

Doelmatigheid

Paspoorten & Rijbewijzen

*Doeltreffendheid interne beheersing
rondom de processen*



December 2019

Registratienummer 2019-06

Inhoudsopgave

RAPPORT IN HET KORT	3
SAMENVATTING.....	3
RAPÒRT RESUMÍ	4
RESÚMEN	4
1 INLEIDING	5
1.1 AANLEIDING EN DOELSTELLING	5
1.2 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG	6
1.3 CRITERIA.....	6
1.4 REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK	7
1.5 WERKWIJZE.....	8
1.6 LEESWIJZER	8
2 INTERNE BEHEERSING VAN DE INKOMSTEN PASPOORTEN	9
2.1 AFWIJKINGEN IN DE INKOMSTEN VAN PASPOORTEN WORDEN NIET VOORKOMEN	9
2.1.1 <i>Geen goede interne beheersingsomgeving</i>	9
2.1.2 <i>Geen risicoanalyse</i>	10
2.1.3 <i>Onvoldoende goede interne beheersingsmaatregelen</i>	10
2.1.4 <i>Geen goede communicatie</i>	11
2.1.5 <i>Geen bewaking van de goede werking van de interne beheersingsmaatregelen</i>	13
2.1.6 <i>Geen opvolging van de aanbevelingen van SOAB</i>	13
3 INTERNE BEHEERSING VAN DE INKOMSTEN RIJBEWIJZEN	15
3.1 AFWIJKINGEN IN DE INKOMSTEN VAN RIJBEWIJZEN WORDEN NIET VOORKOMEN.....	15
3.1.1 <i>Geen goede interne beheersingsomgeving</i>	15
3.1.2 <i>Geen risicoanalyse</i>	16
3.1.3 <i>Geen goede interne beheersingsmaatregelen</i>	16
3.1.4 <i>Geen goede communicatie</i>	17
3.1.5 <i>Geen bewaking van de goede werking van de interne beheersingsmaatregelen</i>	18
3.1.6 <i>Geen opvolging van de door de SOAB voorgestelde aanbevelingen</i>	18
4 AANBEVELINGEN	19
5 REACTIE VAN HET MINISTERIE EN DE MINISTER	22
6 NAWOORD REKENKAMER	23
BIJLAGE	24
CRITERIA	24

RAPPORT IN HET KORT

Samenvatting

De Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna: Rekenkamer) heeft een onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de interne beheersing rondom de processen bij de uitgifte van paspoorten en rijbewijzen in het jaar 2018. De aanleidingen voor dit onderzoek zijn de geconstateerde onregelmatigheden over eerdere jaren bij de uitvoeringsorganisatie Publieke Zaken (hierna: PUZ) alsook de geconstateerde tekortkomingen in de interne beheersing van haar inkomsten van paspoorten en rijbewijzen. Deze inkomsten moeten volledig, juist en tijdig aan de Landskas worden afgedragen. Afwijkingen in deze inkomsten dienen te worden voorkomen door middel van de interne beheersing rondom deze processen. Dit leidt tot de onderzoeksvraag:

‘Worden afwijkingen in de inkomsten bij de uitgifte van paspoorten en rijbewijzen voorkomen door de interne beheersing rondom de relevante processen?’

Het antwoord op deze vraag is: Nee.

De interne beheersing voldoet niet aan de gestelde vijf criteria van een goede interne beheersing conform het COSO (een standaard referentiemodel om de interne beheersing te onderzoeken). De interne beheersingsomgeving, interne beheersingsmaatregelen, de communicatie omtrent de regels en procedures met de verantwoordelijke medewerkers zijn niet goed genoeg. Ook vinden er geen risicoanalyses en bewaking van de goede werking van de interne beheersingsmaatregelen plaats. Zo worden controles op de inkomsten bij de uitgifte van paspoorten niet (zichtbaar) verricht alsook ontbreekt er de vereiste functiescheiding tussen de rekenplichtige ambtenaar (verantwoordelijk voor het geldbeheer) en degene die zijn werkzaamheden controleert (interne controller). Bovendien worden de vereiste dagelijkse controles op de inkomsten uitgifte rijbewijzen niet gedaan.

