



Beperkte verificatie

Hoe kan het proces beperkte verificatie beheerst binnen
het Ministerie van Defensie plaats vinden?

Scriptie



Beperkte verificatie

Hoe kan het proces beperkte verificatie beheerst binnen het ministerie van defensie plaats vinden?

Gegevens stagiair

Naam: Vishal Motie
Studentnummer: 20040357
Opleiding: Bedrijfseconomie
Klas: 4BE-1
Adres: Kraijenhoffstraat 53
2515 RB Den Haag
Telefoonnummer: 06-42457873

Gegevens School

School: Haagse Hogeschool
Studiejaar: 2007/2008
Stagebegeleider: M.F. Thomassen
Stagecoördinator: W.A.M. Vreeburg

Gegevens stageplaats:

Stageplaats: Ministerie van Defensie (Afdeling ADD)
Bedrijfsmentor: Wilco Koster (Senior Auditmedewerker)
Adres: Van der Burchlaan 31 (Frederikkazerne)
2597 PC Den Haag
Telefoonnummer: 070-3169111

Voorwoord

Deze scriptie heb ik geschreven naar aanleiding van een stage die ik gelopen heb in het schooljaar 2007/2008. Deze scriptie is in het kader van mijn afstudeerstage in het vierde jaar van de opleiding bedrijfseconomie geschreven. De duur van de stage was 18 weken die ik gelopen heb in de periode 8 maart tot en met 11 juli. Deze periode is voor mij erg leerzaam geweest, omdat de afstudeerstage mij een beter beeld heeft gegeven over de werkzaamheden van een intern accountantskantoor, in dit geval de Auditdienst defensie van het Ministerie van Defensie. De scriptie is het resultaat van een onderzoek dat als afstudeeropdracht is opgezet en uitgevoerd.

Bij deze wil ik graag een aantal personen persoonlijk bedanken zonder wie het niet gelukt zou zijn deze scriptie te schrijven.

Majoor W. Koster – Senior auditmedewerker – Auditdienst defensie – was tijdens mijn afstudeerstage scriptiebegeleider. Gedurende mijn periode bij de auditdienst defensie heeft hij me voorzien van deskundig advies en kennis. Hij stond altijd open voor vragen.

P. van der Bent – Manager – Auditdienst defensie – stond ook altijd open voor vragen en kon altijd rekenen op zijn advies en kennis. Verder heeft hij het vertrouwen in mij gehad door mij een afstudeerplek te bieden bij de auditdienst van het ministerie van defensie.

J. van Soest – Auditmedewerker – Auditdienst defensie – is tijdens mijn afstudeerstage mijn kamergenoot geweest. Met hem hoefde ik me nooit te vervelen. Joop is zeer ervaren in zijn vak, waardoor hij meestal wel een antwoord had op mijn vragen.

M. Thomassen – Leraar accountancy – De Haagse Hogeschool – is mijn stagebegeleider van school. Hij heeft erg tijd erin gestoken bij het beoordelen en afronden van mijn scriptie. Ik kon bij hem ook altijd terecht voor vragen.

Als laatste wil ik natuurlijk alle collega's, vrienden en kennissen die me gesteund en geholpen hebben gedurende mijn stageperiode bedanken.

Vishal Motie

Juli 2008

Samenvatting

In deze scriptie wordt antwoord gegeven op de vraag hoe het proces beperkte verificatie beheerst binnen het ministerie van defensie plaats kan vinden. Wat beperkte verificatie inhoudt wordt in de loop van de scriptie verder uitgelegd. Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden zal naar het probleem worden toegewerkt. De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

“Hoe kan het proces beperkte verificatie beheerst binnen het Ministerie van Defensie plaats vinden?”

Dit onderzoek heeft als doel een implementeerbaar advies te geven over de probleemstelling. In het middelpunt staat het proces beperkte verificatie en het gebruik van email reply. Er wordt gekeken naar het functioneren van dit proces binnen het Ministerie van Defensie. De resultaten van de scriptie komen voort uit een onderzoek naar de huidige hantering van het proces beperkte verificatie en een onderzoek op locatie van de Staf CBD waar het proces beperkte verificatie gecoördineerd wordt. Daarnaast is er gebruik gemaakt van vakinhoudelijke kennis van collega's bij de Auditdienst defensie (ADD).

In hoofdstuk één wordt er begonnen met een inleiding met daarin de aanleiding van het onderzoek en de probleemstelling.

In hoofdstuk twee wordt verteld wat de Auditdienst defensie inhoudt en wat de werkzaamheden zijn binnen de organisatie. Dit is nodig om te kunnen begrijpen waarom dit onderzoek door de ADD uitgevoerd wordt.

In hoofdstuk drie staat beschreven wat het centraal betaalkantoor is en hoe dit te werk gaat. Verder wordt er ingegaan op wat het proces beperkte verificatie inhoudt. Dit wordt gedaan door de werkwijze in het proces beperkte verificatie stap voor stap toe te lichten. Een belangrijk onderdeel in dit hoofdstuk is email reply. Verder wordt er ingegaan op wanneer en waarom men besloten heeft beperkte verificatie te gaan gebruiken. Door het management (HDFC) is besloten om het proces beperkte verificatie in te voeren om efficiëntiewinst te realiseren (minder personeel nodig, achterstanden in het betalen van facturen op te heffen). Daarnaast wordt de automatisering binnen het proces toegelicht.

Hoofdstuk vier gaat in op de gevolgen en risico's van het proces beperkte verificatie bij gebruik van email reply.

Als laatst wordt aan de hand van de voorgaande hoofdstukken beschreven hoe het proces beperkte verificatie beheerst binnen het Ministerie van Defensie kan plaats vinden. Hierbij is het gebruik van informatiesystemen een belangrijk onderdeel.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	7
2. De organisatie.....	10
2.1 Inleiding	10
2.2 De Auditdienst defensie	10
2.2.1 Missie en Doelstelling van de ADD	11
2.2.2 Werkzaamheden per Taakveld.....	13
2.3 Meer dan alleen controle	14
2.4 Begroting van het ministerie van defensie.....	15
2.5 Conclusie	16
3. Hoe zit het betaalproces in elkaar	18
3. Hoe zit het betaalproces in elkaar	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Grenzen van het onderzoek	18
3.3 Het Centraal Betaalkantoor Defensie.....	19
3.3.1 Structuur CBD	19
3.3.2 Staf CBD in Kerkrade.....	20
3.3.3 Betaalkantoren	22
3.4 Beperkte verificatie	23
3.4.1 Wat is beperkte verificatie	23
3.4.2 Wanneer en waarom is beperkte verificatie ingevoerd.....	23
3.4.2.2 Nieuwe situatie beperkte verificatie	24
3.4.2.3 Functiescheidingen in het proces beperkte verificatie	24
3.4.3 Capaciteitsvoordelen.....	26
3.4.4 Verplichtingsnummer .95 en .96	26
3.4.5 Deelbetalingen	27
3.4.6 Werkwijze beperkte verificatie oud	28
3.4.7 Werkwijze beperkte verificatie nieuw.....	28
3.4.7.1 Ontvangst facturen per 1/1/'08 bij het CBD in Kerkrade	28
3.4.8 Werkwijze steekproef.....	30

3.4.9 Automatisering.....	32
3.4.10 Email reply.....	33
3.5 Theoretische risico's.....	34
3.6 Samenvatting.....	34
4 Werkelijke gevolgen en risico's bij gebruik van email reply.....	37
4.1. Inleiding.....	37
4.2 Het gevolg van email reply.....	37
4.2.1 Positieve gevolgen van email reply.....	37
4.1.2 Negatieve gevolgen van email reply.....	40
4.2 De werkelijke risico's van beperkte verificatie bij gebruik van email reply.....	40
4.2.1 Risico's beperkte verificatie.....	40
4.2.2 Risico's bij gebruik van email reply.....	41
4.3 Mogelijke oplossingen.....	42
4.3.1 Hoe kunnen de negatieve gevolgen worden opgelost?.....	42
4.4 Samenvatting.....	46
5 Conclusie en aanbevelingen.....	48
5.1 Conclusie.....	48
5.2 Aanbevelingen.....	50
6. Literatuurlijst.....	51
7. Begrippen lijst.....	53
8. Bijlagen.....	55
7.1 Defensie locatie in exotische oorden.....	56
4.2. Verifiëren.....	59

1. Inleiding

Zwoegen vechten, waden door het modder, kogels die om je oren vliegen. Nee, dit is niet waar de Audit Dienst Defensie (ADD) mee te maken krijgt. Als onderdeel van de ADD, houdt men bij het taakveld Audit Jaarverslag en Beheer (AJB) zich bezig met het financieel beheer en het controleren van de jaarrekening van het Ministerie van Defensie. In het vierde jaar van de opleiding bedrijfseconomie heb ik door middel van een afstudeerstage mijn scriptie mogen schrijven bij het Ministerie van Defensie, afdeling ADD, gevestigd te Den Haag, Locatie Frederikkazerne.

Dit rapport is bedoelt voor de ADD en de opleidingen van de Haagse Hogeschool binnen de Academy Accounting & Financial Management.

Het Ministerie van Defensie is al een paar jaar bezig met het reorganiseren van de organisatie. Een belangrijk punt hierbij is het betaalproces. Jaarlijks ontvangen de betaalkantoren van defensie meer dan 600.000 facturen. Deze facturen vertegenwoordigen gezamenlijk een waarde van meer dan 2,8 miljard euro.¹

Het CBD (eerst uitleggen) verzorgt het gehele proces van factuurontvangst tot en met de betaling. Hieronder wordt verstaan alle facturen van leveranciers en persoonsgebonden betalingen van het personeel.

Het proces ziet er als volgt uit.;

- a. agenderen; het scannen van de factuur en deze vastleggen in de GVKKA.
- b. verifiëren; de controle op prijs en hoeveelheid op basis van een contract, het controleren of de goederen cq. diensten zijn ontvangen (kennisgeving van ontvangst opgemaakt en getekend door besteller. Juiste budgetrealisatie.
- c. autoriseren; steekproefsgewijze controle op het verifiëren waarna betaalbaarstelling van de factuur volgt.

Van deze facturen bestaat 60% uit bedragen die kleiner zijn dan 1250 euro. Dit zijn relatief kleine bedragen ten opzicht van de overige facturen. Het totale bedrag van de facturen onder de 1250 euro is slechts 1% van de begroting van het Ministerie van Defensie. Defensie heeft een begroting van 8 miljard euro en 1% daarvan is toch nog 8 miljoen. Hierdoor is het van belang controle te hebben over deze facturen.

Om efficiënter aan het werk te kunnen gaan heeft men bepaald de facturen beperkt te gaan verifiëren. Achteraf vindt dan een controle plaats of de facturen die onder beperkte verificatie

¹ Rijksbegroting Ministerie van Defensie 2007

vallen rechtmatig betaald zijn door middel van een steekproef. Deze steekproef wordt 1x per 2 maanden getrokken, hierbij zijn de volgende criteria van toepassing.

- betrouwbaarheid van 98%
- tolerantie van 1%
- fout van 0,5% van de totale waarde van de massa

Omdat er nogal wat problemen ontstonden om de kennisgeving van ontvangst bij de betaalde factuur te ontvangen is per september 2007 gekozen om gebruik te maken van email reply. Hierbij wordt de kennisgeving van ontvangst voor de posten die in de steekproef zitten via de email opgevraagd en niet meer via de interne post. Dit proces heeft zijn voordelen, maar er zitten ook risico's aan verbonden. Dit zal ik in hoofdstuk 3.5 mijn scriptie verduidelijken.

Centraal in dit onderzoek staat het niet optimaal verlopen van de ontvangen kennisgeving van ontvangst in het proces beperkte verificatie dat onderdeel uitmaakt van het betaalproces. Gedurende deze scriptie zal ik proberen antwoord te geven op de vraag hoe het proces beperkte verificatie beheerst binnen het Ministerie van Defensie kan plaatsvinden. Beperkte verificatie is ingevoerd om winst te behalen op het gebied van efficiëntie in het betalingsproces. Het is dus van belang dat het proces beperkte verificatie met gebruik van email reply goed verloopt.

Doelstelling van dit onderzoek is een antwoord te kunnen geven op de probleemstelling. Verder is het van belang dat het proces van beperkte verificatie op de juiste wijze verloopt, zodat er een efficiëntiewinst gehaald kan worden binnen het Ministerie van Defensie.

De centrale probleemstelling luidt als volgt:

“Hoe kan het proces beperkte verificatie beheerst binnen het Ministerie van Defensie plaats vinden?”

Om het onderzoek in kaart te brengen zal in het volgende hoofdstuk worden uitgelegd wat de ADD inhoudt. De ADD is een ingewikkeld netwerk met verschillende taakvelden. Om met het onderzoek te beginnen moet eerst worden begrepen hoe de organisatie in elkaar zit en waarom de ADD deze controle uitvoert.

In het derde hoofdstuk zal verteld worden hoe het betalingsproces in elkaar zit. Er zal eerst gekeken worden naar het gehele betaalproces waarbij de betaalkantoren betrokken zijn en vervolgens naar het proces beperkte verificatie inclusief email reply.

In het vierde hoofdstuk zal te lezen zijn wat het gevolg is geweest van de invoering van email reply en wat de risico's van beperkte verificatie zijn bij gebruik van email reply. Als laatst zal ik proberen met behulp van de hierna genoemde deelvragen een antwoord te geven op de probleemstelling.

In het rapport komen de volgende onderzoeksvragen aan orde:

- a. *Wat is de ADD en waarom voeren ze controles uit?*
- b. *Hoe zit het betaalproces in elkaar?*
- c. *Wat houdt beperkte verificatie in?*
- d. *Wanneer en waarom is beperkte verificatie ingevoerd?*
- e. *Wat is het gevolg geweest van email reply?*
- f. *Wat zijn de risico's van beperkte verificatie bij gebruik van email reply?*

2. De organisatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal ik antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag. In paragraaf 2.2. zal ik uitleggen in welke omgeving de Auditdienst Defensie (ADD) werkzaam is. Welke werkzaamheden de ADD uitvoert en welke status ze als auditdienst hebben staat beschreven in paragraaf 2.3. Verder zal ik in paragraaf 2.4. uitleg geven hoe de ADD organisatorisch opgebouwd is en waar de verschillende controles belegd zijn. In paragraaf 2.5 is een samenvatting opgenomen.

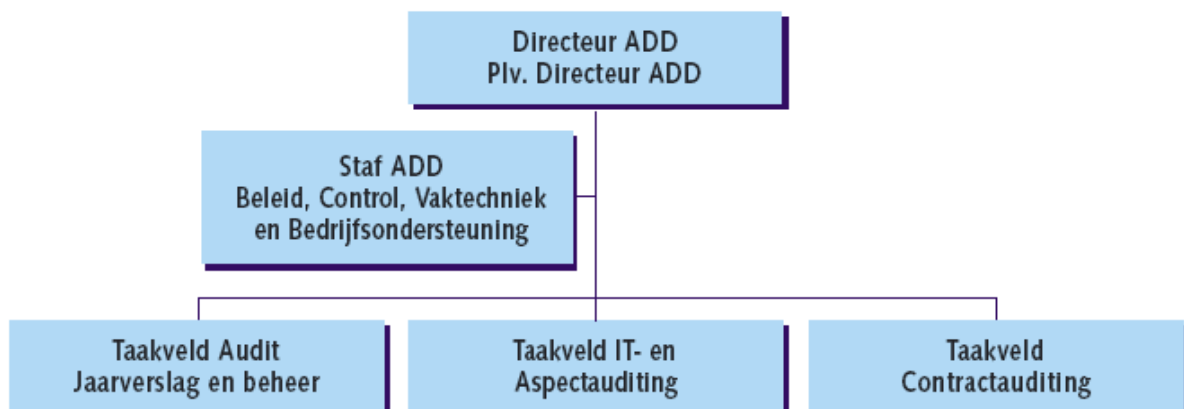
In elke organisatie krijgt men te maken met vragen als:

- Zijn we als organisatie efficiënt bezig?
- Zijn onze doelstellingen bereikt?
- Komen de gegevens die in het jaarverslag staan overeen met de werkelijkheid?
- Is ons management in bezit van betrouwbare en juiste informatie, die van belang zijn bij beslissingsvoorbereidingen en het nemen van een besluit?

Er is een goed financieel beheer als er op die vragen een objectief en positief antwoord is gegeven. Als bedrijf is men op deze manier in control.

2.2 De Auditdienst defensie

De ADD is een professionele dienst met ongeveer 110 medewerkers. De medewerkers bestaan uit burgers en militairen die werkzaam zijn in verschillende disciplines. Dit kunnen disciplines zijn van accountant tot milieuauditor.



De ADD is volgens de regels van de accountants waaronder de verordening gedragscode valt een intern- of overheidsaccountant. Zij adviseren niet alleen de minister, de staatsecretaris en de secretaris-generaal, maar ook het management van de operationele commando's, de ondersteunende diensten en agentschappen. Organisatorisch is de ADD ondergebracht binnen het Bestuursstaf. Hiërarchisch is de ADD direct onder de Secretaris Generaal (SG) geplaatst. (Zie bijlage 7.2) Dit om de objectiviteit en onafhankelijkheid te kunnen garanderen. Doordat de ADD onafhankelijk en objectief moet zijn betekent het niet dat ze afstandelijk (anders) zijn tegenover de organisatie. Defensie is voor de ADD een exclusief werkterrein en weten daardoor waarover ze praten. Ze spreken hierdoor dezelfde taal en zijn meer betrokken wat de onafhankelijkheid niet altijd ten goede komt. De ADD moet voor de defensie gemakkelijk te bereiken zijn voor vragen en adviezen. Daarom is in feite een huisaccountant

2.2.1 Missie en Doelstelling van de ADD

De missie van de ADD luidt als volgt: “Vanuit een onafhankelijke positie draagt de Auditdienst defensie met een efficiënte en professionele aanpak bij aan het beheersen van de processen binnen defensie en verschaft zij het topmanagement van Defensie zekerheid omtrent de kwaliteit van sturings- en verantwoordingsinformatie”.²

Om dit te kunnen waarmaken streeft de ADD naar kwalitatief hoogwaardige controleproducten op het gebied van bedrijfsvoering, informatievoorziening, projectbeheersing, onderzoeken op het gebied van integriteit, milieu, beveiliging, fraude en contractvorming. Medewerkers bij de ADD krijgen de kans zich te ontwikkelen en hun deskundigheden op peil te houden zodat deze ingezet kunnen worden voor de defensie organisatie. De ADD voorziet het topmanagement van het Ministerie van Defensie (minister, staatssecretaris en SG) van inzicht in en zekerheid over de sturing en beheersing van de defensieorganisatie. De ADD is binnen Defensie het Audit expertisecentrum bij uitstek en stelt kennis ter beschikking voor de gehele defensieorganisatie.

