passen wij onze bevinding aan van gemiddeld naar licht. Daarbij roepen wij op om te blijven werken aan het wegnemen van de resterende kwetsbaarheden.

In 2021 is het project Olympia fase 2 gestart om de effectiviteit van de Informatiebeveiliging binnen BZ verder te verhogen. Dit heeft onder andere geleid tot een meerjarig awareness programma met verschillende acties gericht op meerdere doelgroepen, verbetering van het risicomangement van kritieke systemen en een projectmatige wijze van accreditaties voor systemen met gerubriceerde

gegevens¹. Voor het grootste deel van de aanwezige systemen is inmiddels een volledige accreditatie door middel van een FATO (Full Approval to Operate) verleend of in aanvraag. In een aantal gevallen is nog sprake van een periode van tijdelijke accreditatie middels een IATO (Interim Approval to Operate). Voor één systeem zijn de voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd en zal de IATO-aanvraag begin 2022 worden ingediend. *In dit stadium is het van belang om de aandacht vast te houden en primair naar een volledig duurzame accreditatie door middel van FATO's toe te werken.*

In 2021 heeft BZ de toegang op de samenwerkingsruimtes gewijzigd van “open tenzij” naar “gesloten tenzij” en extra medewerkers aangetrokken voor de monitoring op correct gebruik. Deze monitoring is arbeidsintensief maar volgens BZ is binnen de huidige samenwerkingsruimtes automatisering van controles technisch niet mogelijk. Met de implementatie van de nieuwe samenwerkingsruimtes is BZ voornemens om geautomatiseerde controle te implementeren. De invoering van een tijdelijke geautomatiseerde registratie van beveiligingsincidenten en datalekken is uit kostenoverwegingen niet doorgevoerd. BZ zet in op een structurele geautomatiseerde registratie. De registratie zal vooralsnog op de huidige wijze, middels een mappenstructuur, worden voortgezet. Wij zullen de registratie de komende jaren blijven volgen.

Aanvullend op de reguliere contactmomenten² is BZ in 2020 en 2021 een arbeidsintensief traject gestart om de volwassenheid op het gebied van Informatiebeveiliging en privacy (IB&P) uit te vragen bij de directies en posten. Dit is weliswaar een momentopname, maar heeft wel geleid tot een bruikbaar inzicht in de volwassenheid. BZ is voornemens om in 2024 een nieuwe uitvraag te doen en in de tussentijd de directies en posten met een lage volwassenheid te monitoren. Door de gekozen selectiemethode zijn er echter posten met het laagste volwassenheidsniveau die pas in 2024 weer via het BZ Vragenlijst proces worden gemonitord. BZ heeft het voornemen de IB&P-werkwijze te evalueren. *Wij adviseren bij de voorgenomen risicogerichte aanpak te borgen dat er zicht is op de contactmomenten richting directies en posten met een laag volwassenheidsniveau om zo te voorkomen dat deze aan de aandacht ontsnappen.*

Het project Olympia voorziet in een centrale sturing en monitoring van het oplossen van de bevindingen. BZ overweegt de activiteiten van het project Olympia onder te brengen in de bestaande lijnorganisatie. Het is van belang sturing en monitoring op de verbeteringen op organisatieniveau te borgen voordat het project Olympia wordt beëindigd.

3.2 Niet gewogen bevindingen in het beheer

3.2.1 Versterking van het toezicht verdient meer prioriteit

Impact kwaliteit toezicht op het financieel beheer

Evenals voorgaande jaren blijken uit onze controle zich herhalende fouten. Het gaat om bevindingen die de rechtmatigheid en/of getrouwheid raken:

- verplichtingen die niet juist/volledig zijn geregistreerd in SAP;
- aanbestedingsprocedures die niet goed zijn toegepast;
- financieringsbehoefte/ liquiditeitsbehoefte niet voldoende toegelicht in het beoordelingsformulier;
- betaling waarbij niet aan de betaalvoorwaarden is voldaan;
- meer dan 95% bevoorschot;
- af te boeken voorschot niet correct berekend;
- voorschot afgeboekt terwijl de vereiste rapportages niet zijn ontvangen (of rapportages voldoen niet aan de vereisten);
- voorschot afgeboekt waarbij onvoldoende rekening is gehouden met bevindingen van de accountant.

1 De Baseline Informatiebeveiliging BZ is geactualiseerd, er is een overzicht met pentesten, voor de kritieke systemen is een risicoanalyse uitgevoerd, er zijn maatregelplannen naar aanleiding van risicoanalyses met restrisiko's en verbeteracties en er is een projectmatige wijze voor accreditatie.

2 Vanuit regionale collega's richting posten en vanuit security center richting directies.

De aard en omvang van deze bevindingen zijn de afgelopen jaren niet verminderd, ondanks alle inspanningen van FEZ, zoals het organiseren van leersessies, en de inspanningen van de eerste lijn op het gebied van interne beheersing. Tekortkomingen worden nog onvoldoende door de eerste en tweede lijn ontdekt en voorkomen. Ze blijken pas bij onze controles. FEZ en wij hebben constructieve overleggen over betere monitoring en bijsturing vanuit de tweede lijn op de kwaliteit van de risicoanalyses en de uitgevoerde interne controles. Verdere digitalisering van processen en beheersmaatregelen is daarvoor een voorwaarde. Ondanks de goede wil en voornemens is dit traject weerbarstig en is meer urgentie en een breder commitment nodig om het te laten slagen.