Door de hierboven vermelde bevindingen bestaat het risico dat de verantwoorde inkomsten bij de uitgifte paspoorten en de uitgifte rijbewijzen in 2018 van NAf 4,5 miljoen onvolledig, niet juist en niet tijdig aan de Landskas zijn afgedragen. Het risico bestaat ook dat onregelmatigheden in deze inkomsten niet (tijdig) worden ontdekt. In dit rapport zijn diverse aanbevelingen gedaan om de hierboven vermelde risico's te voorkomen.

Aan de Staten wordt geadviseerd om de verantwoordelijke minister met spoed te verzoeken om een tijdsplan op te stellen voor de opvolging van de aanbevelingen gedurende het jaar 2020. Ook worden de Staten aanbevolen om strikt toezicht te houden op de realisatie van dit plan.

RAPÒRT RESUMÍ

Resúmen

Kontraloria General di Kòrsou a hasi un investigashon di e prosedimentunan di kontrol interno relashoná ku entrega di pasport i reibeweis di aña 2018. Motibu di e investigashon akí ta ku a konstatá sierto iregularidat den e añanan anterior na e organisashon di Asuntunan Públiko i sierto defisiensi den kontrol interno di e entradanan ku e organisashon akí ta risibí pa entrega di pasport i reibeweis. E entradanan en kuestion mester keda depositá na un manera kompleto, korekto i na tempu den kaha di Pais. Pa evitá iregularidat relashoná ku e entradanan akí, mester apliká medida di kontrol interno na e prosesonan en kuestion. P'esei, Kontraloria a hasi un investigashon tokante e siguiente pregunta:

'Ta aplikando medida di kontrol interno na e proseso di entrega di pasport i reibeweis pa asina evitá iregularidat relashoná ku e entradanan risibí?'

Kontesta riba e pregunta akí ta: Nò.

E medidanan di kontrol interno no ta kumpli ku e sinku kriterionan di bon kontrol interno ku COSO (un modelo di referensia standart ku ta ser usá pa evaluá kontrol interno) ta rekomendá. E ambiente di kontrol, e medidanan di kontrol interno i e komunikashon ku e personal konserní tokante regla i prosedimentu no ta adekúá. Ademas, no ta hasi análisis di rísiko i no ta vigilé si e medidanan di kontrol interno ta funshoná debidamente. Por ehèmpel, no tin kontrol (visibel) ta tuma lugá di e entrada risibí pa entrega di pasport, ni no ta aplikando e separashon di funshon ku mester tin entre e empleado públiko ku mester duna kuenta (di maneho di e entradanan) i esun ku mester kontrol'é (kontroladó interno). Ademas, mester tin un kontrol diario di e entradanan generá pa entrega di reibeweis i esei no ta tumando lugá.

Debí na e situashonnan konstatá, no ta sigur ku e entradanan registrá na entrega di pasport i reibeweis na aña 2018 na balor di NAf 4,5 mion, a ser depositá kompleto, korekto i na tempu den kaha di Pais. Tambe ta eksistí e rísiko ku sierto iregularidat den e entradanan akí no ta ser detektá (na tempu). E rapòrt akí ta kontené diferente rekomendashon pa mitigá e rísikonan menshoná.

Ta rekomendá Parlamento pa urgentemente pidi e minister responsabel fiha un plan ku ta bisa pa ki fecha, den transkurso di aña 2020, lo mester implementá e diferente rekomendashonnan. Ademas, ta rekomendá Parlamento pa supervisá implementashon di e plan akí estriktamente.