De hoofddoel van de ADD is om met de wet in de hand een goedkeurende verklaring te geven over de jaarrekening van het Ministerie van Defensie. Ter verduidelijking van de betekenis goedkeurende verklaring zullen hieronder vier vragen worden beantwoord die afkomstig zijn uit een brochure van het Koninklijk NIVRA, de beroepsorganisatie van registeraccountants in Nederland³.

1. Wat is de betekenis van een goedkeurende accountantsverklaring?

² Bron: Intranet – Portal ADD/bestuurstaf/taakvelden/ADD

³ Bron: http://www.nivra.nl/Downloads/Brochure_17_vragen.pdf

“De reikwijdte van de accountantscontrole - en daarmee ook van de verklaring - is wettelijk geregeld in BW 2, artikel 393. Daarin is opgenomen dat een accountant onderzoekt of:

- de jaarrekening het vereiste inzicht geeft aan gebruikers*
- de jaarrekening aan de wettelijke voorschriften voldoet*
- het jaarverslag - een tekst van de directie of het bestuur die is opgenomen bij de jaarrekening - op de juiste wijze is opgesteld en verenigbaar is met de jaarrekening*
- de vereiste overige gegevens - zoals de informatie over belangrijke gebeurtenissen na balansdatum - zijn toegevoegd*

Een gebruiker moet er met een gerust hart zijn beslissingen op kunnen baseren.”

In de comtabiliteitswet staat het volgende: “De onderzoeksfunctie is verplicht volgens artikel 21 Comptabiliteitwet. De accountantscontrole ten behoeve van de Minister dient verplicht door de departementale auditdienst te worden uitgevoerd op basis van artikel 66 comptabiliteitswet. Deze wettelijke taak van de departementale auditdienst houdt meer in dan het afgeven van een accountantsverklaring. De wettelijke taak houdt ook in dat de departementale auditdienst onderzoek doet naar het financieel en materieel beheer, de daarvoor bijgehouden administraties en naar de totstandkoming van de niet-financiële informatie in de verantwoording.”⁴

2. Wat controleert een accountant precies?

“Het uitgangspunt van de accountantscontrole is dat het beeld dat de jaarrekening als geheel oproept in overeenstemming moet zijn met de werkelijkheid. Dat betekent dus dat alle elementen van de jaarrekening door hem worden gecontroleerd: de individuele posten in de jaarrekening, de winst, de vermogenspositie, maar ook de kasstromen, de toelichting op de jaarrekening en de overige gegevens. De accountant gaat voorts na of de informatie in het directieverslag niet strijdig is met de informatie in de jaarrekening.”

3. De accountant heeft een goedkeurende verklaring gegeven. De organisatie wordt dus gedegen en vakkundig bestuurd?

“Een goedkeurende accountantsverklaring zegt niets over de kwaliteit van bestuurders, noch over de strategie die zij uitstippelen. Alleen als de interne beheersing van financiële processen - een verantwoordelijkheid van de leiding - duidelijk onder de maat is, zal een accountant geen goedkeurende verklaring kunnen geven. Hij kan dan immers geen zekerheid

⁴ Bron: http://www.iaa.nl/Sitefiles/PDF/Studierapport_IA_in_Nederland.pdf

krijgen over de uitkomsten van deze financiële processen. Dit komt in de praktijk vrijwel uitsluitend voor bij "kleinere" organisaties."

4.Hoe handelt een accountant als hij bij zijn controle op fouten stuit?

“Alle fouten die tijdens de controlewerkzaamheden aan het licht komen, worden vastgelegd in het controledossier van de accountant. Tijdens de afronding van de controle worden de fouten verzameld, om te beoordelen of deze als totaal binnen de toleranties vallen om een goedkeurende verklaring af te geven. Als dit niet het geval is, moeten fouten eerst worden hersteld voordat een goedkeurende verklaring kan worden afgegeven. De fouten worden in elk geval - ook als ze binnen de toleranties blijven - besproken met het management van de gecontroleerde organisatie.”

Bij het Ministerie van Defensie draag je een extra grote verantwoordelijkheid doordat het gaat om een organisatie van meer dan 70.000 medewerkers en een uitgave van meer dan € 8 miljard euro. Dit zijn uitgaven voor onder andere salarissen, vredesoperaties, investeringen in grote projecten zoals de aanschaf van tanks, gevechtshelikopters, schepen en jachtvliegtuigen.

2.2.2 Werkzaamheden per Taakveld

De ADD is zoals aangegeven een overheidsaccountantsdienst ten behoeve van het Ministerie van Defensie. De inrichting naar taakvelden is voortgekomen uit het kwaliteitsplan Auditfunctie Rijksoverheid⁵. De comptabiliteitswet 2001 kent twee wettelijke kerntaken⁶ Deze kerntaken zijn:

- a. Wettelijke controletaak: “Hier gaat het om door de wet voorgeschreven (comptabiliteitswet 2001 ex art 66) accountantscontrole gericht op de controle van het jaarverslag van Defensie en op de ordelijkheid van het beheer inclusief de daaraan gerelateerde administraties en geautomatiseerde systemen”. De controle taken omvatten Financial Audits en Non-Financial Audits. Bij Non-Financial Audits moet gedacht worden aan mededelingen met betrekking tot de bedrijfsvoering en de mededeling met betrekking tot de rechtmatigheid.

Dit is de aanpak voor de rechtmatigheidcontrole dat onderdeel is van de bedrijfsvoeringsparagraaf en waarover de ADD een getrouwbeeldverklaring afgeeft

⁵ De departementale auditdienst heeft voor het departementale topmanagement twee taken: de onderzoeksfunctie (operational audit) en de certificerende functie (accountantscontrole). Deze taken van de departementale auditdienst zijn uiteengezet in het Kwaliteitsplan auditfunctie rijksoverheid, dat door het kabinet op 1 februari 2002 is vastgesteld en aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2001/02, 27 891 en 26 573, nr. 2). Bron: http://www.iaa.nl/Sitefiles/PDF/Studierapport_IA_in_Nederland.pdf

⁶ Comptabiliteitswet controle ex artikel 66 en onderzoeksfunctie ex artikelen 20 en 21.

samen met het 1^e punt. De controletaak van de Auditdiensten omvat werkzaamheden ten behoeve van de accountantsverklaring welke intern wordt afgegeven aan de minister. Hierbij wordt een goedkeuringstolerantie van 1% op de jaarrekening als totaal gehanteerd. De Auditdienst voert de wettelijke controletaak in onafhankelijkheid en op basis van een eigen risicoanalyse uit. Ten aanzien van de wettelijke controletaak bepaalt de Auditdienst zelfstandig en geheel onafhankelijk de scope van het onderzoek. Hier heeft de minister of het hoger management geen rol in. De wettelijke controletaak beslaat 60 tot 80 % van de capaciteit van de Auditdienst.

- b. Onderzoekstaken: “Controle over de bedrijfsvoering en de beleidsvoering ten behoeve van het hoogste management van het ministerie van defensie en het adviseren van het management over mogelijke oplossingen”. (Comptabiliteitswet 2001 ex art 20 en 21)

Voor deze scriptie zijn de bovenstaande hoofdtaken van belang. Deze hoofdtaken zijn toebedeeld aan het taakveld AJ en AB.

De ADD bestaat uit de volgende onderdelen:

- De Directie
- Stafafdeling Beleid, Control & Vaktechniek (BCV)
- Stafafdeling Bedrijfsondersteuning (BO)
- Taakveld IT Auditing (ITA)
- Taakveld Aspect Auditing (AA)
- Taakveld Contract Auditing (CA)
- **Taakveld Audit Jaarverslag (AJ)**
- **Taakveld Audit Beheer (AB)**

Mijn afstudeerstage loop ik bij de afdeling AJB. Hieronder vallen de taakvelden Audit Jaarverslag en Audit Beheer.

2.3 Meer dan alleen controle

Medewerkers van de ADD komen niet alleen op kantoor, maar overal in het land. De medewerkers van de ADD hebben niet alleen de taak om onvolkomenheden te signaleren. Daarnaast wordt er ook een belangrijke bijdrage geleverd aan management ondersteunende onderzoeken, die vooral te maken hebben met de beoordeling en doelmatigheid en de kwaliteit van de processen in de bedrijfsvoering. Tevens worden er op het gebied van milieu en integriteitvraagstukken audits uitgevoerd.

Doordat de medewerkers van de ADD intensief en langdurig betrokken zijn bij de te onderzoeken processen, geautomatiseerde systemen en organisatieonderdelen, kunnen zij een meerwaarde bieden door maatwerk en in de praktijk haalbare oplossingen.

Vroeger was er bij de ADD meer sprake van een constaterende (het constateren van onvolkomenheden) functie. Tegenwoordig ligt er ook betrokkenheid na de audit. Hiermee wordt er bedoeld dat er gezorgd wordt voor een goede nazorg en after sales. Er bestaan daardoor mogelijkheden om de ontwikkelingen te volgen en te ondersteunen.

Als auditor functioneer je voortdurend als vraagbaak, omdat men vaak door kundigheid en ervaring veel kennis bezit over de organisatie. Het kunnen begeleiden en het vinden van oplossingen is een essentieel element. Je hebt regelmatig contacten met relaties binnen de organisatie. De auditors hebben een controlerende functie binnen de organisatie. Dit vereist een zekere verbondenheid met de core business van Defensie, met mensen en met cijfers en systemen aan de kant van de auditor. Zoals je bij teksten tussen de regels doorleest, zo moet je als auditor achter de systemen en cijfers kunnen kijken.

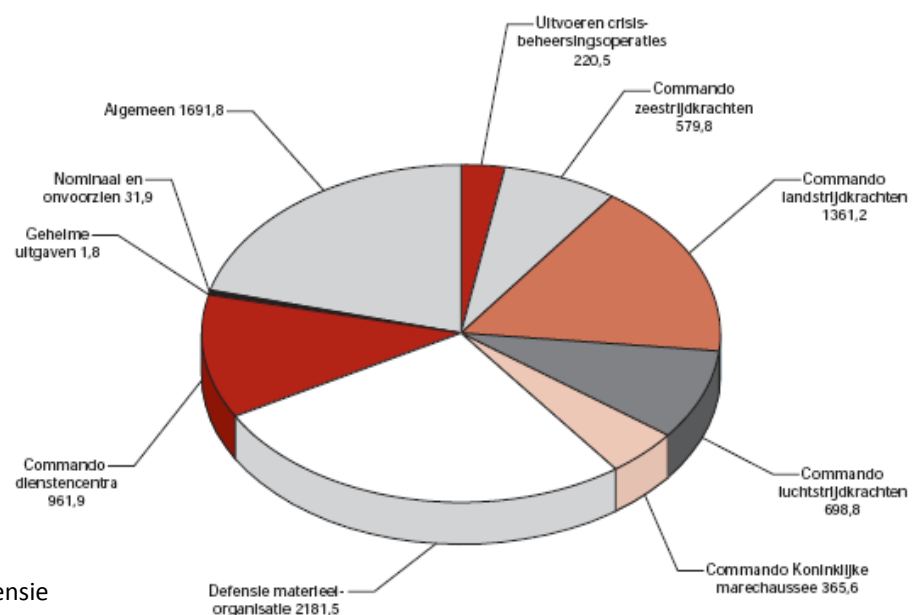
Men zegt ook wel dat de ADD een natuurlijke adviesfunctie vervult. Bij de controle hoort altijd een natuurlijke advies functie. Het management moet namelijk in de gelegenheid gesteld worden om fouten en of onzekerheden die op een gegeven moment boven de tolerantiegrens uit komen te kunnen corrigeren. Uitkomsten van controles worden door het management gebruikt om te corrigeren en/of de processen aan te passen.

Een juiste opleiding is niet alleen voldoende bij de ADD. Als medewerker van de ADD moet je namelijk ook in bezit zijn van eigenschappen als inzicht, creativiteit en flexibiliteit om goed werk te verrichten. De defensie kan gezien worden als een minimaatschappij. Zo kun je bijvoorbeeld te maken krijgen met een ziekenhuis, een transport-, post-, communicatie- of IT-bedrijf. Daarnaast zijn er binnen de Audit Dienst diverse kenniscentra, zoals voor milieu-auditing en operational-/aspect audits. Dit is om met specialistische kennis te kunnen voldoen aan de wensen van de verschillende defensieonderdelen.

2.4 Begroting van het ministerie van defensie⁷

Het Ministerie van Defensie heeft voor de uitgaven in het jaar 2008 een begroting van 8.094.743.000 euro. Deze uitgaven zijn verdeeld over verschillende defensieonderdelen. Hiernaast staan in een cirkeldiagram de uitgaven per onderdeel vermeld.

Uitgavenverdeling Defensie (bedragen x € 1 miljoen)

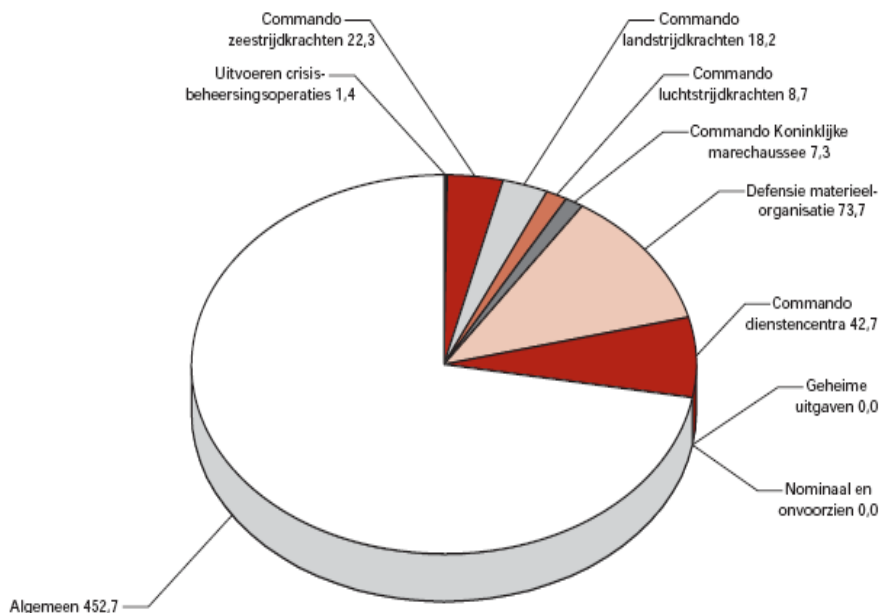


⁷ Rijksbegroting 2007 Ministerie van Defensie

De grootste uitgaven worden gedaan door de Defensie Materieel Organisatie (DMO). Dit door de aanschaf en onderhoud van duur materieel. Daarnaast betreft de salarissen van het personeel een groot uitgaven.

Het Ministerie van Defensie heeft voor de inkomsten een begroting van 626.877.000 euro. Deze inkomsten worden verdeeld over de verschillende defensieonderdelen. Het meeste wordt ontvangen bij de DMO. Dit komt voornamelijk door het verkopen van dure materieel. Hiernaast staat een cirkeldiagram met de verdeling van de inkomsten aan de verschillende defensie onderdelen.

Ontvangstenverdeling Defensie (bedragen x € 1 miljoen)



2.5 Samenvatting

De Auditdienst defensie is een professionele organisatie waarbij de medewerkers werkzaam zijn in verschillende taakvelden. De taakveld waarin ik een afstudeerstage heb gelopen is de audit jaarverslaggeving en beheer. Organisatorisch is de ADD ondergebracht binnen het B Bestuursstaf. Hiërarchisch is de ADD direct onder de SG geplaatst. Dit betekent dat ze een onafhankelijke plek hebben onder de SG. Hierbij adviseren zij niet alleen de Minister, de Staatsecretaris en de SG, maar ook het management van de operationele commando's, de ondersteunende diensten en agentschappen.

De ADD is een interne Auditdienst binnen het Ministerie van Defensie. De inrichting van de taakvelden is afgeleid uit het kwaliteitsplan Auditfunctie Rijksoverheid. Hierin staan de twee kerntaken van de ADD. Dit zijn de wettelijke controletaak en de onderzoekstaak.

De hoofddoel van de ADD is om een goedkeurende accountantsverklaring af te geven in de vorm van een getrouwbeeldverklaring over de jaarrekening inclusief de rechtmatigheidspassage in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Ministerie van Defensie. Dit moet gebeuren volgens de richtlijnen van de wetgeving. Een goedkeurende verklaring geeft aan dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid en voldoet aan wetten en regels. Een gebruiker moet er met een gerust hart zijn beslissingen op kunnen baseren.

Een auditor bezit door kundigheid en ervaring veel kennis over de organisatie. Hierdoor krijgt men vaak te maken met vragen van anderen. Daarnaast zijn de auditors deskundig om de controlerende functie binnen de organisatie uit te voeren.

Over het jaar 2008 heeft het Ministerie van Defensie een begroting van meer dan 8 miljard euro. Hierbij gaan de grootste uitgaven naar salarissen van medewerkers en defensie materieel organisatie.

3. Hoe zit het betaalproces in elkaar

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

“Hoe zit het betaalproces bij het Ministerie van Defensie in elkaar, wat houdt beperkte verificatie in en wat houdt email reply precies in?”

Hierbij komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Het Centraal Betaalkantoor Defensie
- Procesbeschrijving betalingen
- Beperkte verificatie
- Email reply

In §3.2 zal ik uitleggen wat de grenzen van het onderzoek zijn. In §3.3 zal ik uitleg geven hoe het CBD organisatorisch is opgebouwd en wat de gevolgen zijn van de verhuizing van de staf CBD. In §3.4 wordt uitleg gegeven over het proces beperkte verificatie en hoe men te werk gaat met het nemen van steekproeven. Hierbij zal worden gekeken naar de oude en nieuwe situatie. Verder zal er uitleg gegeven worden over het proces email reply. De theoretische risico's van beperkte verificatie komen aan bod in §3.5. Tot slot is in §3.6 een samenvatting opgenomen.

Tijdens de controle van de jaarrekening en het financiële beheer rondom de uitgaven heeft de ADD een systeemgerichte controle uitgevoerd naar het proces beperkte verificatie dat onderdeel is van het betaalproces. De systeemgerichte controle bestaat uit een AO/IB opzet-bestaan-werking beschrijving.

Het proces van betalen bestaat uit:

- Het betalen van facturen en declaraties
- Het beheren van vorderingen
- Het beheren van de kas en liquide middelen
- Het beheren van rekeningen en facturatie
- Bijzondere financiële processen

3.2 Grenzen van het onderzoek

Tijdens mijn onderzoek naar het betalingsverkeer van het CBD, heb ik de volgende processen meegenomen om een duidelijke afbakening van het onderzoek te bereiken.