Inrichting en werking tweedelijns toezicht nog niet op peil

In 2016 heeft FEZ een visie op de financiële functie geschreven waarin toezicht binnen BZ is uitgewerkt. Dit toezichtmodel is de afgelopen jaren geactualiseerd en verbeterd. Wij hebben in 2020 op verzoek van de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (PSG) een onderzoek uitgevoerd naar het tweedelijns toezicht binnen de bedrijfsvoering. De aanbevelingen zijn overgenomen en de PSG heeft FEZ gevraagd de regie te nemen bij:

- de invulling en afstemming van rollen en verantwoordelijkheden in de tweede lijn;
- het rapporteren over de werking van het stelsel van toezicht;
- de verbetering van de kaderstelling qua uniformiteit en actualiteit;
- het risicomanagement als verbindende schakel tussen eerste en tweede lijn;
- het verhelderen van beheersingsinstrumentarium en meer digitale ondersteuning.

In 2021 is onder regie van FEZ een start gemaakt met het opvolgen van de aanbevelingen. Zo zijn er gesprekken gevoerd met de tweedelijns die hebben geleid tot een gezamenlijk beeld over de rol binnen het toezicht. Ook worden de mogelijkheden van het gebruik van een Governance, Risk en Compliance (GRC) tool verkend om het toezicht op de risico's, beheersmaatregelen en interne controles beter te kunnen beheersen en monitoren. De tweedelijns directies hebben eind december 2021 een eerste voorstel voor de uitvoering van het toezicht opgesteld, die op 12 januari 2022 door FEZ in de Managementraad is toegelicht. Daarnaast geeft FEZ aan gesprekken te voeren met de diverse formele toezichthouders (BVA, ISB, FG en FEZ) hoe elkaars rol aan te vullen en waar mogelijk te versterken.

In 2022 zal FEZ samen met de andere tweedelijnsdirecties het toezichtmodel verder doorontwikkelen om het toezicht efficiënter en effectiever te maken. Dit draagt bij aan verbetering van de balans tussen beleid, beheer, bedrijfsvoering en uitvoering. Aandachtgebieden zijn onder meer het inzichtelijk maken van rollen en verantwoordelijkheden, het opstellen van een toezichtkalender, het maken van afspraken over de aanpak, inzet van instrumenten, beoogde diepgang en kwaliteit van het toezicht en deadlines. De versterking van het toezicht omvat de activiteencyclus, EU-afdrachten, consulaire ontvangsten en uitgaven en de bedrijfsvoering.

Gezien het trage voortraject maken wij ons zorgen of de tweedelijnsdirecties in 2022 erin zullen slagen om de verbeteringen daadwerkelijk door te voeren en vragen wij BZ hier prioriteit aan te geven. Wij zullen dit ook monitoren, middels een specifiek onderzoek. Als eind 2022 geen aantoonbare voortgang is geboekt zijn wij genoodzaakt om aan deze bevinding een weging toe te kennen.

FSO good practice kwartaalrapportage

Afsluitend zien wij een mooie ontwikkeling bij de financiële Service Organisatie (FSO). Het FSO, met commitment van het MT FSO, heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op de LEAN methodiek en een zeer informatieve en overzichtelijke kwartaalrapportage ontwikkeld waarbij, naast de focus op de interne beheersing, veel meer focus wordt gelegd op de gerealiseerde resultaten ten opzichte van de doelstellingen. Mogelijk dat deze focus ook kan worden aangebracht bij de kwartaalrapportages van andere budgethouders.

3.2.2 *Ontwikkelingen resultaatgericht werken*

Eind 2016 is BZ gestart met het programma Resultaatgericht werken (RGW) vanuit de behoefte om grotere impact te realiseren op duurzame ontwikkeling in de wereld.

Door het programma RGW kan meer worden gestuurd op resultaten, geleerd worden van evaluaties (en eventueel bijsturing) en kan beter verantwoording over de behaalde resultaten worden afgelegd. Dit laatste gebeurt middels de indicatoren in het Jaarverslag van BHOS. Het programma RGW levert een belangrijke bijdrage aan de betrouwbaarheid van deze verantwoordingsinformatie via het door beleidsmedewerkers registreren van onderliggende data in de Resultatenapplicatie en het genereren van rapportages op de geaggregeerde data.

Gedurende 2021 zien we ten opzichte van voorgaande jaren verbeteringen in het proces en dat het RGW ingebed raakt in de organisatie. In 2020 zijn deskundigen op het gebied van monitoring, evaluatie en leren (MEL-adviseurs) aangesteld bij de themadirecties. In 2021 is merkbaar dat hun monitorende rol positief bijdraagt aan de invoer van activiteiten in de Resultatenapplicatie. BZ heeft daarnaast nog steeds een buddy-systeem dat als vraagbaak/coach voor de posten dient. Op verzoek van de ADR hebben de DGIS/BIS-coördinatoren de audittrail met betrekking tot hun controle verbeterd waardoor de vastlegging van de aansluiting van brondocumentatie met de waarde in de Resultatenapplicatie duidelijker en inzichtelijker is geworden.

Naast het dashboard in de Resultatenapplicatie heeft BZ een signaleringsdashboard ingericht voor activiteiten ten behoeve van de ontwikkelingssamenwerking boven de € 250.000. Het signaleringsdashboard vergelijkt de rapportages die in SAP aanwezig zijn en hetgeen aan rapportages in Resultatenapplicatie is ingevoerd. Het hoeft niet te zijn dat een rapport in SAP automatisch leidt tot een rapport in Resultatenapplicatie. Het signaleringsdashboard geeft aan hoeveel van de activiteiten scoren op een indicator. De invoer van de activiteiten in de Resultatenapplicatie ligt bij de post of themadirecties.