1 INLEIDING

1.1 *Aanleiding en doelstelling*

In de afgelopen jaren zijn onregelmatigheden geconstateerd bij zowel de voormalige Burgerlijke Stand Bevolkingsregister en Verkiezingen (hierna: 'Kranshi') als het Bureau Examen en Afgifte Rijbewijzen (hierna: BEAR). Beide afdelingen ressorteren onder de uitvoeringsorganisatie PUZ. In het geval van Kranshi ging het om onder andere de leges¹ die de klanten betalen voor de aanvraag van een paspoort. De leges werden door de medewerkers in plaats van éénmalig meerdere malen gebruikt op verschillende betalingsbewijzen omdat deze bij gebruik opzettelijk niet goed werden gestempeld. Bij BEAR hadden de medewerkers steekpenningen² aangenomen voor het verstrekken van rijbewijzen aan personen die hier (nog) geen recht op hadden. Hierdoor is er sprake van inkomstenderving³ en onregelmatigheden. Het is van belang dat de inkomsten voortvloeiende uit de uitgifte van paspoorten en rijbewijzen volledig, juist en tijdig aan de Landskas worden afgedragen. Om hieraan te voldoen is een toereikende interne beheersing rondom de relevante processen voor de uitgifte van zowel paspoorten als rijbewijzen noodzakelijk. Deze interne beheersing is een proces dat in gang wordt gezet door de minister en de Secretaris-generaal (hierna: SG) van het Ministerie Bestuur, Planning en Dienstverlening (hierna: BPD), het management en ander personeel van PUZ. Dit proces moet een redelijke zekerheid geven dat afwijkingen als gevolg van onregelmatigheden of fouten in hun inkomsten worden voorkomen⁴. Uit de rapporten⁵ van de Stichting Overheidsaccountantsbureau (hierna: SOAB) uitgebracht vanaf 2014 blijkt dat deze interne beheersing diverse tekortkomingen heeft oftewel ontoereikend is. De rapporten geven diverse aanbevelingen om deze tekortkomingen weg te werken. Aangezien er inmiddels ruim vijf jaren zijn verstreken sinds de SOAB deze aanbevelingen heeft gedaan is de Rekenkamer van mening dat de overheid voldoende tijd heeft gehad om de aanbevelingen door te voeren. De Rekenkamer acht dit een goed moment om een onderzoek uit te voeren om na te gaan of deze aanbevelingen zijn doorgevoerd en het effect hiervan op de doeltreffendheid van de interne beheersing. Derhalve is het doel van dit rapport om inzicht

¹ Een betaling aan de overheid voor een individuele dienst die de overheid heeft geleverd. Leges worden ook wel retributies genoemd. Deze leges worden gestempeld als betalingsbewijs voor de dienstverlening.

² Geld dat je aan iemand geeft om hem of haar iets te laten doen dat niet mag.

³ Het verlies van inkomsten voor het Land.

⁴ Dit houdt in dat er maatregelen zijn om afwijkingen als gevolg van fouten of fraude te preveniëren, alsook om deze afwijkingen te detecteren en corrigeren.

⁵ Diverse Managementletters. De meest recente is 'Ministerie BPD Managementletter 2018' d.d. 5 augustus 2019.

te geven in de doeltreffendheid van de interne beheersing oftewel of de interne beheersing afwijkingen in de betreffende inkomsten voorkomt. Middels dit rapport krijgen de Staten ook een beter zicht over het financieel beheer (onderdeel inkomstenprocessen) bij BPD en eventuele acties die zij hebben genomen om de eerder geconstateerde tekortkomingen hierin te elimineren⁶. Uitgaande van het hierboven vermelde heeft de Rekenkamer de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd.

1.2 Centrale onderzoeksvraag

Dit rapport beantwoordt de onderstaande centrale onderzoeksvraag:

‘Worden afwijkingen in de inkomsten bij de uitgifte van paspoorten en rijbewijzen voorkomen door de interne beheersing rondom de relevante processen?’

Deze onderzoeksvraag is onderverdeeld in de volgende twee deelvragen:

1. Worden afwijkingen in de inkomsten bij de uitgifte van paspoorten (hierna: inkomsten paspoorten) voorkomen door de interne beheersing rondom de relevante processen?
2. Worden afwijkingen in de inkomsten bij de uitgifte van rijbewijzen (hierna: inkomsten rijbewijzen) voorkomen door de interne beheersing rondom de relevante processen?

De relevante processen zijn alle processen die van belang zijn voor de inkomsten paspoorten en rijbewijzen zoals de processen voor het aanvragen van paspoorten en rijbewijzen alsmede het proces inzake de financiële transacties.

1.3 Criteria

De interne beheersing rondom de relevante processen behoort te voldoen aan de vijf criteria van een goede interne beheersing (COSO⁷ 2013). Aangezien ook wordt getoetst of PUZ de relevante aanbevelingen van SOAB heeft opgevolgd en of de daaraan gerelateerde risico's zijn afgedekt, worden deze ook als criteria beschouwd.

⁶ Deze informatie was niet beschikbaar tijdens de controles van de Rekenkamer op de jaarrekeningen van de jaren 2015 tot en met 2017 van het Land.

⁷ Een model ontwikkeld door 'The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission' om managers te helpen de (bedrijfs-)activiteiten beter te beheersen.