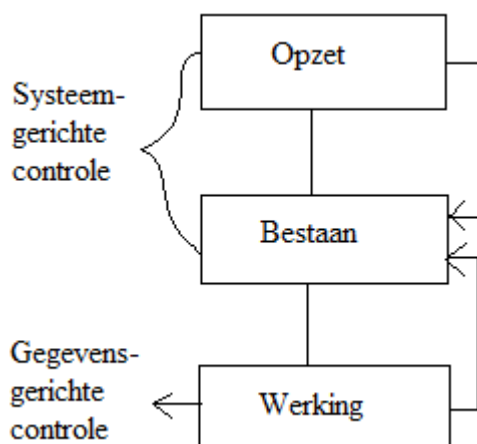
- Ontstaan van het CBD
- Hoe is het CBD georganiseerd
- Ontvangst facturen per 1/1/'08 bij het CBD in Kerkrade

- Het gehele proces van factuurbehandeling
- Het proces beperkte verificatie
- Het proces email reply

De doelstelling van het onderzoek naar het betaalproces staat weergegeven in de comptabiliteitswet 2001(artikel 63). In de wet wordt beschreven dat er onder andere periodieke onderzoeken worden gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beheer van de organisatie en van het beleid dat aan de defensiebegroting ten grondslag ligt. Hierin wordt bepaald dat het financiële beheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en dat het financieel beheer zo doelmatig mogelijk wordt ingericht. In het onderzoek staat de procesanalyse van betalingen centraal. Dit maakt onderdeel uit van de jaarrekeningcontrole.

Er zijn 3 doelstellingen voor het uitvoeren van een procesanalyse:

- Opzet van het IB betaalproces
- Vaststellen van het bestaan van het IB betaalproces.
- Gegevensgerichte controle naar de opzet en bestaan werking.



De opzet en bestaan zijn systeemgerichte controles. Bij de opzet wordt er gekeken hoe het betaalproces met als onderdeel beperkte verificatie beschreven staat in de documenten. Daarna wordt er gekeken hoe het proces is uitgevoerd, dus het bestaan ervan. Hierna vindt er een gegevensgerichte controle plaats, waarbij er wordt gekeken naar de werking. Tevens wordt er getoetst of de werking van het bestaan verloopt zoals beschreven in de opzet.

3.3 Het Centraal Betaalkantoor Defensie.

3.3.1 Structuur CBD

Het CBD bestaat uit een staf, de Defensie Fiscale en Douane Eenheid (DFDE) en zes betaalkantoren met als vestigingsplaatsen Den Haag, Den Helder, Emmen, Seedorf, Utrecht en Woensdrecht. De directeur van het CBD (D-CBD) wordt voor wat betreft bedrijfsvoeringzaken aangestuurd door Commandant Commando DienstenCentra (C-CDC). De functionele aansturing gebeurt door Directeur Financieel Economische Zaken (DFEZ) die tot de bestuursstaf behoort. D-CBD vormt samen met de twee sectiehoofden van de staf, de hoofden van de betaalkantoren en het hoofd DFDE het managementteam van het CBD.

De staf CBD ondersteunt de directeur CBD (D-CBD), de betaalkantoren en de Defensie Fiscale en Douane Eenheid (DFDE).

De staf bestaat uit ⁸:

- Commandogroep (directeur CBD, management assistent, administratieve ondersteuning, medewerker algemene zaken)
- Sectie ARK (Administratieve Organisatie, Regelgeving & Kwaliteitszorg)
- Sectie IOO (Inrichting, Ondersteuning & Ontwikkeling)

Sectie Administratieve Organisatie, Regelgeving & Kwaliteitszorg (ARK)

Hoofdtaken van sectie ARK:

- Planning & control (P&C);
- Interne kwaliteitszorg (IKZ);
- Het (mede) inrichten van de administratieve processen van het CBD.
- Regelgeving
- Ondersteuning op het gebied van communicatie

Het hoofd van de sectie is tevens plaatsvervangend directeur CBD.

Sectie Inrichting, Ondersteuning & Ontwikkeling (IOO)

Hoofdtaken van sectie IOO:

- Het binnen de kaders van Directie Financiële Economische Zaken (DFEZ) coördineren van de inrichting en de veranderingen van financiële informatievoorziening en geautomatiseerde financiële informatiesystemen met betrekking tot het betalingsverkeer;
- Het uitvoeren van en het geven van uitvoeringsbepalingen met betrekking tot het betalingsverkeer;
- Het geven van gebruikersondersteuning aan de medewerkers van het CBD;
- Het uitvoeren van bijzondere financiële processen (valutamanagement).

3.3.2 Staf CBD in Kerkrade⁹

Het CBD is opgericht in september 2004 door de projectorganisatie van het Ministerie van Defensie. Het CBD is toen officieel geïmplementeerd als een nieuwe eenheid van de Commando Diensten Centra (CDC). De betaalkantoren hadden vestigingsplaatsen in Den Haag, Den Helder, Emmen, Seedorf en Woensdrecht.

⁸ Bron: http://www.ocmgd.com:30280/cbd/organisatie/wat_is_cbd/index.html

⁹ Bron: <http://www.avrm.nl/nieuws/defensie/doc-dk45.pdf>

Vanaf 1 januari 2005 verzorgde het CBD bijna voor alle defensieonderdelen het betalingsverkeer. Het betalingsverkeer bestond uit alle girale betalingen, kas- en rekeningbeheer, vorderingen en douane en fiscale zaken.

Per 1 januari 2008 is de directie CBD en de staf CBD verhuist naar Kerkrade te Limburg. De eerste keer heeft men 30 tijdelijke lokale medewerkers aangenomen die de facturen coderen, scannen en archiveren.

Voor de facturen geldt er sinds 1 januari 2008 ook één adres en dat is Kerkrade. Voor declaraties, prestatieverklaringen, bestelorders etc. verandert er niets. Deze worden gewoon naar de huidige betaalkantoren verstuurd. Verdergaande digitalisering van de processen maakt het steeds minder noodzakelijk om dicht bij de klant te zitten. De organisatie van het CBD zal vanaf januari 2008 bestaan uit het CBD Kerkrade en steunpunten in Den Haag, Den Helder, Emmen, Utrecht en Woensdrecht. Tegenwoordig werken er ongeveer 120 mensen in Kerkrade.

De verplaatsing naar Kerkrade hangt nauw samen met de overschakeling op het nieuwe bedrijfsvoeringssysteem (zie §3.4.9) van Defensie. De invoering van de eerste fase daarvan, het financiële administratiesysteem, is een randvoorwaarde voor de start van het CBD in Kerkrade. De huidige betaalkantoren blijven tot 2012 als steunpunten bestaan. Het is de bedoeling dat op den duur al het betalingsverkeer zal gebeuren vanuit Kerkrade.

3.3.2.1 Gevolgen van de verhuizing naar Kerkrade ¹⁰

De verplaatsing naar Kerkrade heeft grote gevolgen gehad voor de werknemers van het CBD. Defensie kon bij de verhuizing kiezen uit twee opties:

- Verplaatsing van het personeel, waarbij kennis en ervaring behouden blijft.
- Lokaal de kennis en ervaring gaan werven.

De tweede optie is minder aantrekkelijk, want nieuw personeel heeft nogal wat actuele kennis nodig. Het is onduidelijk of dit personeel gevonden kan worden. De eerste optie, verplaatsen, lijkt dus het meest verstandige.

Veel werknemers bij het CBD zijn afkomstig uit de Randstad. Verplaatsing van de werklocatie over grote afstanden zorgt dus voor kosten en stress onder de werknemers. Burgermedewerkers moeten kiezen tussen verhuizen of Defensie verlaten en hopen ergens anders werk te kunnen vinden. Bij verhuizing zal men zelf moeten betalen, aangezien de verhuiskostenvergoeding onvoldoende is om de kosten te dekken.

Het Ministerie van Defensie legt uit dat men werkgelegenheid wil creëren in Limburg. De waarheid is echter dat door de centralisatie van de betaalkantoren 300 mensen hun baan verliezen bij Defensie.

¹⁰ Bron: Bijlage 8.1, Voor verder informatie over de verhuizing kan het artikel “Defensie locaties in exotische oorden” opgenomen in bron 7.2 worden geraadpleegd.

In bijlage 1 van dit onderzoeksrapport is een artikel opgenomen waarin onderzocht is of de verhuizing naar Kerkrade een slimme zet is geweest of niet. Hieruit blijkt dat de verhuizing voor weinig doelmatigheidswinst heeft gezorgd en dat het heeft geleid tot verlies van kennis en ervaring onder het personeel.

3.3.3 Betaalkantoren¹¹

De betaalkantoren verwerken alle facturen ten behoeve van het Ministerie van Defensie. Een betaalkantoor kent, naast een hoofd en plaatsvervangend hoofd met commandogroep (management assistent en administratief medewerkers), de volgende afdelingen:

- Sectie Registratie en Werkvoorbereiding (R&W);
- Sectie Verificatie en Betaalbaarstelling (V&B);
- Sectie Eindcontrole en Autorisatie (E&A);
- Sectie Vorderingen (personeelsgebonden);
- Sectie Kas- en Rekeningbeheer.

Een betaalkantoor doet betalingen voor de budgethouders binnen het Ministerie van Defensie die aan het betaalkantoor zijn gekoppeld.

Elke factuur die binnenkomt doorloopt een proces en start met het vastleggen van de factuur in het Geïntegreerde Verplichtingen Kosten en Kas Administratie (GVKKA). Het financiële proces vanaf de vastlegging tot de betaling van de factuur ziet er als volgt uit:

- De factuur wordt geregistreerd, gecontroleerd en gecompleteerd (R&W);
- De factuur wordt geverifieerd en betaalbaar gesteld (V&B);
- De factuur wordt beoordeeld op rechtmatigheid (V&B);
- De factuur wordt nogmaals steekproefsgewijs gecontroleerd (E&A);
- De factuur wordt geautoriseerd (E&A);
- De factuur wordt betaald (E&A).

Om tot een uiteindelijke betaling te komen moet een betaaldossier worden aangemaakt. Dit betaaldossier bestaat, in algemene zin, uit een factuur, een bestelorder en een prestatieverklaring. Ter ondersteuning van het betaalproces wordt voor de bewaking van de voortgang van factuurbetalingen gebruik gemaakt van het Proces Informatie Tool (PIT). In het PIT is de exacte status van een ontvangen factuur te achterhalen.

De sectie Vorderingen van een betaalkantoor is belast met het innen van (personele) vorderingen.

De sectie Kas- en Rekeningbeheer levert voor de operationele klanten de voor uitzending of oefening benodigde kasgelden. Indien gewenst levert deze sectie ook een kassier. Om klanten

¹¹ bron: http://www.ocmgd.com:30280/cbd/organisatie/wat_is_cbd/index.html

van het CBD zo maximaal mogelijk van service te voorzien gaat er van iedere betaalkantoor een ambulante kassier langs bij veel defensieonderdelen die onder de verantwoording van het betaalkantoor vallen.

3.4 Beperkte verificatie

3.4.1 Wat is beperkte verificatie

Elk jaar wordt er een statistisch onderzoek gehouden naar de ontvangen facturen bij het CBD. Het totaal aantal facturen bedraagt meer dan 600.000 facturen die gezamenlijk een waarde vertegenwoordigen van meer dan 2,8 miljard euro. Tijdens een onderzoek is gebleken dat meer dan 60 procent van de ontvangen facturen bestaat uit een factuurbedrag van 1250 euro of minder. Dit zijn ongeveer 360.000 facturen. Gezamenlijk is dit 1 procent van de totale waarde van begroting. Zoals in §2.6 vermeldt bedraagt de begroting van defensie meer dan 8 miljard euro. De facturen vertegenwoordigen gezamenlijk een waarde van ongeveer 80.000.000 euro. De facturen kleiner of gelijk aan 1250 euro worden gecontroleerd aan de hand van beperkte verificatie. Dit is een proces waarbij facturen steekproefsgewijs worden gecontroleerd. Dit betekent dat de controle op deze facturen pas achteraf plaats vindt. Het is van belang dat het proces van beperkte verificatie op de juiste wijze verloopt, zodat er een efficiëntiewinst behaald kan worden binnen het Ministerie van Defensie.

3.4.2 Wanneer en waarom is beperkte verificatie ingevoerd

Tijdens de reorganisatie van het CBD heeft men onderzocht of er een mogelijkheid was om efficiëntiewinst te behalen in het proces van betalen. Bij het Ministerie van Defensie gaat het bij de meeste facturen om kleine bedragen. Om efficiëntiewinst te behalen heeft men besloten beperkte verificatie te gaan toepassen op kleine bedragen.

Men heeft beperkte verificatie voor het eerst toegepast in juli 2005. Hierbij werden facturen met een factuurbedrag kleiner dan 500 euro beperkt geverifieerd. Het proces is daarna geëvalueerd in januari 2006. In oktober 2007 werd dit proces gedeeltelijk gedigitaliseerd door gebruik te maken van email reply. Het proces email reply zal worden behandeld in §3.4.10.

3.4.2.1 Oude situatie beperkte verificatie

Bij de oude situatie gaat men uit van het proces beperkte verificatie, dat werd toegepast sinds 1 juli 2005. Als een factuurbedrag kleiner of gelijk aan 500 euro was werd de factuur beperkt geverifieerd. Het grensbedrag bedroeg dus 500 euro. Dit grensbedrag is per 1 juli 2006 verhoogd naar 1250 euro. De steekproeven van de massa vonden per maand plaats. Na 1 juli 2006 vindt de steekproef 1x per twee maanden plaats. In de oude situatie was sprake van een gedoogbeleid (zie 3.4.4.2). Er kon toen betaald worden op reservering, budgetgegevens, budgethouderscode en koppeldocument terwijl dit officieel niet was toegestaan.

Documenten die nodig waren voor de verificatie werden door de defensie onderdelen verstuurd naar het Centraal Betaalkantoor.

De uitkomsten over 2006 waren niet positief. Door het ontbreken van documenten is voor een hoog percentage van de uitgaven geen zekerheid verkregen over de rechtmatigheid van de uitgaven. Dit had toen geleid tot een motie van de Tweede Kamer om het verhoogde grensbedrag weer te verlagen naar 500 euro. Dit is in overleg met de Algemene Rekenkamer niet doorgedaan.

3.4.2.2 Nieuwe situatie beperkte verificatie

Bij de nieuwe situatie gaat men uit van het proces beperkte verificatie, dat werd toegepast sinds 1 juli 2007. Het grensbedrag waarbij de facturen beperkt word geverifieerd was per 1 juli 2006 verhoogd. Bedragen gelijk aan of kleiner dan 1250 euro worden beperkt geverifieerd. Het grensbedrag 1250 euro was per 1 juli 2007 ook van toepassing. De tijd van periodieke steekproeven is ook ongewijzigd gebleven.

In de nieuwe situatie is het gedoogbeleid opgeheven (zie §3.4.4.2). Het is niet meer toegestaan te betalen op reservering, budgetgegevens, budgethouderscode en koppeldocument. Nieuw is het handtekening bevoegdhedenregister (HBR) dat nu digitaal wordt aangehouden zodat het nu makkelijker opvraagbaar is en online te zien is op intranet. Ook nieuw is dat per defensie onderdeel een Planning en Control (P&C) functionaris is aangewezen. Deze contactpersonen zullen nu gebruik gaan maken van email reply. De documenten die nodig zijn voor de verificatie worden door de klanten niet meer verstuurd naar het Centraal Betaalkantoor, maar blijven nu liggen bij de verschillende contactpersonen van de defensie onderdelen.

Er wordt gebruik gemaakt van een standaard digitale versie van het handtekening bevoegdhedenregister met de daarin opgenomen wie de Goedkeurend Visum (GV) en prestatieverklaringen (PV) mogen tekenen.

In de ZA/ZU procedure hoort degene die ondertekent niet opgenomen te zijn in het bevoegdhedenregister, maar degene dient wel duidelijk te vermelden wat zijn naam, voorletters, ID en functie is zodat degene in Outlook of Peoplesoft opgezocht kan worden.

3.4.2.3 Functiescheidingen in het proces beperkte verificatie

Het CBD heeft als typologie van overige dienstverlening. Binnen het betaalproces zijn er verschillende aanknopingspunten waarmee beperkte verificatie gekoppeld kan worden. Hierbij kan gedacht worden aan een koppeling met het aantal facturen met factuurcode '0' of met facturen kleiner of gelijk aan 1250 euro. Attentiepunten binnen het proces zijn autorisatie van bevoegde functionarissen, functiescheidingen bij de bevoegde functionarissen, gebruik van factuurcodes, massabepaling van de steekproef.

Directierichtlijnen: In de directierichtlijnen staat wie bevoegd zijn de facturen te ontvangen en in te boeken, dat het HBR gebruikt wordt om te zien wie de prestatieverklaring mag tekenen, wie de GV mag afgeven en wie betalingen mag verrichten tegen welke voorwaarden. Verder

staan er in de directie richtlijnen wat te doen bij verkeerde boekingen, deelbetalingen en verkeerd ontvangen facturen.

Managementinformatie: met betrekking tot beperkte verificatie wordt per periode, cumulatief ten opzichte van de begroting en verleden. De volgende informatie wordt aan de directie verstrekt:

- Het aantal facturen kleiner of gelijk aan 1250 euro.
- De totale waarde van facturen kleiner of gelijk aan 1250 euro.
- Per factuur code het aantal facturen, ontbrekende prestatieverklaringen en contracten en het aantal foutieve boekingen.

In het proces beperkte verificatie is het van belang dat functiescheidingen gewaarborgd blijven. Dit omdat het van belang is voor de onafhankelijkheid binnen de verschillende processen binnen beperkte verificatie. Degene die bijvoorbeeld een opleveringsverklaring en het goedkeurend visum afgeeft mag nooit dezelfde persoon zijn.

In het proces van beperkte verificatie bestaat er een functiescheiding. De functiescheiding is onder te verdelen in verschillende taken. Men kan een onderscheid maken in 5 verschillende taken:

- Beschikkende taak
- Controlerende taak
- Registrerende taak
- Uitvoerende taak
- Bewarende taak

Hieronder een beschrijving van de functiescheiding binnen het proces beperkte verificatie zoals het nu werkt binnen het Ministerie van Defensie.

Beschikkend is de directeur van het CBD. De directeur bij het CBD is beschikkend namens de bestuursstaf. Zij hebben de bevoegdheid om cruciale veranderingen door te voeren. Zij zijn geautoriseerd namens de bestuursstaf.

Controlerend is de ADD en OIB . De ADD neemt achteraf steekproeven volgens het beperkt verifiëren reglement. De Auditdienst Defensie heeft een controlerende rol.