Het signaleringsdashboard biedt de MEL-adviseurs en beleidsmedewerkers een handige analyse-tool om te beoordelen of resultaten van activiteiten ingevoerd moeten worden in de Resultatenapplicatie.

Afgelopen jaar is bij BZ gewerkt met een peildatum en een minimum percentage voor de invoer van de activiteiten die zijn gekoppeld aan een resultatenkader en bijdragen een indicator. Door BZ is opgemerkt dat kort voor deze peildatum veel activiteiten zijn ingevoerd in de Resultatenapplicatie in plaats van gedurende het jaar. *Wij bevelen aan om op meerdere momenten in het jaar aandacht te hebben voor de invoer van activiteiten in de Resultatenapplicatie in plaats van op een bepaald moment (peildatum) zodat dit ten goede komt aan het RGW.*

3.2.3 *Toereikende registratie van verplichtingen in SAP is nodig t.b.v. spendanalyse*

De spendanalyse is het sluitstuk van de borging van de rechtmatigheid van de inkopen, zodat achteraf kan worden vastgesteld dat de juiste inkoopprocedures zijn gevolgd en – voor toekomstige inkopen – eventuele corrigerende maatregelen kunnen worden getroffen. De spendanalyse geeft inzicht in 6 onderdelen ('key controls') waarop inkopen mogelijk onrechtmatig kunnen zijn. Per 'key control' is samen met de meest belangrijke directies een analyse gemaakt. De spendanalyses over 2017 tot en t/m augustus 2021 zijn uitgevoerd.

De spendanalyse over 2020 toonde aanvankelijk ten onrechte een groot percentage van de transacties als mogelijk onrechtmatig (de zgn. 'false positives'). Deze uitkomsten zijn dan ook door de directies gebruikt om de vastleggingen van afgesloten contracten vollediger (en soms ook juist) vast te leggen. Ook hebben FSO en de directies deze bevindingen nader geanalyseerd op de vraag of sprake was van een onrechtmatigheid of een geldige 'explain'.

Nog niet alle contracten groter dan € 15.000 liggen in SAP vast, omdat sprake is van vastleggingen in onderliggende systemen, zoals bij de Directie Huisvesting en Facilitaire Zaken (DHF).

Hiervoor worden jaarverplichtingen in SAP vastgelegd. *Wij adviseren u te heroverwegen om deze contracten alsnog afzonderlijk in SAP op te nemen, zodat deze worden betrokken in de spendanalyse.*

Het oorspronkelijke doel van de spendanalyse – een direct zichtbaar verantwoordingsinstrument voor rechtmatigheid – is hierdoor tijdelijk verlegd naar het verbeteren van de datakwaliteit in SAP, maar beweegt zich wel in de goede richting als direct verantwoordingsinstrument.

De spendanalyse over de eerste acht maanden 2021 toonde door de opschoningsacties vanuit de directies op eerste gezicht veel minder ‘false positives’ dan die over 2020. Dit leidt tot kortere doorlooptijden, minder te analyseren posten, waardoor de focus meer kan worden gelegd op zaken waarbij mogelijk issues spelen op gebied van rechtmatigheid. Hierdoor zal het op termijn mogelijk zijn dat de spendanalyse tijdig beschikbaar is om verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid van de inkoop. *Wij adviseren het moment van de spendanalyse (per halfjaar) te vervroegen naar januari en juli.*

Een goede en tijdige spendanalyse is extra relevant geworden door de aanscherping ten aanzien van de rechtmatigheid van inkoop waarbij in de volgende gevallen inkoop als onrechtmatig moeten worden aangemerkt:

- raamovereenkomsten vanaf 17 juni 2021 (verder als ROK aangeduid) zonder geraamde waarde of hoeveelheid;
- overschrijdingen van uitgaven boven de maximale waarden van de ROK.

Voor de ROK's vanaf 17 juni 2021 tot 1 januari 2022 zijn wij nagegaan middels de Spendanalyse en TenderNet of de geraamde waarde of hoeveelheid was opgenomen in de aankondiging, een contract is aangegaan en de uitnutting van de ROK's door BZ wordt gemonitord. Hieruit bleken geen onrechtmatigheden.

3.2.4

Meerjarig vastleggen van verplichtingen

Wij hebben bij meerdere aangegane verplichtingen van de directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) in 2021 vastgesteld dat meerjarige overeenkomsten niet voor de volledige contractwaarde in SAP zijn opgenomen als aangegane verplichting, wat de Comptabiliteitswet 2016 voorschrijft. Uitsluitend voor apparaatskosten artikel 5.7. wordt voor apparaatsuitgaven het K=V systeem toegepast, echter bij DCV is ten onrechte deze methodiek in eerste instantie ook gehanteerd. Op ons verzoek is nagegaan of deze methodiek ook voor andere meerjarige overeenkomsten is toegepast. Dit bleek het geval en de hiermee samenhangende verplichtingen zijn alsnog gecorrigeerd, waardoor voor meerjarige DCV-contracten de gehele verplichting in de financiële administratie is vastgelegd. *Wij adviseren DCV in overleg met FSO bij het aangaan van meerjarige contracten, waarbij de totale contractwaarde afleidbaar is, deze voor de gehele looptijd in de financiële administratie vast te leggen en de procedures hier op aan te passen.*