De criteria voor het toetsen van de processen zijn als volgt en worden in bijlage 'Criteria' nader toegelicht.

1. Goede interne beheersingsomgeving (medewerkers, impliceert ook de leiding van PUZ, zijn controlebewust).
2. Risico's van afwijkingen in de inkomsten paspoorten en rijbewijzen worden door het management onderkend en ondervangen (risicoanalyse).
3. Goede interne beheersingsmaatregelen (er zijn duidelijke regels en procedures aanwezig die ordelijkheid en controleerbaarheid van de administratie garanderen).
4. Goede communicatie (het verschaffen van inzicht aan de verantwoordelijke medewerkers in de individuele taken, de processen, de regels en de belangrijke controlemaatregelen betreffende de interne beheersing. Dit inzicht kan verschaft worden in de vorm van een handboek).
5. Bewaking van de goede werking van de interne beheersingsmaatregelen (de naleving van de regels en procedures wordt goed bewaakt).
6. Aanbevelingen van SOAB zijn opgevolgd/maatregelen zijn genomen en de onderkende risico's zijn hierdoor afgedekt.

1.4 *Reikwijdte van het onderzoek*

Het onderzoek heeft betrekking op het dienstjaar 2018. Het Land heeft totaal NAf 4,5⁸ miljoen als inkomsten paspoorten en rijbewijzen verantwoord in 2018.

Relevante gebeurtenissen en of ontwikkelingen inzake de hierboven vermelde interne beheersing die plaatsvinden vanaf 1 januari 2019 tot en met het moment dat dit rapport is uitgebracht, worden ook meegenomen.

Dit onderzoek is geen rechtmatigheidsonderzoek. Het betreft een doelmatigheidsonderzoek en heeft als doel het onderzoeken of de interne beheersing doeltreffend is. Voor het uitvoeren van dit onderzoek is uiteraard kennis genomen van de wet- en regelgeving, maar de vraag of paspoorten en rijbewijzen conform de wet uitgegeven worden (rechtmatigheid) vormt geen onderdeel van dit onderzoek.

⁸ Dit bedrag is bepaald op basis van de cijfers van PUZ en de financiële administratie van het Land.

1.5 *Werkwijze*

De Rekenkamer heeft door het houden van interviews en het verrichten van data-analyse en controles onderzocht of de interne beheersing rondom de betreffende processen toereikend is.

1.6 *Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 behandelt de deelvraag ‘Worden afwijkingen in de inkomsten van paspoorten voorkomen door de interne beheersing rondom de relevante processen?’. In hoofdstuk 3 wordt de deelvraag ‘Worden afwijkingen in de inkomsten van rijbewijzen voorkomen door de interne beheersing rondom de relevante processen?’ beantwoord. Hoofdstuk 4 bevat de aanbevelingen. Hierna volgt in hoofdstuk 5 een weergave van de reactie van het Ministerie en de minister van BPD op het rapport. In hoofdstuk 6 is het nawoord van de Rekenkamer opgenomen.

2 INTERNE BEHEERSING VAN DE INKOMSTEN PASPOORTEN

Dit hoofdstuk behandelt de eerste deelvraag: **‘Worden afwijkingen in de inkomsten van paspoorten voorkomen door de interne beheersing rondom de relevante processen?’**. Allereerst wordt het antwoord op deze vraag gepresenteerd. Hierna volgen de bevindingen van de Rekenkamer.

2.1 Afwijkingen in de inkomsten van paspoorten worden niet voorkomen

De interne beheersing rondom de relevante processen is niet toereikend om afwijkingen in de inkomsten paspoorten (NAf 2,1 miljoen) te voorkomen omdat het wegens diverse tekortkomingen niet voldoet aan de gestelde criteria. Deze tekortkomingen worden hieronder per criteria uiteengezet.