Registrerend zijn de functionarissen van de betaalkantoren op de verschillende defensielocaties, deze functionarissen houden het aantal contracten bij die beperkt zijn geverifieerd. Bij de betaalkantoren mogen nooit dezelfde functionarissen een opleveringsverklaring leveren en een goedkeurend visum.

Uitvoerend zijn de medewerkers van de betaalkantoren van de verschillende defensielocaties. Dit zijn de mensen die de facturen betalen volgens de methode beperkte verificatie als de facturen kleiner zijn dan 1250 euro.

Bewarend zijn de functionarissen van de verschillende betaalkantoren op locatie. Deze personen maken een dossier met daarin opgenomen o.a. de factuur, opleveringsverklaringen, goedkeurend visum en contracten van de goederen en diensten.

3.4.3 Capaciteitsvoordelen

Het afschaffen van de beperkte verificatie is niet mogelijk, aangezien deze methode enorme capaciteitsvoordelen heeft. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende punten:

- Met deze methode kan men zorgen, dat de onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen blijven.
- Door de beperkte verificatie op facturen kleiner dan 1250 euro kunnen facturen met een factuurbedrag groter dan 1250 euro strenger worden gecontroleerd.
- Door het steekproefsgewijs controleren zijn er minder werknemers nodig om de facturen te controleren.
- Doordat facturen die vallen onder beperkte verificatie niet allemaal met de hand gecontroleerd hoeven te worden ontstaat er tijdswinst.

Afschaffing van beperkte verificatie zal het financieel beheer dus niet ten goede komen.

3.4.4 Verplichtingsnummer .95 en .96

Op de facturen staat een nummer vermeld waardoor het mogelijk is om een bepaalde opdracht en budget gegevens in de GVKKA te matchen en te koppelen aan een factuur. Bij Beperkte verificatie staat er op de factuur een referentienummer vermeld. Aan de hand van deze referentienummer moet de begrotingsbelasting uit de GVKKA te zien zijn.

Een referentienummer is gelijk aan een verplichting in de GVKKA. Voorbeeld: referentienummer 350.06.8000.12 is hetzelfde als de verplichting 350.06.8000.12 in de GVKKA.

Voor facturen boven de 1250 euro wordt er gebruik gemaakt van unieke verplichtingnummers. Naast unieke nummers voor een bestelorder zijn er ook nog mogelijkheden om een verzamelorder voor meerdere kostensoorten te boeken op code **BO 95**. Vereiste is dan wel dan er achter het referentienummer een kostensoort wordt opgenomen. Voorbeeld: 227.06.80100.95/18310.

Daarnaast heb je ook de verzamelverplichting **BO 96**. Deze wordt gebruikt als er sprake is van één verzamelverplichting per kostensoort. De budgethouder heeft hierbij wel meer werklast, maar achteraf is er dan wel duidelijkheid over de juiste begrotingsbelasting. Voorbeeld: 350.06.8000.96. Het Centraal Betaalkantoor heeft liever dat er gebruik wordt gemaakt van de code **BO 96** dan **BO 95**. De verzamelverplichting wordt vaak gebruikt voor facturen kleiner of gelijk aan 1250 euro.

3.4.4.1 Waarom is BO 95 en BO 96 in het leven geroepen

De meeste problemen bij beperkte verificatie komen voor bij facturen waarbij er geen schriftelijke overeenkomst is en waarbij er geen verplichting in de GVKKA wordt geregistreerd. Het gaat hierbij vooral om de kleinere goederen zoals boeken en etenswaren. Dit zijn vaak facturen met een bedrag van kleiner dan 1250 euro en een met de verplichtingsnummer BO 95. en 96.

BO 95 en BO 96 zijn in het leven geroepen om meer duidelijkheid te verschaffen over de juiste begrotingsbelasting.

3.4.4.2 Gedoogbeleid

Voor 1 juli 2007 werd er gebruik gemaakt van een gedoogbeleid. Dit hield in dat er naast betalingen op unieke verplichtingen en verzamelverplichtingen ook werd betaald op reserveringen, budgetgegevens en budgethouderscode. Dit werd ook wel de 8x8 code genoemd. Het was een soort overboekingsrekening waarop facturen kleiner dan 1250 euro geboekt konden worden als men er nog niet zeker van was op welke verplichtingsnummer de factuur geboekt moest worden. Vanaf deze rekening werd het bedrag weer overgeboekt naar de juiste verplichtingsnummer. Dit werd gedaan om de werkdruk wat te verlagen en vertragingen in het proces te voorkomen. Dit gedoogbeleid is per 1 juli 2006 afgeschaft.

3.4.5 Deelbetalingen

De betaalkantoren kunnen meerdere facturen ontvangen die betrekking hebben op één factuur. Dit zijn deelfacturen. Het zijn facturen die opgesplitst zijn in meerdere facturen. Voorbeeld: een factuur van 5000 euro wordt opgesplitst in 5 facturen van 1000 euro. Dit kan zo zijn doordat de leverancier bij een project meerdere facturen verstuurd in plaats van 1 totaalfactuur. Beperkt verifiëren is van toepassing op facturen die afkomstig zijn van leveranciers voor de geleverde goederen en diensten. Deze betalingen mogen geen betrekking hebben op de afwikkeling van voorschotten en facturen groter dan 1250 euro die betrekking hebben op een bestelorde met een totaal bedrag groter dan 1250 euro. Deze facturen moeten in het Crediteuren Administratiesysteem (CAS) van de GVKKA worden vastgelegd onder de code 0. Declaraties mogen niet meegenomen worden met beperkte verificatie en moeten worden vastgelegd onder code 2. De deelfacturen hebben geen aparte code, omdat de facturen wel in de steekproef van de beperkte verificatie voorkomen. Achteraf worden de posten eruit gehaald en moeten ze gekwalificeerd worden als onzekerheid. Bij de totaalfactuur moet wel een PV zitten.

3.4.6 Werkwijze beperkte verificatie oud

Facturen die het Ministerie van Defensie worden ontvangen komen bij de betaalkantoren van Defensie binnen. Voor facturen onder de 1250 euro geldt dat hierop beperkte verificatie op van toepassing is. Door de betaalkantoren wordt geen bewijs meer opgevraagd of toegevoegd aan de factuur maar wordt beperkt geverifieerd en daarna betaalbaar gesteld. Achteraf wordt er door de afdeling ARK van het CBD periodiek een steekproef uitgevoerd over de massa die in betreffende periode beperkt betaalbaar gesteld zijn. verschillende betaalkantoren. Deze steekproef moet plaatsvinden binnen 5 werkdagen na het verlopen van de twee maandelijkse termijn. De afdeling ARK informeert de verschillende betaalkantoren welke facturen in de steekproef zijn gevallen. De betaalkantoren zetten bij de P&C van de defensie onderdeel deze posten uit. Er wordt door deze bevoegde functionaris gezorgd dat de PV en GV en eventueel andere relevante stukken bij de factuur die in de steekproef is gevallen, toegevoegd wordt. Door de betaalkantoren wordt een eerste controle uitgevoerd en daarna alles doorgestuurd naar de afdeling ARK waar nogmaals een controle plaatsvindt.

Inhoud van de verificatie:

- Controle op de gebruikte referentienummers
- Controle of de prestatieverklaring en GV aanwezig zijn
- Controle op de juistheid van de verklaringen, bv bevoegdheid functionaris.
- Komt de prijs overeen met factuur en de GV cq. Bestelorder/contract.
- Komen de geleverde aantallen overeen met de factuur en de PV.

Belangrijke bevindingen worden door de afdeling ARK verzameld en gearchiveerd. De bevindingen worden achteraf gerapporteerd aan HDFC door D-CBD.

3.4.7 Werkwijze beperkte verificatie nieuw

3.4.7.1 Ontvangst facturen per 1/1/'08 bij het CBD in Kerkrade

Per 1/1/'08 komen de originele facturen binnen bij het Centraal Betaalkantoor in Kerkrade. Binnen 2 werkdagen nadat het factuur is binnengekomen hoort het factuur door het onderdeel R&W vastgelegd te worden in het GVKKA systeem. De facturen moeten worden voorzien van een bedrukking beperkte verificatie indien ze voldoen aan de eisen van beperkte verificatie.

Facturen bij beperkte verificatie moeten voldoen aan de volgende eisen:

- Het factuurbedrag moet kleiner zijn dan 1250 euro en wordt door de R&W vastgelegd in de GVKKA met factuurcode O. Het mag geen betaling of verrekening zijn van een voorschot en ook geen deelbetaling van een order groter dan 1250 euro.
- De factuur moet voorzien zijn van een uniek verlichtingsnummer of van een verzamelverlichtingsnummer BO 95 of BO 96. (De regel is dat orders onder de 1250 euro niet schriftelijk vastgelegd hoeven te worden. Deze orders worden dan geboekt op de verzamelcode .95 en .96.)

Indien deze gegevens niet zijn opgenomen in de factuur, kan deze niet worden ingeboekt door R&W en wordt de factuur weer terug gestuurd naar de leverancier. De factuur wordt dan vastgelegd en vervallen verklaard in de GVKKA.

Nadat de factuur door onderdeel R&W is vastgelegd in het GVKKA systeem worden de facturen overgedragen aan het onderdeel V&B. Dit onderdeel voert de beperkte verificatie uit. Bij beperkte verificatie worden de facturen niet aangevuld met een betaaldossier of prestatieverklaring. In de beoordeling wordt vooral gelet op de NAW gegevens, rekeningnummer, soort begrotingsbelasting, soort factuur, foutieve tellingen en kortingen.

Na elke tweemaandelijks periode wordt er een steekproef uitgevoerd op de betalingen kleiner dan 1250 euro die volgens de beperkte verificatie zijn uitgevoerd. Dit wordt achteraf gedaan door middel van een 'checklist controlememo' voor beperkt geverifieerde facturen'. Hierbij wordt vastgelegd of er een prestatie is geleverd en de prijs die in rekening is gebracht in overeenstemming is met wat er is overeengekomen. De sectie ARK analyseert bij de staf CBD de resultaten die hieruit gekomen zijn.

De facturen worden na de beperkte verificatie door middel van een betaalserie verstuurd naar het onderdeel E&A. Zij controleren de facturen voor de tweede keer volgens de checklist controlememo voor beperkt geverifieerde facturen. Nadat er door onderdeel E&A goedkeuring is gegeven voor betaling worden de betaalseries verstuurd naar onderdeel R&W voor archivering. De documenten zoals opdracht, prestatieverklaring keuring- en ontvangstbewijs voor orders kleiner dan 1250 euro worden aangehouden bij de verschillende defensie onderdelen.

3.4.7.2 Proces beperkte verificatie

Controllers van het 2^e niveau zijn verantwoordelijk voor het inrichten van de administratieve organisatie en de afgifte van de prestatieverklaringen. De controller van het 2^e niveau blijft hier verantwoordelijk voor. Het CBD houdt een register bij met de functionarissen (dit zijn hogere ambtenaren) welke een tekenbevoegdheid hebben voor de prestatieverklaringen en een GV kunnen tekenen. In dit register staan alle bevoegde functionarissen met handtekeningen peoplesoftnummer en functienummer vermeld. Op deze manier weet men dat de juiste persoon bevoegd is een PV te tekenen bij het CBD.

Facturen boven de 1250 euro moeten volledig worden geverifieerd door middel van beschikbare een overeenkomst of prestatieverklaring. Bij facturen kleiner dan 1250 euro en betrekking

hebben op een order groter dan 1250 euro geldt ook de regel van beperkte verificatie, maar worden niet via een .95 - .96 verplichting betaald.

Tijdens een controle op de genomen steekproeven door het CBD in Kerkrade is naar voren gekomen dat er bepaalde gevallen zijn waarbij facturen boven de 1250 euro een verplichtingnummer hebben die eindigen op code .95 en .96. Dit is in strijd met de regelgeving. Met behulp van email reply wordt aan de betreffende budgethouder gevraagd wat er met de factuur aan de hand is. Het kan bij de factuur bijvoorbeeld gaan om een dagkoers of valutakoers waardoor het bedrag van de factuur hoger uitvalt dan 1250 euro. Als de factuur terecht is geboekt op code .95 en .96, mag deze meegenomen worden bij de beperkte verificatie. Anders moet er alsnog de juiste verplichtingnummers worden aangemaakt en geboekt worden in de administratie en zal dit punt meegenomen worden in de fouten evaluatie.

3.4.8 Werkwijze steekproef

Door het niet volledig verifiëren van facturen bestaat er op het gebied van rechtmatig betalen een financieel risico. Door middel van een steekproef kan met weinig inspanning worden beoordeeld of de rechtmatigheid van de betaling van facturen binnen aanneembare grenzen is gebleven. De steekproef die op de massa wordt genomen is gedaan volgens het Handboek Auditing Rijksoverheid (HARo). Ook wel waarden- eenhedenmethode genoemd. Deze methode wordt ook gehanteerd door de ADD en OIB. De Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) heeft vooraf bepaald welke risico's acceptabel zijn ten aanzien van de rechtmatigheid van de betalingen.

Bij de waarden eenhedenmethode is de trekkingskans van de factuur evenredig met de omvang. Elk factuur heeft dezelfde kans om in de steekproef voor te komen. Bij de waarde-eenheden methode wordt er gebruik gemaakt van waarde-eenheden ofwel geld eenheden. Bij deze methode onderzoekt men één eigenschap. Er wordt onderzocht of de waarde eenheid goed of fout is. De methode richt zich op goede en foute euro's en laat evaluatie toe in geldeenheden. Het resultaat van de evaluatie luidt in het algemeen als: *“Met een betrouwbaarheid van x % zal de maximale fout / y bedragen. De meest waarschijnlijke fout bedraagt / z.”*¹²

Steekproeven die getrokken worden bij beperkt verifiëren dienen te voldoen aan de richtlijnen zoals het staat vermeld in de HARo.

De steekproeven worden gedaan met behulp van een het steekproefprogramma IDEA. De massa in de steekproef wordt geselecteerd op basis van het factuurbedrag in euro met de factuurcode '0' en op basis van de betaaldatum. Het proces van verificatie in de steekproef mag maximaal 3 weken duren. Het gehele proces van de steekproef van trekken tot en met de

¹² Nota beperkte verificatie

bevindingen mag 6 weken duren. De steekproeven vinden telkens plaats om de twee maanden.

Het trekken van de steekproef gebeurt door het onderdeel ARK en gebeurt binnen 1 week na het verstrijken van de twee maandelijkse periode. Uit de trekking van de steekproef komen er declaratienummers naar voren. Deze worden door ARK doorgezet naar de betaalkantoren. Het betaalkantoor stuurt een e-mailbericht met in de bijlage een factuurscan aan de P&C functionaris. De P&C functionaris beantwoordt deze email met een email reply.

Verificatie van de facturen gebeurt door het onderdeel E&A van de betaalkantoren. Dit gebeurt aan de hand van een controlelijst beperkte verificatie.

In het email reply tekent de P&C functionaris dat hij de PV en GV tot zijn beschikking heeft en de juiste functionarissen hiervoor getekend hebben door middel van een controle in het HBR. Middels de email reply krijgt E&A van betreffende betaalkantoor de informatie dat de factuur rechtmatig is uitbetaald. De P&C functionaris stuurt niet alle bescheiden op maar heeft deze op locatie liggen. Zij voeren een integrale controle uit op de aangeboden facturen en informeert de afdeling ARK over de bevindingen van de posten die in de steekproef vallen.

Onderdeel ARK beoordeelt de bevindingen en maakt een analyse van de gehele steekproef en biedt de bevindingen in een rapport aan D-CBD. D-CBD informeert HDFC en de D-CDC. De analyse bestaat uit het vaststellen of de posten fout of onzeker zijn. Aan de tolerantie wordt de werkelijke geëxtrapoleerde fout getoetst. De consequenties naar aanleiding van de bevindingen van de steekproef kunnen in overleg met het HDFC leiden tot bijvoorbeeld aanpassing van het proces, verscherping van de checklist, uitbreiding steekproef of zelfs terug gaan naar volledige verificatie.

Corrigerende acties naar aanleiding van te veel betaalde bedragen worden door de ARK aan het hoofd van het betreffende betaalkantoor bekend gesteld. Door de sectie vorderingen van het betaalkantoor Den Haag zullen daarvoor vorderingen ingesteld worden. Corrigerende acties kleiner dan 25 euro per post worden niet teruggevorderd. Deze grens geldt niet voor vorderingen op eigen personeel. Hier wordt altijd teruggevorderd.

De werkzaamheden rondom de steekproef worden door het onderdeel OIB van CDC beoordeeld. Op basis van deze resultaten kan door DFEZ op elk gewenst moment o.a. bepaald worden of de steekproeffrequentie kan worden aangepast en het grensbedrag verhoogd of verlaagd wordt en of facturen met code ongelijk aan '0' aan de maatregel beperkte verificatie worden toegevoegd.

3.4.8.1 Massabepaling

Om een steekproef uit te kunnen voeren moet men eerst de massa bepalen. In de massa vallen de facturen die vallen onder het regime beperkte verificatie. Het gaat om facturen kleiner dan 1250 euro en met factuurcode dat begint met '0'. Voor de bepaling van de massa wordt gebruik gemaakt van Microsoft Acces. Dit is een database waarin alle posten staan opgeslagen. Op de posten wordt een query gebruikt, waarna de posten kleiner dan 1250 euro eruit rollen. Op basis van deze massa trekt de ADD in overleg afdeling OIB volgens de

waarde- eenhedenmethode de steekproefposten. Deze posten worden getrokken door de DFEZ vastgestelde criteria. De criteria houden in:

- Facturen kleiner dan 1250 euro met factuurcode '0'.
- betrouwbaarheid van 98%
- tolerantie van 1%
- fout van 0,5% van de totale waarde van de massa

3.4.9 Automatisering¹³

In het proces van beperkte verificatie maakt men gebruik van verschillende automatiseringssystemen. Een van deze systemen is het gebruik van email reply zoals beschreven in §3.4.10. Naast het proces email reply is het SAP, SPEER en FINAD een belangrijk onderdeel van het automatiseringsproces.

SPEER en FINAD zijn niet hetzelfde. *“SPEER is een overkoepelende programmaorganisatie met de opdracht om de verouderde informatiesystemen te vervangen en SAP binnen Defensie in te voeren. FINAD is één van de migratieprojecten en heeft de opdracht om de financiële SAP modules te implementeren bij de defensieonderdelen en vervolgens te werken aan het vergroten van kosteninzicht, wanneer ook de logistieke modules door de materieel-logistieke migratieprojecten ingevoerd worden”.*

Het project FINAD, onderdeel van programma SPEER, gaat op 9 juni 2008 GVKKA vervangen door FINAD. SAP is oorspronkelijk een Duitse afkorting en staat voor Systeme, Anwendungen und Produkten, oftewel Systemen, Toepassingen en Producten. De afkorting FINAD staat voor **FIN**anciële basis**AD**ministratie.