3.2.5

Eindejaarsdruk

In ons auditrapport 2019 rapporteerden wij over de eindejaarsdruk, die veel druk legde op de organisatie en de kans op fouten vergrootte. Het tweejarig projectplan ‘Einde Eindejaardrukke’, dat in maart 2019 is gestart, had als doel de eindejaardrukke duurzaam te verminderen. Over 2020 werd verwacht dat de verplichtingen, betalingen en het afboeken van rapportages meer verspreid over het jaar zouden kunnen plaatsvinden. Echter door het bijzondere jaar waar COVID-19 zijn intrede deed, was onder meer sprake van een verplichtingenpauze en kon de eindejaarsdruk niet voorkomen worden. Ondanks de eerder ingezette maatregelen voor meer spreiding over het jaar is eveneens in 2021 sprake geweest van een forse eindejaarsdruk in de laatste 2 maanden van het jaar, die zich vooral voordeed bij de betalingen en het afboeken van rapportages. Voornoemde blijkt ook uit de laatste maandrapportage 2021 aan MT DGIS.

BZ heeft oplossingsrichtingen in kaart gebracht om de eindejaarsdruk duurzaam te verminderen, zoals vaste betaalmomenten in maart en september, bemo's afwikkelen in het eerste kwartaal, maar deze hebben nog niet tot een aantoonbare verbetering geleid. Deze wijzigingen zijn lastig door te voeren, omdat dit de ODA-doelstelling voor een jaar onder druk zal zetten. Om dit te ondervangen zullen de aanpassingen gefaseerd doorgevoerd moeten worden. Regie is hiervoor nodig. Wij zijn met BZ in gesprek over het mogelijk uitvoeren van een vraaggestuurd onderzoek naar de eindejaarsdruk in 2022.

4 Overige onderwerpen en ontwikkelingen

4.1 Verwerkingsregister en afhandeling inzageverzoeken nog niet op peil

Over 2021 constateren wij dat verbeteringen zijn doorgevoerd in de naleving van de AVG maar dat BZ nog steeds niet volledig compliant is. Onze bevinding richt zich met name op de verbetering van juistheid en volledigheid van het verwerkingsregister en de tijdige afhandeling van inzageverzoeken.

BZ heeft een meerjarig awareness programma opgezet, een uitvraag naar de volwassenheid van posten en directies op het gebied van informatiebeveiliging en privacy gedaan en de toegang op de samenwerkingsruimtes gewijzigd van “open tenzij” naar “gesloten tenzij”. In paragraaf 3.1.2. gaan wij hier nader op in.

Evenals vorig jaar vragen wij aandacht voor verbetering van de juistheid en volledigheid van het verwerkingsregister, onder andere voor wat betreft de Privacy Impact Assessments (PIA's) en verwerkerovereenkomsten. De Functionaris Gegevensbescherming (FG) signaleert in zijn toezichtsrapportage dat bij twee directies met grootschalige en risicovolle verwerkingen voor individuen, achterstanden zijn bij het uitvoeren van PIA's en het adresseren van risico's. Wel vinden wij het positief dat de interne toezichthouder dit aan de orde stelt.

Een additioneel probleem is dat technische beperkingen in de applicatie op dit moment de actualisatie van bestaande verwerkingen verhinderen.

In één geval hebben wij bij de aanbesteding van een nieuwe applicatie gesignaleerd dat mogelijk onvoldoende aandacht aan de AVG vereisten is besteed, dit wordt door BZ nog verder uitgezocht.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft in 2019 een onderzoek ingesteld naar de naleving van de AVG bij een specifieke verwerking. De rapportage wordt in 2022 verwacht. Het is verstandig rekening te houden met mogelijke consequenties van dit rapport, zoals een boete of dwangsom.

Er is een procedure afhandeling inzageverzoeken ingericht maar een substantieel deel van de verzoeken wordt niet tijdig afgehandeld. In de tweede helft van 2021 is de monitoring op de afhandeling versterkt. In de praktijk zal moeten blijken of dit tot een verbetering van de afhandeling leidt.

4.2 Ontwikkelingen activiteitscyclus

4.2.1 *Beheer van bijdragen aan multilaterale organisaties*

Wij zien bij multilaterale organisaties dat in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van 'Umbrella trustfunds', trustfunds die gericht zijn op meerdere beleidsthema's. De hervorming van trustfunds bij onder andere de Wereldbank heeft tot doel de versnippering te verminderen door de portefeuille te consolideren tot een beperkt aantal 'Umbrella' programma's. Deze programma's sluiten beter aan bij de prioriteiten, de strategie en leiden tot minder beheerslasten en een verbeterd toezicht.

Meerdere beleidsdirecties en posten dragen bij aan een dergelijk breed trustfund of programma dat zich richt op meerdere beleidsthema's. Een beleidsdirectie of post wil in overeenstemming met de beleidsprioriteiten van het ministerie focus (oormerking) aanbrengen op de bijdrage aan de betreffende organisatie. Multilaterale organisaties hanteren een eigen model voor een bijdrage-overeenkomst waarbij het aanbrengen van een oormerking van de middelen niet is toegestaan. In enkele gevallen wordt er een side letter opgesteld waarin nadere afspraken worden opgenomen, in andere gevallen worden onderhandse afspraken gemaakt. Afhankelijk van het trustfund en de wens van het ministerie om bij te dragen aan een specifieke doelstelling wordt er wel, of in enkele

gevallen ook niet, de gewenste verantwoordingsinformatie ontvangen om een voorschot af te kunnen boeken. *Wij adviseren dan ook om voorafgaand aan het aangaan van een verplichting in overweging te nemen in hoeverre oormerking noodzakelijk is en of de gewenste verantwoordingsinformatie op het niveau van de oormerking kan worden opgeleverd door de partner.* Anderzijds een bijdrage aan een Umbrella trustfund zonder oormerking die vrij kan worden besteed aan meerdere thematische beleidsdoelstellingen kan mogelijk problemen opleveren bij het getrouw verantwoorden van een verplichting en/of betaling op het juiste artikel. Er moet in dat geval een duidelijke hoofdoelstelling zijn in lijn met de verantwoording van de bijdrage op het juiste beleidsartikel.