2.1.1 Geen goede interne beheersingsomgeving

De interne beheersingsomgeving van de relevante processen rondom de inkomsten paspoorten is niet goed omdat de medewerkers niet controlebewust genoeg zijn. Dit blijkt uit de volgende bevindingen alsook de bevindingen opgenomen onder de andere sub paragrafen. Geconstateerd is dat de vereiste (zichtbare) controles op de inkomsten onvoldoende is. Zo wordt niet zichtbaar gecontroleerd of de dagelijks afgedragen inkomsten (IST-positie) door de baliemedewerkers gelijk is aan de normatieve⁹ inkomsten (SOLL-positie). Volgens PUZ worden maandelijks de juistheid van de boekingen, de volledigheid van de transacties en de tijdigheid van de stortingen gecontroleerd. Deze controle is echter ook niet¹⁰ zichtbaar. Voorts wordt niet aan het hoofd¹¹ van PUZ gerapporteerd over het resultaat van deze controles terwijl het concept kwaliteitshandboek BPD onderdeel PUZ (hierna: Handboek) van september 2015 meldt dat dit maandelijks dient te gebeuren. Uitgaande van deze bevindingen is het risico hoog dat PUZ geen zekerheid kan geven of de in 2018 verantwoorde inkomsten paspoorten van NAf 2,1 miljoen volledig en juist zijn alsook tijdig zijn afgedragen.

⁹ De inkomsten die PUZ moest ontvangen (norm). Dit wordt bepaald op basis van het aantal dagelijks geregistreerd paspoortaanvragen, nadat dit door de coördinatoren is gecontroleerd en geaccordeerd.

¹⁰ Achteraf kan niet worden vastgesteld of een controle is verricht.

¹¹ Ad interim.

2.1.2 Geen risicoanalyse

Sinds 2015 zijn geen risicoanalyses verricht waardoor risico's van afwijkingen in de inkomsten van paspoorten niet worden onderkend en afgedekt. Tijdens het onderzoek is de noodzaak van een risicoanalyse door de volgende bevindingen ook onderschreven.

Geconstateerd is dat een baliemedewerker familie in eerste graad is van de rekenplichtige ambtenaar. Aan het eind van een dag rekent deze medewerker de door haar geïnde inkomsten af bij deze ambtenaar. Aangezien hier sprake is van een vertrouwensrelatie bestaat het risico van het niet (tijdig) afdragen van deze inkomsten. Er zijn echter geen extra beheersingsmaatregelen getroffen om dit risico af te dekken daar dit risico niet is onderkend.

Verder is ook geconstateerd dat de interne controller de voorraad leges beheert. De rekenplichtige ambtenaar neemt na zijn toestemming de benodigde leges af. Hierna geeft deze ambtenaar de nummers van deze leges mondeling door aan de interne controller. Laatstgenoemde is echter zelf niet aanwezig bij de afname noch ontvangt hij een schriftelijke bevestiging van de rekenplichtige ambtenaar hiervan. Hierdoor bestaat het risico van onjuiste en niet tijdige registratie in de administratieve voorraad leges van deze afname. Zo bestaat ook het risico dat eventuele verschillen tussen de administratieve en de werkelijke voorraad leges niet worden verklaard daar er geen onderliggende documenten zijn verstrekt bij de afnames. Verder bestaat ook het risico dat bij de inventarisatie van de voorraad de interne controller zijn controletaak niet onafhankelijk kan verrichten daar hij zichzelf (als zijnde legesbeheerder) controleert.

2.1.3 Onvoldoende goede interne beheersingsmaatregelen

De interne beheersingsmaatregelen die in de processen zijn getroffen, zijn onvoldoende. Zo geeft de vernietigingsprocedure geen voldoende zekerheid dat de paspoorten die niet binnen drie maanden zijn opgehaald, definitief aan het verkeer zijn onttrokken. Conform deze procedure worden de paspoorten door twee medewerkers coördinatoren paspoorten versnipperd. Hiervan wordt een proces-verbaal door hen opgesteld en ondertekend. In het proces-verbaal staat het aantal paspoorten dat is vernietigd en als bijlage is bijgevoegd een Excel-overzicht met nadere details zoals de namen van de paspoorthouders en de paspoortnummers. Echter, ontbreekt er een overzicht vanuit het systeem Reisdocumenten Aanvraag en Afgifte Station (hierna: RAAS) waarmee de juistheid van het aantal te vernietigen paspoorten kan worden gecontroleerd alsook kopieën van de vernietigde paspoorten. Door dit

gemis wordt het risico dat een paspoort op het Excel-overzicht voorkomt maar niet is versnipperd niet afgedekt. De constatering dat de interne beheersingsmaatregelen onvoldoende zijn blijkt ook uit de bevindingen opgenomen in de sub paragrafen 2.1.2 'Geen risico' en 2.1.6 'Geen opvolging van de aanbevelingen van SOAB'.