Als onderdeel van het nog lopende reorganisatie wordt een nieuw besturingsmodel ingevoerd waarin prestatiesturing van alle defensieprocessen centraal staat.

De besturing en de bedrijfsvoering door:

- de integratie van financiële en logistieke processen
- het verbeteren van de doelmatigheid en efficiency
- het verbeteren (van de borging en de besturing) van het beheer van de informatiesystemen en de vervanging van de bestaande systemen

Voor het doorvoeren van deze veranderingen is de ondersteuning van goede systemen op het gebied van informatievoorziening belangrijk. Het huidige systeem, de Geïntegreerde Verplichtingen Kas en Kosten Administratie (GVKKA) beschikt niet over de functionaliteit om deze veranderingen te kunnen realiseren. Daarom is er besloten GVKKA te vervangen door FINAD.

¹³ Bron: Portal/intranet van het Ministerie van Defensie

De vervanging van GVKKA door FINAD wordt uitgevoerd door het project Financiële Administratie (FINAD). Dit project richt zich op alle financiële processen gerelateerd aan de begrotingscyclus, het financieel verwerken van uitgaven en ontvangsten en de beheersprocessen van de administratie en het rekeningschema.

Voor het verbeteren van de informatievoorziening binnen Defensie, één van de doelstellingen van SPEER, is het van belang dat de huidige systemen geïntegreerd worden. Door over te gaan naar SAP kunnen de parse gestandaardiseerde logistieke en de financiële processen en gegevens gekoppeld worden. Het zou dus in de toekomst mogelijk moeten zijn dat geautoriseerde personen de mogelijkheid hebben facturen op te vragen via het systeem FINAD.

3.4.10 Email reply

Proces email reply schematisch weergeven:

Wie	Wat
P&C functionaris	Ontvangen steekproefposten per email van de betaalkantoren
	verifiëren a. GV en PV aanwezig en getekend door bevoegd persoon. b. Prijs volgens factuur is volgens contract (bestelorder). c. Hoeveelheid dat is geleverd komt overeen met de bestelling.
	Verzamelen en archiveren documenten
	Maatregelen ten aanzien van onvolkomenheden
	Terugsturen email naar de betaalkantoor binnen de gestelde termijn.
	Rapporteren intern H FC naar aanleiding van de steekproef.

Tijdens de steekproef van de facturen kleiner dan of gelijk aan 1250 euro komen er een aantal posten uit rollen. Hiervan moeten de facturen worden opgevraagd. Van deze posten wil het HDFC alsnog de PV en een GV zien om de rechtmatigheid te kunnen beoordelen. Eventueel kan er ook gevraagd worden naar een contract. Met een prestatieverklaring wordt er een soort akkoord verklaring gegeven waaruit met een handtekening van een bevoegde functionaris blijkt dat in rekening gebrachte goederen en diensten zijn geleverd. De afkorting GV staat voor een goedkeurend visum. Met het geven van dit visum wordt er verklaard dat een bevoegd gezag toestemming heeft gegeven zijn budget te gebruiken voor de aanschaf van de aangevraagde goederen of diensten. Het opvragen van de documenten gebeurt door middel

van email reply. Er wordt door middel van een email een verzoek ingediend om de betreffende documenten te versturen via de email. Dit moet binnen 14 dagen gebeuren. De OIB en ADD controleren steekproefsgewijs of alle e-mails terug zijn ontvangen en gaat bij enkele defensie onderdelen controleren of de documenten daadwerkelijk aanwezig zijn. Indien de gegevens niet kloppen of de betreffende documenten niet zijn ontvangen moeten deze alsnog worden voldaan.

Hierna wordt er een controledossier opgesteld en eventuele bevindingen worden vermeld aan het HDfC en CDC in afschrift aan D-CBD

Met behulp van email reply is het dus mogelijk een factuur die in de steekproef van beperkte verificatie is gevallen snel af te doen omdat de facturatie overeenstemt met wat er geleverd is, de prijs klopt en dat het in goede orde ontvangen is.

3.5 Theoretische risico's

De invoering van beperkte verificatie en het gebruik van email reply is niet gepaard gegaan zonder risico's met zich mee te brengen. Hieronder zal kort worden verteld wat de mogelijke risico's zijn. Er wordt verder niet diep erop ingegaan. Dit zijn risico's die zich in theorie zou kunnen voordoen. In het volgende hoofdstuk zal verder worden ingegaan op welke van de genoemde risico's zich in praktijk zou kunnen voordoen.

- Risico's ten aanzien van systeem- en gegevensgerichte werkzaamheden
- Risico's ten aanzien van de verhuizing naar Kerkrade
- Risico's ten aanzien van gebruik van computers
- Risico's ten aanzien van digitale documenten
- Risico's ten aanzien van de autorisatie

3.6 Samenvatting

Het onderzoek naar het betaalproces heeft plaats gevonden binnen de grenzen van de staf CBD, beperkte verificatie en email reply. De doelstelling van het onderzoek naar het betaalproces staat weergegeven in de comptabiliteitswet 2001(artikel 63).

Het Centraal Betaalkantoor (CBD) bestaat uit een staf, de Defensie Fiscale en Douane Eenheid (DFDE) en zes betaalkantoren. De staf CBD ondersteunt de directeur CBD (D-CBD), de betaalkantoren en de DFDE. De D-CBD en de staf CBD is per 1 januari 2008 verhuist naar Kerkrade te Limburg. Er geldt voor de facturen sinds 1 januari 2008 één adres en dat is Kerkrade. Door de verdergaande digitalisering van de processen is het steeds minder noodzakelijk om dicht bij de klant te zitten. Het is de bedoeling dat op den duur al het betalingsverkeer zal gebeuren vanuit Kerkrade.

De verplaatsing naar Kerkrade heeft grote gevolgen gehad voor de werknemers van het CBD. Uit een onderzoek (zie bijlage 1) is gebleken dat de verhuizing voor weinig

doelmatigheidwinst heeft gezorgd en heeft geleid tot verlies van kennis en ervaring onder het personeel.

Elke factuur die binnenkomt doorloopt een proces en start met het vastleggen van de factuur in het Geïntegreerde Verplichtingen Kosten en Kas Administratie (GVKKA).

Tijdens een onderzoek is gebleken dat meer dan 60 procent van de ontvangen facturen bestaat uit een factuurbedrag van 1250 euro of minder. Gezamenlijk is dit 1 procent van de totale waarde van begroting (ongeveer 80 miljoen euro). De facturen kleiner of gelijk aan 1250 euro worden gecontroleerd aan de hand van beperkte verificatie. Dit is een proces waarbij facturen steekproefsgewijs worden gecontroleerd. Dit betekent dat de controle op deze facturen pas achteraf plaats vindt.

Het is van belang dat het proces van beperkte verificatie op de juiste wijze verloopt, zodat er een efficiëntiewinst behaald kan worden binnen het Ministerie van Defensie.

In de oude situatie was het grensbedrag 500 euro. Sinds 1 juli 2007 is het grensbedrag verhoogd naar 1250 euro.

Het CBD behoort tot de typologie overige dienstverlening. In het proces beperkte verificatie is het van belang dat functiescheidingen gewaarborgd blijven. Dit omdat het van belang is voor de onafhankelijkheid binnen de verschillende processen binnen beperkte verificatie.

Het afschaffen van de beperkte verificatie is niet mogelijk, aangezien deze methode enorme capaciteit voordelen heeft. Door de beperkte verificatie op facturen kleiner dan 1250 euro kunnen facturen met een factuurbedrag groter dan 1250 euro strenger worden gecontroleerd.

Op de facturen staat een nummer vermeld waardoor het mogelijk is om een bepaalde opdracht en budget gegevens in de GVKKA te matchen en te koppelen aan een factuur. Voor facturen kleiner of gelijk aan 1250 euro wordt er gebruik gemaakt van een verzamelverplichting BO 95. en 96. BO 95 en BO 96 zijn in het leven geroepen om meer duidelijkheid te verschaffen over de juiste begrotingsbelasting.

Facturen bij beperkte verificatie moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Het factuurbedrag moet kleiner zijn dan 1250 euro en wordt door de R&W vastgelegd in het GVKKA met factuurcode O. Het mag geen betaling of verrekening zijn van een voorschot en ook geen deelbetaling van een order groter dan 1250 euro.
- De factuur moet voorzien zijn van een uniek verlichtingsnummer of van een verzamel verlichtingsnummer BO 95 of BO 96.

Door het niet volledig verifiëren van facturen bestaat er op het gebied van rechtmatig betalen een financieel risico. Door middel van een steekproef kan met weinig inspanning worden beoordeeld of de rechtmatigheid van de betaling van facturen binnen aanneembare grenzen is gebleven. De steekproef vindt plaats om de 2 maanden.

Het proces beperkte verificatie ziet er al volgt uit:

Proces	wie
Facturen worden per post ontvangen	Afdeling R&W
Het beoordelen, kenmerken en registreren facturen beperkte verificatie	Afdeling R&W
Overdracht facturen aan onderdeel V&B	Afdeling R&W
Uitvoering beperkte verificatie	Afdeling V&B
Overdragen van betaalserie aan E&A	Afdeling V&B
Uitvoering controle en autorisatie	Afdeling E&A
Overdragen van facturen aan de sectie R&W	Afdeling E&A
Archivering van de facturen	Afdeling R&W

Met behulp van email reply is het mogelijk om met een email te verklaren dat een opdracht aan de leverancier gegund is en dat de facturatie overeenstemt met wat er geleverd is en dat het in goede orde ontvangen is.

Met betrekking tot het gebruik van email reply bij het proces beperkte verificatie zijn er een aantal theoretische risico's te noemen. Een aantal van deze risico's zijn in praktijk werkelijk een belangrijk risico voor het proces beperkte verificatie. Hierop zal verder worden ingegaan in het volgende hoofdstuk.

4 Werkelijke gevolgen en risico's bij gebruik van email reply

4.1. Inleiding

Sinds de invoering van email reply op 1 juli 2007 hoeven documenten niet meer door de klanten van het Centraal Betaalkantoor (CBD) verstuurd te worden naar het CBD. De PV en GV blijven nu liggen bij de verschillende contactpersonen van de defensie onderdelen. De P&C functionaris krijgt van de betreffende betaalkantoor een email met een bijlage (de factuur). In de email zijn ook vragen opgenomen zoals: is er een PV en GV, zijn deze ondertekent door een bevoegd persoon en klopt de prijs en geleverde hoeveelheid. Wanneer hij antwoordt geeft op de mail (reply drukt) zegt hij eigenlijk dat hij nu verantwoordelijk is dat de documenten bij zijn onderdeel aanwezig zijn. De email wordt dus ondertekent terug gestuurd. Controle op de reply van de betreffende functionaris vindt plaats door de OIB of ADD door bezoek te brengen aan de eenheid. De functionaris moet dan de documenten laten zien en of de getekende personen bevoegd zijn volgens het HBR.

Beperkte verificatie met gebruik van email reply is ingevoerd om efficiencywinst te kunnen behalen. De invoering ervan heeft verschillende gevolgen tot stand gebracht. Dit kunnen zowel positieve als negatieve gevolgen zijn. Daarnaast zijn er door het gebruik van email reply bepaalde risico's ontstaan.

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

“Wat is het gevolg geweest van email reply, wat zijn de risico's van beperkte verificatie bij gebruik van email reply en hoe kunnen deze worden opgelost?”

In §4.2 zal verteld worden wat de gevolgen zijn geweest van email reply, Eerst zal worden ingegaan op de positieve gevolgen en daarna op de negatieve gevolgen. In §4.3 zal worden beschreven wat de risico's van beperkte verificatie zijn bij gebruik van email reply. Hierbij wordt er gekeken naar de risico's van beperkte verificatie met en zonder email reply. Verder zal in §4.4 worden beschreven wat mogelijke oplossingen kunnen zijn om de risico's binnen de perken te houden. Als laatste is in §4.5 het hoofdstuk samenvattend weergegeven.

4.2 Het gevolg van email reply

4.2.1 Positieve gevolgen van email reply

Efficiëntie

Het grootste voordeel van email reply is winst op het gebied van efficiëntie. Door middel van een email antwoord te geven op de vragen over een factuur is makkelijk, snel en handig in gebruik.

Makkelijk: De P&C-functionaris op locatie krijgt een email van het CBD waarin een lijst is opgenomen met vragen over een factuur. Dit zijn meestal meerkeuzevragen en dus makkelijk in

te vullen. Ook voert de P&C-functionaris dan een verificatie uit. Daarnaast hebben digitale documenten als voordeel dat ze gemakkelijk bewerkt kunnen worden met software. (Zoeken, sorteren, selecteren, bewerken, verwijderen, versturen, presenteren enz.) De P&C-functionaris kan hierdoor snel feedback geven aan het CBD. Aan de hand van de gegeven feedback kunnen de bestanden vervolgens aangepast worden en weer terug verstuurd worden. Op deze manier hoeft er niet weken gewacht te worden tot iets aangepast is.

Digitale reply's hebben ook als voordeel dat ze snel weer verspreid kunnen worden door email en gelijk bij de juiste personen terecht komen. Digitaal versturen van reply's is minder duur, omdat het gebruik van email gratis is. Je hebt alleen de kosten van het gebruik van internet. Voor het opslaan van de reply's zijn er ook geen grote archieven nodig. Digitale reply's kun je, als je bevoegd bent, van afstand raadplegen. Dit zou betekenen dat je ook thuis zou kunnen werken. Daarnaast zijn de bestanden beter bestand tegen fysieke invloeden. (zon, bacteriën enz.)

Snel: Er kan met een reply knop in het email programma snel antwoord worden gegeven op de vragen. Bij verzending per mail is de response sneller, wat zorgt voor tijdwinst. Dit heeft als voordeel dat men in het proces niet lang hoeft te wachten voordat men een antwoord heeft op de vragen.

Handig: het gebruik van email is erg handig. Dit blijkt uit de hierna volgende alinea ('Het gebruik van email').

Het gebruik van email

Gemak van e-mail: e-mail is iets wat bijna iedereen wel weet te gebruiken en wat tegenwoordig de normaalste zaak van de wereld is. Er hoeft dus geen cursus voor gevolgd te worden.

Het gebruik van e-mail is handiger dan het gebruik van interne post. Ten eerst kun je zelf het e-mailprogramma gebruiken en is er geen tweede persoon zoals een postbode die het voor je uitvoert. Het verstuurd bericht met de benodigde documenten komt gelijk in de mailbox van de betreffende persoon terecht. Het documentenverkeer is dus rechtstreeks en kan niet ergens blijven hangen. Enkele voordelen van email:¹⁴

- E-mail is snel: berichten zijn vaak in een paar minuten op de plaats van bestemming. Ook het antwoord kan snel binnen zijn. Dit is van belang voor spoed eisende communicatie.
- De snelheid van E-mail is wederzijds: dit maakt een frequente schriftelijke communicatie in korte tijd mogelijk.
- E-mail is op ieder tijdstip bruikbaar: u kunt post verzenden en opvragen op momenten dat u dat goed uitkomt. Daarbij is E-mail niet zo'n dwingeland als de telefoon: ook de geadresseerde kan de post opvragen wanneer dat goed uit komt.
- E-mail is efficiënt: met weinig handelingen kan worden geadresseerd, zelfs gelijktijdig aan een groep, kunnen ontvangen berichten worden doorgestuurd, beantwoord, opgeslagen enz.

¹⁴Bron: <http://www.auv.nl>

- E-mail is nog informeel: hoewel berichten uiteraard goed moeten worden verzorgd zijn er weinig of geen regels zoals bij de klassieke correspondentie.

Ambtenaren willen geen post maar email: voor veel bedrijven en instellingen blijft het een moeilijke keuze om e-mail als medium in te zetten. Binnen de organisatie leven vaak allerlei, meestal onterechte, ideeën dat e-mail geen succes zal zijn en dat klanten/ontvangers er niet op zitten te wachten.

Het is belangrijke e-mail op de juiste manier op te zetten en vooraf goed na te denken over wie je wat en wanneer gaat sturen. Daarna kunnen de gemaakte keuzes van de gebruikers getoetst worden en geluisterd worden naar wat de ontvanger wil.

Kort geleden heeft er een onderzoek plaats gevonden bij het Ministerie van VROM. Dit is een onderzoek onder ambtenaren, waardoor de resultaten ervan toepasbaar zijn bij het Ministerie van Defensie. Hieronder staat wat de uitkomsten daarvan waren.

“In het kort betrof het een onderzoek onder de belangrijkste doelgroepen van VROM (provincies, gemeentes en waterschappen) naar de wens tot het ontvangen van e-mail communicatie van VROM (Het betreft dan beleidsnotities, onderzoeken, richtlijnen etc.). Dit ter vervanging van de (uitgebreide) communicatie per post. Vooraf is binnen het project een eerste globale inrichting en uitleg van de verschillende e-mail toepassingen gemaakt. In het onderzoek zijn deze gemaakte keuzes getoetst bij de ontvangers. Het onderzoek is door Trendview uitgevoerd via e-mail/internet en direct telefonisch onder respectievelijk bijna 400 en 200 deelnemers.

De belangrijkste conclusie: ong. 78% van de respondenten staat positief tegenover het per e-mail ontvangen van de informatie i.p.v. per post. Slechts 5% staat hier negatief tegenover. Tevens is 93% van de respondenten bereid zijn of haar e-mailadres af te geven. De ontvanger wil de informatie vanuit de e-mail kort tot zich kunnen nemen en de details online lezen. De ontvanger wil wel graag invloed hebben op de inhoud en relevantie.”¹⁵

Het is dus gebleken dat ambtenaren de voorkeur geven aan het gebruik van email.

Documentatie

Overzichtelijkheid: met email reply komen de antwoorden binnen via de mail. Men kan per mail zien of men een antwoord heeft gekregen van de betreffende P&C-functionaris. Dit omdat men in de email programma kan zien welk antwoord (ofwel reply) bij welk vertuurde mail hoort. Indien de budgethouder niet binnen de gestelde tijd reageert kan men een herinnering versturen per mail.

¹⁵ Joris de Bruijne, vrijdag 9 mei 2008, “Ambtenaren willen geen post maar email.” Het Ministerie van VROM.

Gemakkelijk te integreren in digitale systemen: doordat de vraagformulieren digitaal worden toegestuurd zijn de documenten klaar om eventueel geïntegreerd te worden in digitale systemen zoals het programma Excel .