Onderbouwing financieringsbehoefte

Een andere ontwikkeling is de bijdrage aan fondsen of programma's waarbij voor aanvang van de activiteit niet de gehele financieringsbehoefte kan worden onderbouwd. Hierbij kan worden gedacht aan activiteiten gericht op noodhulp en migratie maar ook klimaatfondsen. Deze beleids-terreinen zijn niet altijd voorspelbaar, er bestaat onzekerheid over het moment en de reikwijdte van een humanitaire noodsituatie of conflict en mogelijke migratiestromen. Daarnaast kan er ook een beleidsmatige wens zijn om bij te dragen aan een fonds. Deze fondsen zijn vaak langlopend en een bijdrage van Nederland kan een katalyserende werking hebben op basis waarvan andere donoren bijdragen aan activiteiten die het behalen van de resultaten vergroten. Exacte allocatie van middelen vindt echter pas plaats wanneer bedragen zijn gecommiteerd en projectvoorstellen zijn ingediend, hierdoor is het vaak niet mogelijk om voorafgaand het aangaan van de verplichting een gedetailleerde begroting in te dienen.

Om invulling te geven aan dergelijke activiteiten zijn de werkinstructies aangescherpt en geldt dat deze activiteiten kunnen worden gefinancierd zonder dat een begroting bij aanvang van de activiteit beschikbaar is voor de gehele looptijd. Dit is mogelijk indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- er is sprake van een juridische relatie met een multilaterale organisatie in de vorm van een bijdrageovereenkomst;
- het beleidsterrein is niet geheel voorspelbaar (acute crisis of bijdrage aan een fonds);
- Nederland heeft invloed op de allocaties van middelen die plaatsvindt na de toezegging.

4.2.2 *Controleprotocol projectverantwoording goedgekeurd*

In 2021 heeft BZ gewerkt aan het updaten van het controleprotocol bij projectverantwoordingen. Dit protocol is recent goedgekeurd door de Werkgroep Controleprotocollen (COPRO) van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants. De controleprotocollen voor de allianties en jaarrekeningen worden in 2022 nader uitgewerkt en voorgelegd aan COPRO.

4.3 **Ambitieuze doelstellingen voor de implementatie van nieuwe IT-systemen**

Wij zien dat BZ een ambitieuze doelstelling heeft voor de modernisering van het IT-landschap. Er is sprake van verschillende IT-projecten met krappe tijdslijnen. Een aantal projecten, zoals het bedrijfsvoeringssysteem en IMPACT heeft een grote onderlinge afhankelijkheid. De verschillende projecten functioneren veelal autonoom. *Wij adviseren om toe te zien op de voortgangsbewaking en voldoende afstemming tussen de projecten. Daarnaast is het verstandig om over een fallbackscenario te beschikken, indien de geplande implementatiedata niet worden gehaald.*

Bedrijfsvoeringssysteem

BZ is sinds 2016 medegebruiker van het bedrijfsvoeringssysteem van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). IenW is in 2021 overgegaan van SAP R/3ECC naar SAP S/4HANA. Tijdens het migratietraject was BZ als medegebruiker via de stuurgroep en projectgroep actief en constructief-kritisch betrokken. BZ is voornemens met ingang van 2023 niet langer gebruik te maken van het bedrijfsvoeringssysteem van IenW. De aanbesteding voor een nieuw bedrijfsvoeringssysteem is inmiddels afgerond en er is een start gemaakt met de implementatie die eind 2022 moet zijn afgerond. Evenals in de huidige situatie wordt het nieuwe bedrijfsvoeringssysteem gehost bij een externe partij. IenW gaat in 2022 de hosting van het bedrijfsvoeringssysteem

opnieuw aanbesteden. Bij een eventueel fallbackscenario is dus ook afstemming met IenW nodig. Wij hebben van BZ begrepen dat die afstemming inmiddels heeft plaatsgevonden.

Modernisering Activiteitencyclus - IMPACT

Ter vervanging van SAP GM heeft BZ een project Modernisering Activiteitencyclus (MAC) gestart om een nieuwe applicatie te ontwikkelen ter ondersteuning van de activiteitencyclus. Naast interne medewerkers is een extern bouwteam aangesteld voor de ontwikkeling van dit systeem waarin bestaande en nieuwe activiteiten worden vastgelegd. De interface met het nieuwe bedrijfsvoerings-systeem voor de uitwisseling van financiële transactiedata moet eind 2022 gereed zijn.

Payment Factory

In 2022 wordt een nieuwe applicatie, Payment Factory, in gebruik genomen voor de ondersteuning van het betalingsverkeer tussen de financiële administratie en de betaalsystemen van de verschillende banken. Omdat de Payment Factory geen gebruik maakt van hashtotalen, is het van belang dat toereikende vervangende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat juiste en volledige betaling aantoonbaar is. Wij hebben daarvoor suggesties gedaan richting BZ.