4.1.2 Negatieve gevolgen van email reply

Hardware en software

Vertraging door storing hardware en software: door de invoering van email reply is men bij het proces beperkte verificatie deels afhankelijk geworden van computerapparatuur. Dit zorgt er voor dat er een vertraging ontstaat wanneer de apparatuur niet goed werkt of storing optreedt. Veel belangrijke software binnen het Ministerie van Defensie werkt nog steeds niet naar behoren. Ze hebben nog te kampen met allerlei kinderziektes. (Aan de andere kant zorgt digitalisering bij juiste werking juist voor enorme efficiëntievoordelen.) Voor een efficiëntere werking van het proces beperkte moet het apparatuur dus wel goed werken. Niet goed werkende systemen zorgen juist voor meer problemen en men bereikt hierdoor het omgekeerde van efficiencywinst.)

Trage intranetverbindingen: binnen het Ministerie van Defensie is er een eigen intranet. Vanaf buitenaf kun je hierop niet inloggen. Het internet als WWW is afhankelijk van het intranet.

Om zo efficiënt mogelijk gebruik te kunnen maken van email moet je een snelle internet verbinding hebben. Het intranet binnen Defensie is redelijk traag. Dit komt met name door de beveiliging. De trage intranetverbindingen zorgt voor langere doorlooptijden van het proces en ergernissen onder het personeel. Een voorbeeld van trage intranetlijnen zijn de trage '3 MB' lijnen die nog aanwezig zijn in Kerkrade. Momenteel worden deze intranetlijnen vervangen door snellere glasvezelkabels.

Werknemers betaalkantoor

Het niet goed verrichten van werkzaamheden door de werknemers: de mensen op de verschillende onderdelen doen hun werk niet altijd even goed. In veel gevallen vult de P&C-functionaris bij de email reply in dat bijvoorbeeld de PV aanwezig is terwijl dit niet het geval is. Omgekeerd vult de P&C-functionaris in dat de PV niet aanwezig is terwijl de PV wel aanwezig is. Dit wordt met name veroorzaakt door miscommunicatie tussen het management en de lagen onderin. Dit bleek bijvoorbeeld tijdens de controle bij het CBD te Kerkrade.

4.2 De werkelijke risico's van beperkte verificatie bij gebruik van email reply

4.2.1 Risico's beperkte verificatie

Bij beperkte verificatie worden de facturen achteraf gecontroleerd middels een steekproef. De steekproeven die getrokken worden door het CBD worden gedaan in de systeemgerichte

werkzaamheden. De genomen steekproeven door het CBD worden tijdens de gegevensgerichte werkzaamheden gecontroleerd door de ADD. De volgende risico's zitten verbonden aan de systeem- en gegevensgerichte werkzaamheden:

Systeemgerichte werkzaamheden:

- Het risico van onderschatting: het risico dat ten onrechte te weinig zekerheid aan de maatregelen van interne controle wordt ontleend, terwijl de werkelijke situatie een dergelijke inschatting niet rechtvaardigt.
- Het risico van overschatting: het risico dat ten onrechte te veel zekerheid aan de maatregelen van interne controle wordt ontleend, terwijl de werkelijke situatie een dergelijke inschatting niet rechtvaardigt.

Gegevensgerichte werkzaamheden:

- Het risico van het ten onrechte afwijzen: het risico dat, hoewel de steekproefuitkomst de conclusie ondersteunt dat een post of mutatiestroom materieel onjuist is, deze in werkelijkheid niet materieel onjuist is.
- Het risico van het ten onrechte accepteren: het risico dat, hoewel de steekproefuitkomst de conclusie ondersteunt dat een post of mutatiestroom niet materieel onjuist is, deze in feite materieel onjuist is.

4.2.2 Risico's bij gebruik van email reply

Autorisatie

Digitale autorisatie: De reply die per email wordt verstuurd is digitaal geautoriseerd. Op intranet staat een handtekeningen- en bevoegdhedenregister met de namen van functionarissen en waarvoor ze bevoegd zijn. Zo kan gezien worden of de reply door een bevoegde functionarissen is ondertekend. Het nadeel van deze methode is dat een onbevoegde persoon ongecontroleerd ook kan tekenen zonder dat het wordt opgemerkt. Als de factuur niet in de steekproef valt, kan deze onterecht betaald zijn zonder dat het wordt opgemerkt.

Risico's ten aanzien van gebruik van computers

Er bestaat een risico dat de computers of bestanden besmet raken met virussen. De computers bij het Ministerie van Defensie zijn zwaar beveiligd. Alsnog bestaat er een kans op het besmet raken met virussen. Er zijn altijd wel mensen die het beveiligingssysteem weten te omzeilen of te hacken.

Storingen op computers, software of internetverbinding kunnen ook gezien worden als een risico. Storingen zorgen voor vertragingen in het proces en bestanden kunnen verloren gaan indien het niet was opgeslagen.

Risico's ten aanzien van digitale reply's

Digitale documenten hebben vele voordelen, maar aan de andere zijn de documenten makkelijk aan te passen. Het risico hiervan is dat documenten zoals contracten vervalst kunnen worden.

Verder bestaat er een kans dat digitale dragers beschadigd raken en dat alle data op de betrokken datadrager verloren gaat.

Digitale technologie is vluchtig. De levensduur is afhankelijk van de gevestigde standaarden. Nu worden bestanden bijvoorbeeld in 'doc.' formaat Bewaard. In de toekomst zullen de documenten waarschijnlijk bewaard worden in 'docx' formaat.

4.3 Mogelijke oplossingen

4.3.1 Hoe kunnen de negatieve gevolgen worden opgelost?

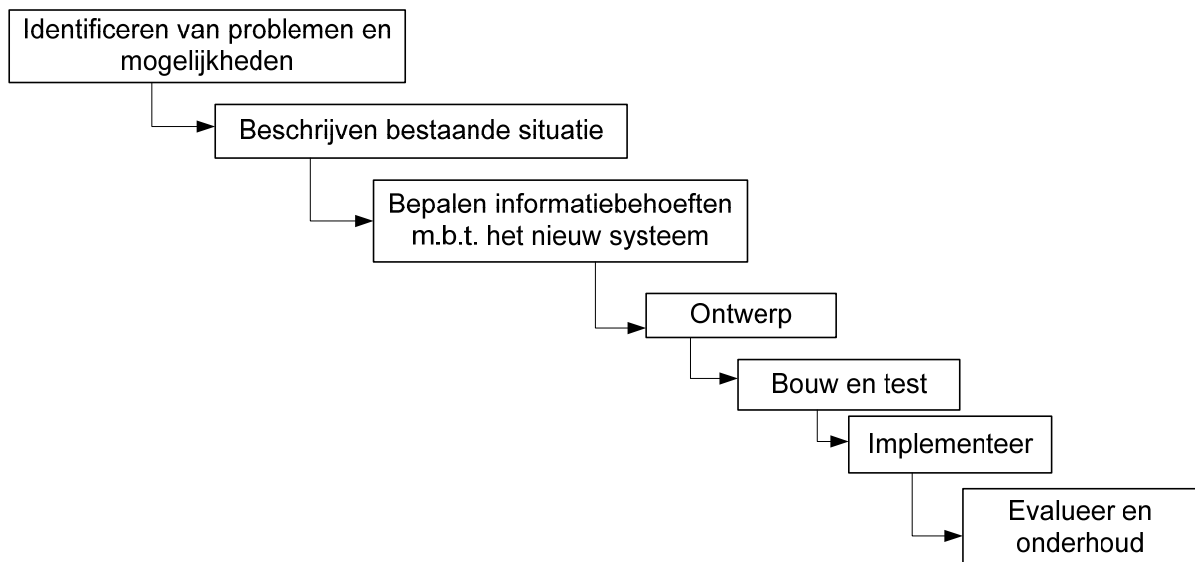
Hardware en software

Vertraging door storing hardware en software: men moet eigenlijk pas een systeem invoeren als men er zeker van is dat het naar behoren zal werken en dat het geen problemen zal opleveren. Dit kan onder andere gedaan worden door het hele proces te doorlopen van het levenscyclus informatiesystemen¹⁶.

De levenscyclus systeemontwikkeling zoals hieronder weergegeven bestaat uit een watervalmodel. De stappen volgen elkaar lineair op en elke stap gaat uit van de resultaten uit de vorige stap. De levenscyclus systeemontwikkeling bestaat uit zeven stappen:

In de eerste drie stappen wordt er bepaald welke informatiesysteem er ontwikkeld moet worden. Deze drie stappen zijn belangrijk om de effectiviteit te waarborgen en dus daarom belangrijk voor het hele proces van systeemontwikkeling. De laatste vier fasen hebben meer te maken met het hoe van de systeemontwikkeling. Ze bepalen de efficiëntie van de systeemontwikkeling.

¹⁶ Bron: <https://www.ster.be>



Bij de invoering van informatiesystemen bij het Ministerie van Defensie kan men gebruik maken van de levenscyclus systeemontwikkeling. In de levenscyclus systeemontwikkeling heeft men als doel de ontwikkeling van de informatiesystemen beheerst en gecontroleerd te laten verlopen. Het proces van systeemontwikkeling vormt in veel organisaties een probleem. Veel van deze problemen kunnen onderverdeeld worden in de volgende twee groepen:

- Effectiviteitsproblemen
- Efficiëntieproblemen

Bij effectiviteitsproblemen kan gedacht worden aan het bouwen van systemen waarbij er geen behoefte van de organisatie wordt ingevuld.

Bij efficiëntieproblemen kan gedacht worden aan het traag bouwen van systemen en ten koste van al te grote inzet van mensen en middelen.

Voordelen van het waterval-model ten opzichte van andere aanpakken:

- Tussentijdse resultaten kunnen objectief worden geëvalueerd. Indien nodig, kan een resultaat door de opdrachtgever worden bijgestuurd of afgekeurd, of kan zelfs het hele ontwikkelingstraject worden afgebroken.
- Indien de resultaten van iedere fase in een herkenbaar standaardformaat worden aangeboden, kunnen telkens andere personen worden ingezet die zich hebben gespecialiseerd in één of enkele fasen: analisten, ontwerpers, programmeurs, testers, etc.
- In geval van problemen met het uiteindelijke systeem, kan vaak precies worden aangegeven waar het is misgegaan; de tussentijdse resultaten vormen achteraf een nauwkeurige documentatie van het ontwikkelingstraject.

Trage intranetverbindingen: op korte termijn kan dit probleem niet opgelost worden. De intranetlijnen zijn traag doordat er op bepaalde locaties zoals Kerkrade oude 3mb lijnen liggen en door de zware beveiliging van de computers. De 3mb lijnen moeten vervangen worden door

snelle glasvezelkabels. Deze werkzaamheden nemen veel tijd in beslag en kunnen op langer termijn gerealiseerd worden. Daarnaast moet er hiervoor een vergunning worden aangevraagd bij de gemeente wat ook weer tijd kost. Het is dus van belang dat dit soort zaken ver van te voren worden gepland. In Kerkrade hadden ze het ook eerder gepland moeten hebben.

Werknemers betaalkantoren: Bij de betaalkantoren kan er een persoon worden aangewezen als controlerend functionaris. Deze persoon dient steekproefsgewijs te controleren of de werkzaamheden naar behoren worden uitgevoerd. Indien werkzaamheden verkeerd worden uitgevoerd kunnen de werknemers gestuurd worden. Deze persoon zou regelmatig contact moeten houden met het management, zodat men boven ook op de hoogte is van de ontwikkelingen.

Autorisatie

Digitale handtekeningen kunnen worden gedaan door middel van ‘Hashing’ en ‘Cryptografie’.¹⁷

Hashing: “dit is een techniek waarmee men elektronische bestanden kan herleiden tot een code van beperkte lengte. Het te archiveren elektronische document, dat bestaat uit een reeks enen en nullen, wordt via hashing omgevormd tot een korte code. Daarvoor wordt er door het archiveringssysteem een hashing-algoritme toegepast op de digitale tekst.”

Cryptografie: “dit is de wetenschap die onderzoekt hoe elektronische bestanden kunnen beveiligd worden. De meest bekendste toepassing van cryptografie is het versleutelen (encryptie) van de inhoud van elektronische bestanden. In plaats van de hashing-code zelf op te slaan, moet men de versleutelde hashing-code opslaan in het archiveringssysteem. De idee daarachter is dat op die manier enkel diegene die over de sleutel beschikt, de hashing-code zal kunnen berekenen en dat verder niemand een hashing-code in de plaats zal kunnen stellen die berekend is overeenkomstig de wijzigingen die eventueel aan het elektronisch document zouden worden aangebracht.”

In bijlage 2 is een uitgebreid artikel opgenomen waarin er dieper wordt ingegaan over de methodes van digitale handtekeningen.

Digitale autorisatie: risico's ten aanzien van autorisaties kunnen worden opgelost door middel van verschillende autorisatiesystemen.

(Autorisatie¹⁸: “heeft betrekking op de persoon die toegang heeft tot een computersysteem om in te voeren, om te wijzigen, te wissen, te lezen en de bevoegdheid van de functionaris die opdracht of toestemming geeft om een der bovengenoemde bewerkingen uit te voeren.”)

¹⁷ Bron: <http://www.expertisecentrumdavid.be/davidproject/teksten/Presentaties/Dumortier.pdf>

¹⁸ Bron: http://home.planet.nl/~airborne/nivra/ao/jans_grondslagen_ao.htm

Autorisatie systemen:

Smartcard: Binnen Defensie loggen bepaalde functionarissen in door middel van een smartcard. Deze functionarissen hebben een toetsenbord dat voorzien is van een sleuf waarin je een smartcard kan stoppen. Het probleem is dat niet iedereen zo een toetsenbord heeft en dus niet gebruik gemaakt kan worden van deze manier. Alle computers zouden deze toetsenbord als standaard moeten hebben. De smartcard zou op deze manier gekoppeld kunnen worden met het nieuwe SAPsysteem. Aan de hand van de smartcard zouden ook je bevoegdheden binnen het systeem kunnen worden bepaald.

Voordelen:

- Smartcard wordt al gebruikt bij de Defensie, er hoeft alleen nog uitgebreid te worden met een bepaalde functie die waarschijnlijk alleen geprogrammeerd hoeft te worden op smartcard. Het Ministerie van Defensie is op dit moment toch bezig met een nieuwe smartcard. Ze kunnen deze functie dus gelijk invoeren.
- Systeem is niet zo duur, Er wordt op dit moment al gebruik gemaakt van een smartcard wat betekent dat de smartcard niet opnieuw ontwikkeld hoeft te worden. Men hoeft alleen deze functie erop te programmeren. Dit zal niet te duur zijn.

Nadelen:

- Het pasje zou aan andere collega's uitgeleend kunnen worden.

Gebruik van vingerafdrukken: Er zou een systeem kunnen worden gemaakt waarbij je vingerafdruk wordt gebruikt om in te loggen. Er zijn bijvoorbeeld usb-sticks op de markt die in bezit zijn van deze functie.

Voordelen:

- Veilig, vingerafdruk is per persoon identiek

Nadelen:

- Vingerafdrukken zijn te kopiëren

Irisscan: er zou een irisscan gebruikt kunnen worden om op bepaalde afdelingen of archieven toegang te krijgen.

Voordelen:

- Elk iris van een persoon is uniek

Nadelen:

- Het systeem is erg duur. Deze systemen worden meestal op maat gemaakt en zijn daardoor heel duur.

Stem herkenningssysteem: Aan de hand van je stem zou er kunnen worden ingelogd. De gebruiker kan zelf bepalen welk woord hij of zij wilt gebruiken om in te loggen.

Voordelen:

- Handig in gebruik en snel in gebruik

Nadelen:

- Stem kan opgenomen worden met een recorder en daarna door anderen gebruikt worden.

4.4 Samenvatting

Het gebruik van email reply heeft verschillende gevolgen gehad voor het Ministerie van Defensie. De gevolgen zijn zowel positief als negatief.

De belangrijkste positieve gevolgen zijn efficiëntiewinst, voorkeur voor het gebruik van email en documentatie.

Efficiëntie winst: Documenten zoals PV en GV worden niet meer naar het CBD verstuurt. Het CBD stuurt nu een mail met vragen over de betreffende documenten. Deze wordt ondertekent terug gestuurd door de P&C-functionaris. Deze methode is efficiënter, omdat het sneller, makkelijker en handiger in gebruik is.

Voorkeur gebruik email: Email is iets wat iedereen wel weet te gebruiken. Enkele voordelen van email zijn:

- E-mail is snel
- De snelheid van E-mail is wederzijds:
- E-mail is op ieder tijdstip bruikbaar:
- E-mail is efficiënt:
- E-mail is nog informeel:

Uit een onderzoek van het Ministerie van VROM is gebleken dat ambtenaren de voorkeur geven aan het gebruik van email. Het gebruik van email reply is veel overzichtelijker dan bijvoorbeeld post. Men kan per verstuurd mail zien of men een reply heeft gekregen.

De belangrijkste negatieve gevolgen van het gebruik van email reply zijn vertragingen door storingen in hardware en software, trage internetverbindingen en het niet goed verrichten van werkzaamheden door de werknemers van het betaalkantoor.

Hardware en software: doordat men bij email reply deels afhankelijk is van computerapparatuur ontstaan er bij storingen van het hardware en software vertragingen in het proces beperkte verificatie. Hierdoor bereikt men het omgekeerde van efficiëntiewinst. Veel belangrijke software binnen het Ministerie van Defensie werkt nog steeds niet naar behoren. Ze hebben nog te kampen met allerlei kinderziektes.

Trage intranetverbindingen: Het netwerk binnen Defensie is redelijk traag. Dit komt men name door de beveiliging. De trage intranetverbindingen zorgen voor langere doorlooptijden van het proces en ergernissen onder het personeel

Het niet goed verrichten van werkzaamheden door de werknemers van het betaalkantoor: De werknemers op de betaalkantoren doen hun werk niet altijd even goed. Dit wordt met name veroorzaakt door miscommunicatie tussen het management en werknemers van lager niveau.

De negatieve gevolgen kunnen als volgt worden opgelost.:

- Als men een systeem invoert zal dit moeten gebeuren volgens de stappenplan van het levenscyclus systeemontwikkeling.
- De trage 3MB lijnen zal moeten worden vervangen door snellere glasvezelkabels.
- Er moet een controlerend functionaris komen.

Naast gevolgen zijn er ook risico's ontstaan. Beperkte verificatie heeft als risico dat de systeemgerichte werkzaamheden die verricht zijn door het CBD worden onderschat of overschat. Daarnaast zijn er risico's op het gebied van gegevensgerichte werkzaamheden die verricht worden door de ADD of OIB. Dit zijn risico van het ten onrechte afwijzen en ten onrechte accepteren van een steekproefuitkomst.

Verder zijn er risico bij gebruik van email reply. Dit zijn:

- De digitale autorisatie op de reply's,: het risico dat onbevoegde personen kunnen ondertekenen.
- Risico's met betrekking tot het gebruik van computers: Besmet raken van virussen en het ontstaan van storingen.
- Risico ten aanzien van digitale reply's: aanpassen van documenten met het doel te vervalsen, beschadigd raken van digitale data en de levensduur van gevestigde standaarden.

De risico's kunnen als volgt worden opgelost: Digitale handtekeningen kunnen worden gedaan door middel van 'Hashing' en 'Cryptografie'. Daarnaast kan er gebruik worden gemaakt van verschillende autorisatiesystemen zoals de smardcard, vingerafdruk, irisscan en stemherkenningsysteem.

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

“Hoe kan het proces beperkte verificatie beheerst binnen het Ministerie van Defensie plaats vinden?”

In hoofdstuk één is behandeld in welke omgeving de Auditdienst Defensie werkzaam is. Daarbij is gekeken naar de werkzaamheden die ze uitvoeren en hoe ze organisatorisch zijn opgebouwd. Bij hoofdstuk twee is er gekeken naar het betaalproces bij het Ministerie van Defensie. Het belangrijkste onderdeel daarbij was het proces beperkte verificatie met gebruik van email reply. In hoofdstuk drie wordt er gekeken vanuit een praktisch oogpunt. Er wordt onderzocht wat de gevolgen van de invoering van email reply zijn en wat de werkelijk risico's zijn. In hoofdstuk 4 wordt onderzocht wat de gevolgen en risico's zijn van email reply.

De ADD heeft als taak een goedkeurende accountantsverklaring af te geven in de vorm van een getrouwbeeldverklaring over de jaarrekening inclusief de rechtmatigheidspassage in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Ministerie van Defensie. Als onderdeel hiervan heb ik een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen en risico's bij invoering van email reply. Dit met als doel uit te zoeken hoe het proces beperkte verificatie beheerst binnen het ministerie van defensie kan plaats vinden en daarmee te bepalen of het grensbedrag waarbij facturen beperkt geverifieerd worden verlaagd moet worden naar de 500 euro of niet.

Samenvattend kan er worden geconcludeerd dat het proces beperkte verificatie nog niet geheel beheerst binnen het Ministerie van Defensie plaats vindt. Dit komt met name door het niet goed volgen van de procedures, miscommunicatie tussen werknemers, invoering van nieuwe systemen en niet waterdichte autorisatiesystemen.

Om een goed antwoord te kunnen geven op de centrale vraag ben ik tijdens de controle beperkte verificatie mee geweest naar Kerkrade. Daar heb ik mee mogen helpen met de controles op genomen steekproeven en aanwezig mogen zijn bij het interviewen van verschillende functionarissen. Het proces heb ik dus ook vanuit de praktijk mogen ervaren. Verder heb ik gebruik gemaakt van nota's die op het intranet van Defensie staan.

Uit deze bronnen is gebleken dat het proces beperkte verificatie met gebruik van email reply slechter verloopt dan men dacht. Beperkte verificatie is voor het eerst gebruikt op 1 juli 2005. Bedragen onder de 500 euro werden toen beperkt geverifieerd en hierover werd maandelijks een steekproef getrokken om de rechtmatigheid vast te stellen. Sinds 1 juli 2007 is men gebruik gaan maken van email reply. De organisatie heeft na ongeveer 1 jaar het grensbedrag voor beperkt verifiëren verhoogd naar 1250 Euro en de steekproef aangepast naar 1x per twee maanden. Doordat het bepalen van de massa van de steekproef en de controle op fouten in de

steekproef in veel gevallen verkeerd werd uitgevoerd bleven de uitkomsten binnen de gestelde criteria¹⁹ waardoor het grensbedrag niet terug gebracht werd naar 500 euro.

Verder moet er gekeken worden naar de verplaatsing naar Kerkrade. Dit heeft grote gevolgen gehad voor de werknemers van het CBD. Uit een onderzoek (zie bijlage 1) is gebleken dat de verhuizing voor weinig doelmatigheidswinst heeft gezorgd en heeft geleid tot verlies van kennis en ervaring onder het personeel. Dit zorgt ook weer voor problemen in het proces.

Het is van belang dat het proces van beperkte verificatie op de juiste wijze verloopt, zodat er een efficiëntiewinst behaald kan worden binnen het Ministerie van Defensie.

Het afschaffen van de beperkte verificatie is niet mogelijk, aangezien deze methode enorme capaciteit voordelen heeft. Door de beperkte verificatie op facturen kleiner dan 1250 euro kunnen facturen met een factuurbedrag groter dan 1250 euro strenger worden gecontroleerd. (Zie hoofdstuk 1)

De invoering van beperkte verificatie met email reply heeft verschillende gevolgen tot stand gebracht. Dit kunnen zowel positieve als negatieve gevolgen zijn.

Het grootste voordeel van email reply is winst op het gebied van efficiëntie. Door middel van een email antwoord geven op de vragen over een factuur is makkelijk, snel en handig in gebruik. Uit een extern onderzoek is ook gebleken dat ambtenaren geen post maar email willen.

Ook zijn er negatieve gevolgen ontstaan door de invoering van email reply. Men is bij het proces beperkte verificatie deels afhankelijk geworden van computerapparatuur. Dit zorgt er voor dat er een vertraging ontstaat wanneer de apparatuur niet goed werkt of storing optreedt. Tijdens een storing kunnen niet opgeslagen bestanden verloren gaan. Daarnaast zijn de intranet verbindingen traag door de zware beveiliging van het netwerk. Verder verrichten werknemers op de betaalkantoren hun werkzaamheden niet altijd even goed.

Gebruik van beperkte verificatie heeft als risico dat de onterechte of foutieve betalingen niet in de steekproef voorkomen waardoor ze toch worden betaald. Door het gebruik van email reply zijn er ook andere risico's ontstaan. Doordat autorisaties digitaal plaats vinden kunnen onbevoegde personen ongecontroleerd tekenen indien de betreffende factuur niet in de steekproef valt.

Verder bestaat er een risico dat computers of bestanden besmet kunnen raken met virussen. Alhoewel de computers bij Defensie zwaar beveiligd zijn bestaat er alsnog een kans dat mensen het beveiligingssysteem weten te omzeilen of te hacken.

Als laatst bestaat er een risico dat contracten gemakkelijk bewerkt en vervalst kunnen worden, omdat de bestanden digitaal worden ontvangen.

¹⁹ Voor criteria zie §3.4.5.1 Massabepaling

Men zou dit jaar de gestelde regels moeten gedogen en alles eraan moeten doen de fouten binnen de grenzen te houden door onder andere bijsturing. Indien men in der loop van periode weer achteruitgang waar neemt in de resultaten zal men strenger moeten bijsturen en mogelijk extra personeel moeten aannemen. Bij aanhoudende slechte resultaten zal het bedrag alsnog verlaagd moeten worden.

5.2 Aanbevelingen

Nieuwe systemen die ingevoerd zijn bij Defensie hebben vaak te kampen met allerlei kinderziektes. Dit zorgt voor vertragingen en wekt irritaties op onder het personeel. Voordat men een systeem invoert kan men gebruik maken van het proces levenscyclus systeemontwikkeling (zie § 4.3.1). Op deze manier kan men de ontwikkeling beheerst en gecontroleerd laten verlopen.

Voordat de budget houder een email reply verstuurt zet hij of zij een digitale handtekening neer. De handtekeningen van de functionarissen staan vermeld in een lijst die te vinden is op het intranet. Er zijn verschillende methodes van digitale handtekening. Men zou gebruik kunnen maken van 'Hashing' of 'Cryptografie'.

Om toegang te krijgen tot gebouwen en kazernes van defensie wordt er gebruik gemaakt van een smardcard. Men zou deze smardcard ook kunnen gebruiken om toegang te krijgen tot bepaalde systemen en computers. De bevoegdheid om een email reply te versturen is daarbij ook gelijk vastgelegd. Daarnaast zou men ander authorisatiesystemen kunne gebruiken zoals vingerafdrukken en de irisscan. Het voordeel van de smardcard is dat er verder niet veel geïnvesteerd hoeft te worden, aangezien het ook voor andere doeleinden wordt gebruikt.

Miscomunicatie tussen werknemers zou opgelost kunnen worden door een controlerend functionaris aan te stellen. Deze persoon dient de werknemers omtrent beperkte verificatie aant te sturen. Verder kan deze persoon gezien worden als een vraagbaak. Dit zorgt ervoor dat de werknemers in verschillende lagen op hetzelfde lijn zitten.

Het grensbedrag zou volgens de toen gestelde regels weer terug gebracht moeten worden naar de 500 euro. Het terug brengen van het grensbedrag zou veel gevolgen met zich meebrengen. Men zou bijvoorbeeld meer personeel moeten aannemen. Daarnaast zorgt de hogere grensbedrag voor enorme efficiëntievoordelen. Factuurbedragen boven het grensbedrag kunnen bijvoorbeeld strenger gecontroleerd worden.

6. Literatuurlijst

Literatuur

- E. Jans, Grondslagen administratieve processen, negentiende druk 2006
- E. Jans, Grondslagen administratieve organisatie, negentiende druk 2006
- Handboek accountant auditdienst
- P. Epe/W. Koetzoer, Jaarverslaggeving, vierde druk 2005

Rapporten:

- Baseline Financieel en Materieel Beheer
- Interim-rapport
- Rijksbegroting 2007

Documenten:

- CBD Aanwijzingen
- Interim-rapport controle 2007
- Nota's betreffende beperkte verificatie
- Plan van aanpak beperkte verificatie 2008 gedeelte email reply
- Werkinstructie CBD

Internet:

- <http://internetopdewerkplek.mindef.nl/>
- www.mindef.nl
- www.google.nl
- <http://www.observant.unimaas.nl/jrg19/obs4/art8.htm>
- <http://www.2reflect.nl/steekproeven.htm>
- <http://habe.hogent.be/stat/survey/steekproef.html>

- <http://taaladvies.net/taal/advies/vraag/1009/>
- http://www.mindef.nl/binaries/Bestuurstaf%20brochure_tcm15-23608.pdf
- http://www.nivra.nl/Downloads/Brochure_17_vragen.pdf
- <http://www.ster.be>
- http://www.ocmgd.com:30280/cbd/organisatie/wat_is_cbd/index.html
- http://www.mindef.nl/actueel/nieuws/2006/09/20060928_betaalkantoor.aspx
- [http://www.encyclo.nl/begrip/Algemene%20Rekenkamer%20\(AR\)](http://www.encyclo.nl/begrip/Algemene%20Rekenkamer%20(AR))
- <http://ikregeer.nl/document/KST108892>
- <http://rijksbegroting.minfin.nl/binaries/pdfs/1/1/0/kst110900.pdf>
- http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/tk31031_x_defensie.pdf
- <http://www.wikipedia.nl>
- http://www.kvmo.nl/pdf/marineblad_aug06_volledig.pdf
- <http://www.ibr-ire.be/ned/download.aspx?type=3&id=1897&file=7444>
- <http://hbo-kennisbank.uvt.nl/cgi/hh/show.cgi?fid=782>
- <http://www.expertisecentrumdavid.be/davidproject/teksten/Presentaties/Dumortier.pdf>

Intranet:

- <http://add.portal.mindef.nl/default.aspx>
- <https://add.portal.mindef.nl> (SharePoint)
- <http://intranet.mindef.nl/portaal/index.aspx>

7. Begrippen lijst

Comptabiliteitswet²⁰

Geeft regels voor het financieel beheer van de rijksoverheid, met name inzake de begrotingsprocedure, voor opzet en inrichting van de rijksbegroting en controle door de Algemene Rekenkamer.

R&W

Deze afkorting staat voor Registratie en Werkvoorbereiding. De werkzaamheden van de sectie zullen verder uitgelegd worden in §3.3.2 paragrafen aanpassen + meer begrippen

V&B

Deze afkorting staat voor Verificatie en Betaalbaarstelling. De werkzaamheden van de sectie zullen verder uitgelegd worden in §3.3.4.

E&A

Deze afkorting staat voor Eindcontrole en Autorisatie. De werkzaamheden van de sectie zullen verder uitgelegd worden in §3.3.4.

GVKKA

Deze afkorting staat voor Geïntegreerde Verplichtingen Kas en Kosten Administratie. De werkzaamheden van de sectie zullen verder uitgelegd worden in §3.3.4.

Prestatieverklaring

Een prestatieverklaring is een soort akkoord verklaring waaruit met een handtekening van een bevoegde functionaris blijkt dat in rekening gebrachte goederen en diensten geleverd zijn.

OIB²¹

De Afdeling Onderzoeken Interne Beheersing (OIB) richt zich primair op het aspect toezicht. OIB verricht daartoe onderzoeken, gericht op het vergroten van het inzicht in de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het CLAS (Commando Landstrijdkrachten) en de daarover afgelegde verantwoording. Dit heeft als doel de bedrijfsvoering, de verantwoording en de sturing voortdurend te verbeteren.

GV

Een GV staat voor goedkeurend visum. Met het geven van dit visum wordt er verklaard dat:

- Een bevoegd gezag toestemming heeft gegeven voor aanschaf.
- De uitgaven zijn gedaan ten behoeve van het Rijk.

²⁰ Bron: [http://www.encyclo.nl/begrip/Comptabiliteitswet%20\(Cw\)](http://www.encyclo.nl/begrip/Comptabiliteitswet%20(Cw))

²¹ Bron: [http://almanak.overheid.nl/5962/Afdeling_Onderzoeken_Interne_Beheersing_\(OIB\)/](http://almanak.overheid.nl/5962/Afdeling_Onderzoeken_Interne_Beheersing_(OIB)/)

DFDE²²

De Defensie Fiscale en Douane Eenheid is dé specialist op het gebied van douane- en fiscale plichten en rechten van Defensie. Deze materie is in het bijzonder van belang tijdens verwervings- en verplaatsingsprojecten. De organisatie is onderdeel van het Commando Dienstencentra (CDC) en ressorteert onder het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD).

C-CDC²³

Het Commando DienstenCentra is een defensiebreed dienst- verlenende organisatie, die in het leven is geroepen, zodat de krijgsmachtdelen hun primaire taak kunnen uitoefenen. De ondersteunende diensten hebben betrekking op gezondheidszorg, informatie en communicatie technologie, catering, vervoer, personeelszorg en vastgoed.

DFEZ²⁴

De directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) is de concerncontroller van het ministerie en zet zich in voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende toewijzing en besteding van publieke middelen. DFEZ is onder andere verantwoordelijk voor de coördinatie van de begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording binnen het ministerie, voor de coördinatie van de planning & controlcyclus en voor het beheer van de financiële infrastructuur.

ZA/ZU procedure²⁵

Artikelen/ grondstoffen welke benodigd zijn voor het bedrijfsproces van het KPU-bedrijf

Wie is dit? Wat heeft deze persoon met de scriptie te maken??H FC BGIV

Bedrijfsgroep Informatievoorziening. Hieronder vallen drie dienstencentra. Het DienstenCentrum IV-beheer (DCIVB), het DienstenCentrum Documentaire Informatie (DCDI) en het DienstenCentrum Ondersteuningsorganisatie Projecten i.o.

²² Bron: http://mpbundels.mindef.nl/40_serie/40_10/40_10_0200.htm

²³ Bron: http://www.cdc.nl/staf/organisatie/wat_is_cdc/index.html

²⁴ Bron: <http://rijksbegroting2005.minfin.nl/defaultf651.html>

²⁵ Bron: http://www.cdc.nl/staf/organisatie/managementteam/Copy_of_bedrijfsgroep_informatievoorziening.html

8. Bijlagen

Defensielocaties in 'exotische oorden'

LTZ 1 ING. M.E.M. DE NATRIS,
ONDERHANDELAAR KVMO/FVNO|MHB



Soms worden er besluiten genomen die het leven van veel defensiemedewerkers plotseling op zijn kop zetten. Bovendien blijken ze moeilijk uit te leggen aan het getroffen personeel. Mogelijk is toepassing van het INK-model een manier om in dat geval de ratio van een besluit te achterhalen.

Onlangs ontving de KVMO de volgende e-mail: "Hedenmiddag is om 14.00 uur gelijktijdig bij de CBD-betaalkantoren door de respectievelijke hoofden een voorlichting gegeven over een plan van de staatssecretaris van Defensie om het CBD in zijn geheel of gedeeltelijk over te hevelen naar Zuid-Limburg (Kerkrade). Hij heeft de commandant van het Commando Dienstencentra (CDC), waar het Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD) onder valt, opdracht gegeven om te onderzoeken welke delen van het CDC hiervoor in aanmerking kunnen komen. Dit onderzoek dient voor september a.s. afgerond te zijn en blijkt een schrijven dat wij vandaag van de Commandant van het CDC hebben ontvangen is het CBD dus daadwerkelijk onderdeel van dit onderzoek. De reden voor een verhuizing is het bieden van vervangende werkgelegenheid in de regio Limburg, mede door het sluiten van een NATO-defensielocatie aldaar."

Het is op het eerste gezicht niet gelijk duidelijk wat het belang voor Defensie van de hierboven geschetste verhuizing is. Wellicht dat helderheid verkregen kan worden als we op het besluit het beproefde INK-managementmodel² gaan toepassen. Het organisatiedeel (in dit geval Defensie) van het INK-model bestaat uit vijf organisatiegebieden die in samenhang informatie moeten aanreiken met als uiteindelijk doel het verbeteren van de organisatie (zie het model op de volgende pagina).

Management van medewerkers

Hoofddoel van dit organisatiegebied is dat de leiding van Defensie de kennis en inzet van de defensiemedewerkers maximaal benut. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het personeelsbeleid, de zorg en welzijn van het personeel, alsmede de waardering en het respect voor de inspanning die zij leveren.

We passen dit toe op de verhuizing van het CBD. Defensie heeft twee opties: verplaatsing van het personeel, waarbij kennis en ervaring behouden blijft, of lokaal de kennis en ervaring gaan verwerven. De tweede optie is minder aantrekkelijk want nieuw personeel heeft nogal wat actuele kennis nodig. Het is onduidelijk of dit personeel gevonden kan worden. De eerste optie, verplaatsen, lijkt dus de meest verstandige.

mloos - Paint van een werklocatie over een grote afstand gaat met de nodige kosten en stress. De burgermede-

werker moet immers uit voor hem³ twee kwaden kiezen, ervan uitgaand dat hij zijn baan niet gedwongen verliest:

1. Verhuizen of
2. Defensie verlaten, in de hoop elders werk te vinden, eventueel gebruikmakend van het Sociaal Beleidskader.

Kiest hij voor verhuizing dan zal hij daarvoor moeten betalen. Immers, de verhuiskostenvergoeding die hij van Defensie ontvangt is onvoldoende om de 'kosten koper' van een nieuwe woning te financieren. Wil hij niet verhuizen dan heeft hij weer twee keuzes; of hij kiest voor een "permanent" weekendhuwelijk of hij verlaat Defensie. Bij de laatste keuze verliest Defensie kennis en ervaring.