HR systeem (GPS)

De directies Werken voor Nederland, WereldWijd (3W) en Hoofd Directie Personeel en Organisatie (HDPO) van BZ zijn samen een project gestart voor integrale HR-ondersteuning. Dit project bestaat uit twee deelprojecten:

- *centrale HR-registratie:*
Inrichting van een centrale HR-registratiefunctie ter ondersteuning van alle BZ-eigen processen inclusief koppelingen naar P-Direkt en andere systemen.
- *global personel system (GPS):*
Een HR-systeem ter ondersteuning van de gehele administratie voor lokaal personeel, ter vervanging van de huidige applicaties People Inc. en P-Direkt. Alleen voor de vastlegging van de formatie van de post blijft P-Direkt de basis, evenals voor generieke HR-processen (ambtenaren). De aanbesteding van GPS loopt nog.

Consulair systeem

BZ werkt middels het project FOBO aan het volledig digitaliseren van het visumproces. Dit moet leiden tot een efficiënter en effectiever proces. De implementatie is voorzien in het voorjaar 2023.

Bijlagen

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Buitenlandse Zaken (V)

Aan: de minister van Buitenlandse Zaken

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2021 van het ministerie van Buitenlandse Zaken gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Buitenlandse Zaken over 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2021 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021;
- de overzichten over 2021 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2021 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Buitenlandse Zaken zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2021 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan

Wij hebben onze controlewerkzaamheden inzake frauderisico's bepaald in het kader van de controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel hierover.

Onderstaande informatie moet in dat kader worden gezien en niet als afzonderlijke oordelen of conclusies.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de integrale bedrijfsvoering, met uitzondering van de procesmatige beheersing van de activiteitencyclus inclusief het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik, deze valt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Als onderdeel van onze controle identificeren en schatten wij de risico's in op een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten die het gevolg is van fraude. Onder fraude verstaan wij een opzettelijke handeling door een of meer leden van het management, met governance belaste personen, werknemers of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen.

Frauderisico's kunnen te maken hebben met het handelen van medewerkers van het ministerie, het handelen van derden (misbruik van wet- en regelgeving) of een combinatie van beide. Fraude kan daarbij voortkomen uit frauduleuze financiële verslaggeving en oneigenlijke toe-eigening van activa (waaronder door misbruik van wet- en regelgeving door derden). Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Het ministerie van Buitenlandse Zaken voert risico-analyses uit op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Wij hebben vastgesteld dat op strategisch niveau geen frauderisico's zijn geïdentificeerd, de inschatting van frauderisico's vindt met name plaats op operationeel niveau en deels op tactisch niveau. Het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt over een centraal meldpunt waar meldingen omtrent fraude en integriteit plaatsvinden (VCI). Het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt over beleid en procedurebeschrijvingen, die zijn opgenomen in het Handboek Beheer Buitenlandse Zaken (HBBZ).

Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd, en voor zover wij noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van frauderisico's. Wij hebben geëvalueerd of deze factoren een indicatie vormden voor de aanwezigheid van het risico op afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude.

De door ons geïdentificeerde frauderisico's en de belangrijkste specifieke controlewerkzaamheden die wij naar aanleiding daarvan hebben uitgevoerd en de uitkomsten daarvan, zijn als volgt samen te vatten:

- Risico op doorbreking van interne beheersmaatregelen door het management bijvoorbeeld door druk in verband met uitputting van budgetten. Het management kan in november en december druk voelen om de regels ten aanzien van uitgaven en verplichtingen minder nauwgezet na te leven om volledige uitnutting van middelen te realiseren. Wij hebben daarom de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van de geïdentificeerde frauderisico's. Wij zien een piek in de uitgaven en verantwoordingen in november en december, waardoor wij relatief veel steekproeven op deze massa uitvoeren. Wij hebben geen bevindingen waarbij wij hebben vastgesteld dat sprake is geweest van een vermoeden van fraude. De interne beheersmaatregelen hebben afdoende gewerkt. Tevens hebben wij data-analyse (journal entry testing) uitgevoerd om journaalposten met een verhoogd frauderisico te identificeren en te controleren op juistheid en rechtmatigheid. BZ beschikt over een uitgebreid stelsel van interne beheersingsmaatregelen gericht op het mitigeren van frauderisico's die in opzet bestaat en werkt. De general IT controls (GITC) in het financiële systeem zijn toereikend, net als de relevante application controls.
- Risico op onvolledig verantwoorden van ontvangsten, door het frauduleus verstrekken van reisdocumenten en/of het beïnvloeden van de prijs bij de verkoop van vastgoed voor eigen gewin. Wij hebben daarom de opzet en het bestaan van beheersmaatregelen geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van de geïdentificeerde frauderisico's. Het ministerie van Buitenlandse Zaken voert op halfjaarlijkse basis een totaalomspannende verbandscontrole uit op de ontvangsten inzake reisdocumenten en we hebben vastgesteld dat bij het verstrekken van reisdocumenten sprake is van een toereikende functiescheiding. In 2021 is sprake van een beperkt

aantal transacties inzake verkoop van vastgoed. Wij hebben tijdens onze controle vastgesteld dat de verkoopwaarde van vastgoed op een deugdelijke wijze wordt vastgesteld op basis van taxatierapporten.