De militair heeft eigenlijk geen keuze. Hij wordt op een functie geplaatst in steden zoals Enschede en Kerkrade, ver van de Randstad, of de gebruikelijke militaire steden. In zo'n plaatsingsperiode kan de militair maar weinig bij zijn gezin zijn.

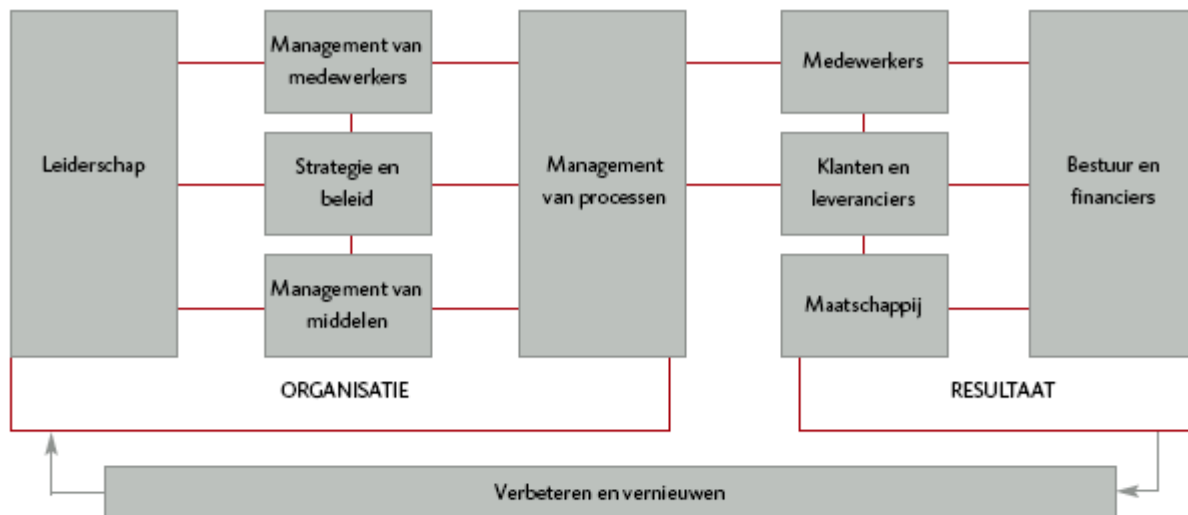
Terug naar de verhuizing van het CBD. Een bijkomend effect van deze keuze voor het personeel is dat door de centralisatie van de defensiebetaalkantoren er 150 banen verloren zullen gaan. De centralisatie van de betaalkantoren ter bevordering van de werkgelegenheid in Limburg heeft dus tot gevolg dat in plaats van 150 mensen 300 mensen hun baan bij Defensie verliezen.

het verplaatsen van een werklocatie over een grote afstand gaat gepaard met de nodige kosten en stress

Subconclusie: aan de verhuizing van het CBD naar Kerkrade ligt geen specifieke verbetering op het INK-personeelsgebied ten grondslag. Het besluit draagt niet bij tot het maximaal benutten van kennis en inzet van dit personeel. Het personeel zal 'het welzijn en de zorg' niet als een verbetering ervaren.

Strategie en beleid

Onder dit organisatiegebied wordt verstaan de manier waarop Defensie haar missie implementeert door een heldere voor alle



belanghebbenden uitgewerkte strategie en hoe dit wordt vertaald naar concreet beleid, plannen en budget.

Ten aanzien van beleid en strategie past de vraag: Wat is de relatie tussen de voormalige onderhoudswerkplaats en het CBD? Is er een relatie tussen beide vormen van werkplaatsen waardoor doelmatigheid of versterking kan worden bereikt? Het antwoord moet ontkennend zijn, immers techniek en onderhouden hebben weinig overeenkomsten met financiële administratie en betaling. Deze vraag beantwoordt dan tevens een hogere orde strategie waarbij arbeidsplaatsen voor achterliggende regio's worden gehandhaafd of gecreëerd.

Dit kan een voorbeeld zijn waarbij Defensie aan de ene kant arbeidsplaatsen in een regio verloren laat gaan en in een andere regio werk wordt gecreëerd. Dit gebeurt soms omdat een politicus uit de regio (motie Bakker D66), een burgemeester (Mans/Enschede, Staatsen/Den Helder) of een gouverneur (Limburg) aandacht vraagt voor de werkgelegenheid in zijn regio. De staatssecretaris geeft aan dat het CBD naar Limburg verplaatst dient te worden vanwege de compensatie aan werkgelegenheid omdat de onderhoudswerkplaats Eygelshoven door de Amerikanen wordt gesloten.

Echter, zoals aangegeven zijn de werkzaamheden van het CBD van totaal andere aard dan die van de medewerkers van het onderhoudscomplex. De verhuizing en centralisatie van het CBD zullen de POMS-onderhoudsmedewerkers dus niet aan een nieuwe baan helpen. Daarnaast zullen er nauwelijks nieuwe arbeidsplaatsen worden gecreëerd. Immers, het merendeel van de functies zal worden ingevuld door bestaand CBD-personeel. De lokale werkloosheid in Limburg verbetert er weinig mee. Daar staat tegenover dat in Emmen en Den Helder (om maar een paar vestigingen van betaalkantoren te noemen) werkgelegenheid verdwijnt. En in die regio's is het met de werkgelegenheid ook niet zo best gesteld, zo mogelijk nog slechter dan in Limburg. In dit geval houdt het regioargument dus geen stand omdat de technische arbeidsplaatsen toch verloren gaan en in beginsel personeel moet worden verplaatst.

Subconclusie: Achter de verhuizing lijkt geen heldere strategie of beleid te liggen.

Management van middelen

Het INK-model verstaat hieronder de manier waarop vanuit de strategie en beleid de beschikbare middelen (bijv. geld, faciliteiten, kennis enz.) worden aangewend om de onderneming efficiënt en effectief uit te voeren. Vraag is of er door de verplaatsing doelmatig wordt omgegaan met middelen.

Uiteraard kleven er financiële en materiële consequenties aan de verplaatsing van defensieonderdelen. Als eerste dient Defensie in de nieuwe standplaats een geschikte locatie te vinden voor het te verplaatsen defensieonderdeel. Deze locatie moet daarna ook nog eens voor defensiewerkzaamheden geschikt worden gemaakt. Vooral in verband met beveiligingseisen kan worden gesteld dat de eisen aan een defensiegebouw hoger liggen dan die van een normaal kantoorgebouw. Dit kan aardig in de papieren lopen. Naast de werklocatie moet Defensie ook zorgdragen voor adequate boordplaatsersfaciliteiten voor militairen en burgermedewerkers in de nabijheid van deze nieuwe locatie. De kosten zijn dus omvangrijk. Aan de ene kant dient er iets te worden afgebroken en aan de andere kant weer iets worden opgebouwd en dat alles zonder bedrijfseconomische redenen. Welke baten staan daar tegenover? Weinig, het gaat om een verplaatsing en niet om een herinrichting. De bezuiniging lijkt te komen door reductie in personeel, maar die was onafhankelijk van het verplaatsingsbesluit.

Subconclusie: Het besluit tot verplaatsing geeft weinig doelma-

achter de verhuizing lijkt geen heldere strategie of beleid te liggen

tigheidswinst en daarmee kan het INK-gebied 'middelen' geen drijvende kracht zijn achter deze keuze.

Leiderschap

Het doel van het management is dat zij de onderneming inspireert tot voortdurende verbetering. Het management heeft hier verschillende 'tools' voor zoals: het goede voorbeeld geven, het faciliteren en ondersteunen hiervan en een goede visie hebben op de toekomstige ontwikkelingen. In INK-termen wordt dit

samengevat in de drie-eenheid: richten, inrichten en verrichten. De *richting* is onduidelijk bij deze keuze. Wat is de visie van het leiderschap in dit geval? Een Amerikaanse militaire basis sluit zijn deuren en Defensie probeert de ontstane lokale werkgelegenheidsproblematiek op te lossen? Eerder concludeerden we al dat dit dubieus is.

De *inrichting* zou een verbetering kunnen zijn. Kan door de centralisatie van de zes betaalkantoren, naast de 150 VTE's die dit oplevert, verbetering ontstaan? De vraag is echter of in dit geval door centralisatie de financiële service voor haar klanten of het defensiepersoneel er beter van wordt. Bovendien: waarom heeft men dit dan niet meteen gedaan bij de oprichting van het CBD? In het *verrichten* zou het besluit een logisch gevolg kunnen zijn van staand beleid of gevoerde strategie. Er doet zich in zo'n geval een onverwachte situatie voor en men maakt gebruik van de kans die zich voordoet. In deze casus is dat echter niet vol te houden. De te verwachten verwarring zal eerder een bedreiging en mogelijk een verslechtering opleveren.

Subconclusie. Op het INK-terrein leiderschap zijn weinig aanwijzing te vinden die het besluit kunnen verklaren. In dit geval kan men zeker niet spreken van een continue verbetering. Ook een positieve voorbeeldwerking is niet echt aan te tonen. De betalingsdiensten zijn recent binnen Defensie omvangrijk op zijn kop gezet. Een jaar later wordt heel de nieuwe organisatie weer gereorganiseerd zonder heldere achtergrond.

Management van processen (tevens Conclusie):

In het INK-model is het domein van de processen het meest omvangrijk en complex. Het is de taak van de defensieleiding om de inrichting en ordening van processen de organisatie beter te laten presteren. Echter, uit de subconclusies blijkt dat zowel

Defensie als het personeel niet of nauwelijks gebaat zijn bij verplaatsingen ten gevolge van het compenseren van verlies van werkgelegenheid in een bepaalde regio.

De noodzakelijke kosten zullen de 'output' van de organisatie niet verbeteren. Sterker, deze 'output' zou wel eens aanzienlijk kunnen verslechteren omdat kennis en ervaring van personeel verloren gaat en het gehele proces niet als motiverend kan worden beschreven.

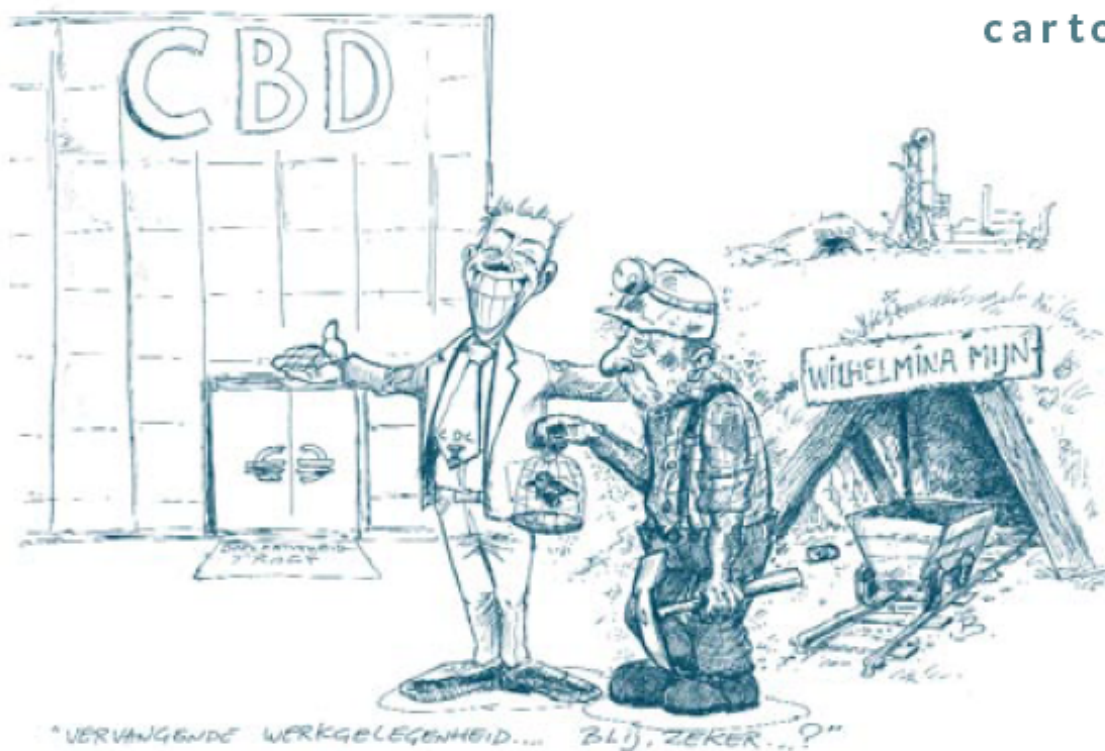
De operationele commandanten en het personeel hebben op dit moment hun handen vol aan het implementeren en verwerken van de gevolgen van 'De reorganisatie zonder weerga'. Het zonder strategie of beleid verplaatsen/vestigen van defensieonderdelen in 'exotische oorden' komen de arbeidssatisfactie en de motivatie van het defensiepersoneel niet ten goede.

Op basis van een gewaardeerd model zoals het INK kan het besluit niet worden verklaard. Een korte scan geeft zelfs aan dat het geen wijs besluit is. Rest ons de vraag: waarom neemt Defensie dan dit besluit?

Zou het misschien partijpolitiek zijn? Dat lijkt ons voor het betrokken personeel getuigen van weinig respect. En voor Defensie zou het alleen maar het wantrouwen in haar als werkgever kunnen vergroten. Of zou er misschien een politieke versie van het INK-model zijn die het besluit kan verklaren?

Noten

- 1 De 'Nato-defensielocatie' betreft het complex Eygelshoven, een onderhoudswerkplaats van het Amerikaanse leger (POMS).
- 2 Het INK is een stichting met als doelstelling het verhogen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering op basis van het INK-managementmodel. Dit model wordt inmiddels door het management van honderden bedrijven, instellingen en overheidsorganisaties in Nederland gebruikt. Het INK is in 1991 opgericht op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken onder de naam Instituut Nederlandse Kwaliteit. Sinds 2000 is de formele naam kortweg INK. (bron www.ink.nl)
- 3 Waar in dit artikel naar de burgermedewerker en militair wordt verwezen als 'hij' of 'zij' moet worden gelezen 'hij/zij' resp. 'zijn/haar'.



4.2. Verifiëren

Bij het verifiëren en betaalbaar stellen moet op de volgende dingen gelet worden:

- De rechtmatigheid, juistheid en getrouwheid van de factuur;
- Is er een verplichting in het systeem, zodat deze factuur betaald kan worden?
- Is er een contract waaruit blijkt dat er opdracht is gegeven voor deze diensten/ werkzaamheden?
- Door wie is getekend? (hiervoor zal een handtekeningen register aanwezig moeten zijn omdat het onmogelijk is voor het CBD om te weten van wie welke handtekening is);
- Is de tekenend persoon bevoegd om te tekenen? (hiervoor moet een bevoegdheden register aanwezig zijn om te zien wie welke bevoegdheden heeft);
- Komen de gegevens op de factuur, bestelorder en prestatieverklaring overeen? Heeft de leverancier zich gehouden aan de kwaliteitseisen?
- Is het geleverde besteld?
- Is er (op de juiste plaats) geleverd?
- Is er op de juiste tijd geleverd?
- Verwijst de leverancier naar de bestelorder?
- Kloppen prijs, hoeveelheid en kwaliteit?
- Is aan de standaard voorwaarden voldaan?
- Wordt de factuur naar het juiste adres gestuurd?
- Indien nodig, is er een kopie-factuur naar de opdrachtgever gestuurd?
- In het geval van een buitenlandse bestelling is een kopie-factuur verstuurd naar de fiscale/ douane afdeling?
- Moet er een keuring plaatsvinden?
- Wordt de uitgave ten laste van het juiste budget gebracht?
- Zitten de benodigde documenten in het betalingsdossier?
- Is het betalingsdossier aanwezig?
- Is de factuur akkoord bevonden?

Het subproces verifiëren bestaat uit 2 onderdelen:

- Verifiëren
- Verantwoorden

Als eerste wordt de volledigheid van de aangeleverde verificatiedocumenten gecontroleerd. Daarna wordt de factuur op basis van de verificatiedocumenten, de bestaande regelgeving, checklist verificatie, handboek financieel beheer en handtekeningen bevoegdheden register geverifieerd. De crediteurgegevens worden gecontroleerd, indien de crediteurgegevens niet geheel juist zijn moeten deze gewijzigd worden. Wanneer de verificateur dit niet kan, zullen de gegevens terug gestuurd worden naar de agendafunctie. Indien de gegevens juist zijn beantwoord, kan het te betalen bedrag worden verantwoord.

Nadat de verificatie en verantwoording van de factuur/ declaratie heeft plaatsgevonden, wordt de factuur/ declaratie geparafeerd en opgenomen in de betaalserie. Deze betaalserie wordt aangeboden aan de sectie eindcontrole en autorisatie die zorgt voor controle en betaalbaarstelling van de in de betaalserie opgenomen facturen/ declaraties.

Betaalbaar stellen

Bij het betaalbaar stellen wordt door de autorisatiefunctie aan de hand van een betaalserielijst gecontroleerd of de geverifieerde facturen/ declaraties op een juiste manier zijn verwerkt. De manier van controleren zal hetzelfde verlopen als voor oprichting van het CBD. Wanneer in de betaalserie geen fouten zijn gevonden kan de serie in zijn geheel betaald worden. Indien in de verificatie/ verantwoording van een factuur/ declaratie een fout zit, wordt deze met een begeleidende brief, waarin het mankement wordt genoemd, ter correctie terug gestuurd naar de verificateur.

Na goedkeuring van de geverifieerde facturen/ declaraties worden de betaalseries (min de aan de verificateur retourgestuurde factuur) geautoriseerd in het systeem. Van de goedgekeurde betaalserie wordt in het systeem een controletotaal gemaakt. De controletotalen (in het systeem) van één dag moeten worden gecontroleerd met het banksaldo. Het vorig saldo min het te betalen totaal (van de betaalserie) is het nieuwe tegoed op de bank. Deze totalen worden geautoriseerd in het systeem. Hierna zullen de betalingen worden opgenomen in het Centrale Betalingsverkeer Defensie. De volgende dag wordt gecontroleerd of de betaalserie in zijn geheel is betaald of dat tijdens de verwerking facturen zijn geweigerd. Van de geweigerde facturen moet worden uitgezocht waarom ze zijn geweigerd. De geverifieerde facturen en declaraties moeten administratief worden vernietigd. Dit betekent geperforeerd en opgeslagen in het archief. De facturen worden in het archief op volgorde van declaratienummer gelegd. De in het archief aanwezige facturen dienen 7 jaar bewaard te worden.

Bron: Uw betaling?? Ons een zorg!! 46 Afstudeeropdracht Koninklijke Luchtmacht, TL STAC