- Risico op het verrichten van ongeautoriseerde betalingen. We hebben de opzet en het bestaan van beheersmaatregelen geëvalueerd en hebben de werking van de interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van frauderisico's getoetst. Wij hebben data-analyse toegepast op het vaststellen van functiescheiding in het betaalproces inclusief bij het wijzigen van business-partners. Daarnaast hebben we specifieke controlewerkzaamheden verricht op handmatige (spoed)betalingen, afwijkende hashtotalen, handmatig aangepaste hashtotalen, dubbele betalingen etc.
- Risico op onrechtmatige onttrekking van contant geld. Ten behoeve van het betalen van bedrijfsvoeringsuitgaven of in geval van nood is het nodig om over contant geld te beschikken, mede omdat het bankverkeer in ontwikkelingslanden niet altijd optimaal functioneert. Het ministerie van Buitenlandse Zaken onderscheidt een viertal soorten kassen: de hoofdkas (voor algemene uitgaven, die niet via de bank kunnen plaatsvinden), de consulaire kas (voortvloeiend uit consulaire handelingen ten aanzien van reisdocumenten), de werkkas (voor het doen van specifieke kleine uitgaven buiten de hoofdkas om) en de noodkas (bij ambassades in bijvoorbeeld een politieke instabiele omgeving). Hierbij bestaat het risico op diefstal. Het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt over een kasprocedure en een kasinstructie die per ambassade specifiek wordt gemaakt. Hierin zijn procedures opgenomen ten aanzien van het benoemen van kassiers en periodieke kascontroles. Hoofden van dienst, waaronder ambassadeurs van de posten, zijn hiervoor eindverantwoordelijk. Periodiek vinden kascontroles plaats en kasverschillen boven de € 150 moeten worden voorgelegd aan de directeur FEZ.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten.

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen andere informatie

Naast de financiële overzichten omvat het jaarverslag andere informatie, die bestaat uit:

- het deel algemeen (verzoek tot dechargeverlening en leeswijzer);
- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf);
- de voorgescreven bijlagen.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie:

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat³.

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 4, tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk en de Nederlandse Standaard 720.

³ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen.

De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, de Regeling Controleprotocol WNT 2021, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie⁴;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

⁴ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 15 maart 2022

Auditdienst Rijk

[Redacted signature]

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Aan: de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2021 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2021 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021.

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan

Wij hebben onze controlewerkzaamheden inzake frauderisico's bepaald in het kader van de controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel hierover. Onderstaande informatie moet in dat kader worden gezien en niet als afzonderlijke oordelen of conclusies.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de integrale bedrijfsvoering, met uitzondering van de procesmatige beheersing van de activiteitencyclus inclusief het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik, deze valt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Als onderdeel van onze controle identificeren en schatten wij de risico's in op een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten die het gevolg is van fraude. Onder fraude verstaan wij een opzettelijke handeling door een of meer leden van het

management, met governance belaste personen, werknemers of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen.

Frauderisico's kunnen te maken hebben met het handelen van medewerkers van het ministerie, het handelen van derden (misbruik van wet- en regelgeving) of een combinatie van beide. Fraude kan daarbij voortkomen uit frauduleuze financiële verslaggeving en oneigenlijke toe-eigening van activa (waaronder door misbruik van wet- en regelgeving door derden). Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Het ministerie van Buitenlandse Zaken voert risico-analyses uit op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Wij hebben vastgesteld dat op strategisch niveau geen fraude-risico's zijn geïdentificeerd, de inschatting van frauderisico's vindt met name plaats op operationeel niveau en deels op tactisch niveau. Het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt over een centraal meldpunt waar meldingen omtrent fraude en integriteit plaatsvinden (VCI) en een Expertise Centrum Malversaties (ECM) voor meldingen bij een vermoede van fraude door derden. Het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt over beleid en procedurebeschrijvingen, die zijn opgenomen in het Handboek Beheer Buitenlandse Zaken (HBBZ).

Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd, en voor zover wij noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van frauderisico's. Wij hebben geëvalueerd of deze factoren een indicatie vormden voor de aanwezigheid van het risico op afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude.

De door ons geïdentificeerde frauderisico's en de belangrijkste specifieke controlewerkzaamheden die wij naar aanleiding daarvan hebben uitgevoerd en de uitkomsten daarvan, zijn als volgt samen te vatten:

- Risico op doorbreking van interne beheersmaatregelen door het management bijvoorbeeld door druk in verband met uitputting van budgetten. Het management kan in november en december druk voelen om de regels ten aanzien van uitgaven en verplichtingen minder nauwgezet na te leven om volledige uitnutting van middelen te realiseren. Wij hebben daarom de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van de geïdentificeerde frauderisico's. Wij zien een piek in de uitgaven en verantwoordingen in november en december, waardoor wij relatief veel steekproeven op deze massa uitvoeren. Wij hebben geen bevindingen waarbij wij hebben vastgesteld dat sprake is geweest van een vermoeden van fraude. De interne beheersmaatregelen hebben afdoende gewerkt. Tevens hebben wij data-analyse (journal entry testing) uitgevoerd om journaalposten met een verhoogd frauderisico te identificeren en te controleren op juistheid en rechtmatigheid. BZ beschikt over een uitgebreid stelsel van interne beheersingsmaatregelen gericht op het mitigeren van frauderisico's die in opzet bestaat en werkt. De general IT controls (GITC) in het financiële systeem zijn toereikend, net als de relevante application controls.
- Risico op fraude/ oneigenlijk gebruik van middelen (M&O) van subsidies of bijdragen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken opereert in landen met een verhoogd risico op fraude en corruptie. Wij hebben de opzet, bestaan en werking getoetst van beheersmaatregelen die het frauderisico mitigeren. Wij hebben in het bijzonder aandacht besteed aan het M&O beleid en de kwaliteit van de risicoparagraaf in beoordelingsmemoranda. Per activiteit worden de geïdentificeerde risico's en bijbehorende beheersmaatregelen beschreven, voordat een verplichting met een derde partij wordt aangegaan. In 2021 zien wij een structurele verbetering van de risicoanalyses en is onze eerdere lichte bevinding hierop dit jaar opgelost. Daarnaast beschikt het ministerie van Buitenlandse Zaken over een expertisecentrum malversaties (ECM). Centraal worden daar vermoedens van fraude gemeld en vervolgens onderzocht. Periodiek bespreekt ECM de lopende zaken met de beleidsdirecties en bewaakt de voortgang van de lopende onderzoeken. Jaarlijks worden de bewezen malversaties als bijlage in het jaarverslag gepubliceerd. Wij controleren de totstandkoming van deze bijlage. Wij hebben op basis van voornoemde werkzaamheden voldoende aanwijzingen dat BZ proactief acteert op een vermoeden van fraude en kwalificeren het beleid als toereikend.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten.

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen andere informatie

Naast de financiële overzichten omvat het jaarverslag andere informatie, die bestaat uit:

- het deel algemeen (verzoek tot dechargeverlening en leeswijzer);
- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf);
- de voorgeschreven bijlagen.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie:

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat⁵.

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 4, tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk en de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen. De materialiteit

⁵ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie⁶;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 15 maart 2022

Auditdienst Rijk

[Redacted signature]

⁶ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Controle getrouw beeld financiële overzichten

Als eerste onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in de jaarverslagen opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de geldende verslaggevingsvoorschriften. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 6, eerste en tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldbalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard. Wij zijn er bij onze controle van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Voorts hebben wij onderzocht of de in de jaarverslagen opgenomen andere (niet-financiële) verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat. Ook zijn wij nagegaan dat het jaarverslag alle voorgeschreven informatie bevat.

Overschrijding van rapporteringstoleranties

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) nieuwe eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze nieuwe eisen hebben onder andere betrekking op de samenloop van leidinggevende topfuncties bij meerdere WNT-instellingen bij één persoon (anticumulatiebepaling). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft aangegeven dat dit leidt tot een knelpunt in de accountantscontrole, omdat de juistheid en volledigheid van de WNT-opgave op dit punt afhankelijk is van de situatie bij andere instellingen. Dit is ook aangegeven in de Regeling Controleprotocol WNT 2021. Wij kunnen de volledigheid van functies bij andere instellingen niet vaststellen en hebben geen toegang tot gegevens bij deze instellingen. In de controleverklaring van Buitenlandse Zaken (V) lichten wij daarom toe dat de naleving van de anticumulatiebepaling vanwege deze vaktechnische beperkingen buiten de reikwijdte van onze controle valt.

Paragraaf inzake frauderisico's

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico's. Wij hebben onze controlewerkzaamheden bepaald in het kader van de controle van en de oordeelsvorming over de financiële overzichten als geheel. Als onderdeel van onze controle identificeren en schatten wij de risico's in op een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten die het gevolg is van fraude. Wij hebben kennisgenomen van de beschikbare informatie en om inlichtingen gevraagd bij het management over de relevante maatregelen van interne beheersing en de wijze waarop het ministerie frauderisico's identificeert en daarop inspeelt.

Wij hebben overwogen en geëvalueerd of er voor het verantwoordingsjaar 2021 sprake was van signalen die een indicatie vormen voor een frauderisico. De uitkomsten van deze werkzaamheden

hebben wij geëvalueerd en besproken met de verantwoordelijke functionarissen van het ministerie, het management, de Managementraad en het audit comité.

Onderzoek beheer

Als tweede onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak volgt uit artikel 3, tweede lid, en artikel 6, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. De normen waaraan wij toetsen zijn op grond van artikel 4, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk:

- ordelijkheid en controleerbaarheid van het begrotingsbeheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het verwerven, het beheren en het afstoten van materieel;
- betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de financiële administraties.

Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2021 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd:

- binnen het activiteitenbeheer, het aangaan van verplichtingen, het verrichten van (overdrachts-) uitgaven, vooral de beoordeling van betaalverzoeken, en het beheer en de verantwoording van voorschotten waaronder rappelbeleid, accountantscontrole, berekening van af te boeken bedragen en de onderbouwing van de prestatieverklaring (BHOS);
- binnen de consulaire processen de opbrengstverantwoording van visumverstrekkingen en uitgifte van reisdocumenten (BZ);
- binnen de bedrijfsvoeringprocessen vooral de personeelskosten, het betaalproces, de inkoop en aanbestedingen, de regie op informatiebeveiliging, het voldoen aan de AVG en de digitalisering van het archief (BZ);
- het proces van totstandkoming van het jaarverslag inclusief de niet-financiële informatie en de financiële toelichtingen en de monitorende rol van FEZ in dit proces (BZ en BHOS).

Onderzoek totstandkoming niet-financiële informatie

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van de in de jaarverslagen opgenomen niet-financiële verantwoordingsinformatie voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. Hiertoe onderzoeken wij of de niet-financiële verantwoordingsinformatie op betrouwbare wijze tot stand is gekomen. Voorts gaan wij na of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Over deze niet-strijdigheid rapporteren wij in onze controleverklaring (zie bijlage 1 en 2).

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in onderdeel 2.3 van dit rapport.

Verspreidingskring

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII). Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van Buitenlandse Zaken dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 18 mei 2022, plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

Auditdienst Rijk

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