2.1.4 Geen goede communicatie

De communicatie is niet goed genoeg daar het Handboek dat de medewerkers het nodige inzicht dient te geven in de interne beheersing, niet volledig en bijgewerkt is alsook is dit Handboek niet door de minister vastgesteld. De onvolkomenheden in dit Handboek worden derhalve hieronder uiteengezet.

Onvolkomenheden in processen

Het Handboek is onvolledig omdat onder andere het proces 'Financiële transacties' diverse tekortkomingen heeft. Zo ontbreken in dit proces de controlewerkzaamheden die de rekenplichtige ambtenaar dient te verrichten op de dagelijkse afrekening door de baliemedewerkers. Het proces vermeldt ook niet welke criteria, zoals de volledigheid van het geld en de bankstrookjes die de rekenplichtige ambtenaar dient te gebruiken bij de controle, gehanteerd dient te worden. Het Handboek bevat ook geen relevante werkinstructie en of formulieren om de hierboven aangegeven leemtes te herstellen. Hierdoor bestaat het risico dat de rekenplichtige ambtenaar niet op de hoogte is van welke controlewerkzaamheden (taken) uitgevoerd dienen te worden en of zijn werkzaamheden volledig, juist en tijdig zijn verricht. Een voorbeeld hiervan is de vereiste controle van de dagelijks afgedragen inkomsten (IST-positie) door de baliemedewerkers ten opzichte van de normatieve inkomsten (SOLL-positie) welke niet wordt verricht. Verder staat in het Handboek opgenomen dat de baliemedewerker de originele kwitantie aan de klant geeft en een kopie behoudt. Echter, staat hierin niet opgenomen dat de baliemedewerker de relevante leges op de kwitantie dient te plakken, te stempelen en deze kwitantie dient te tekenen. Terwijl deze handelingen belangrijk zijn voor de controle van de inkomsten en voor het voorkomen van herhaling van de gepleegde onregelmatigheden met leges, zoals eerder beschreven in sub paragraaf 1.1 'Aanleiding en doelstelling'.

Het proces 'Aanvraag/Afgifte Paspoort' is ook niet volledig beschreven daar hier niet in staat opgenomen dat als een klant zijn paspoort heeft verloren door eigen toedoen hij extra dient te betalen voor een nieuwe. Daarom brengt de baliemedewerker hem dit bedrag ook niet in

rekening. Deze handelswijze is niet conform artikel 16¹² van de Eilandsverordening leges, precariorechten en retributies Curaçao 1992¹³. Volgens dit artikel dient de aanvrager NAf 100 meer te betalen voor een nieuw paspoort indien zijn paspoort door zijn eigen schuld voor de eerste keer is verloren. Bij een tweede keer dient hij NAf 200 meer te betalen. Aangezien dit niet aan de medewerkers is gecommuniceerd zijn deze tarieven sinds 2014 tot en met 30 september 2019 niet aan de betreffende klanten doorberekend (inkomstenderving). De inkomstenderving over deze periode wordt geschat¹⁴ op minimaal NAf 262.000 (hiervan heeft NAf 43.400 betrekking op het jaar 2018).

Onvolkomenheid door ontbrekend proces, geen bijwerking en vaststelling van het Handboek

Het Handboek geeft aan dat het proces 'Aangifte verlies paspoort' nog gereviseerd/uitgewerkt wordt. Verder is geconstateerd dat het proces inzake restitutie paspoortgelden ontbreekt. Ook blijkt dat de wijzigingen in de processen niet in het Handboek zijn bijgewerkt. Een voorbeeld hiervan is het teruggeven van de onbruikbare paspoorten aan de klanten. Volgens het Handboek is deze teruggave niet verplicht wat inhoudt dat een klant kan kiezen om zijn verlopen paspoort niet mee te nemen. Indien deze paspoorten door de klant niet meegenomen worden zal PUZ dan extra controlemaatregel(en) moeten treffen om zeker te zijn dat deze vernietigd worden. Echter blijkt dat de verlopen paspoorten aan de klanten worden teruggeven. Derhalve dient PUZ geen extra controlemaatregel(en) te treffen.

Tenslotte is geconstateerd dat het Handboek nog steeds in concept is en niet door de minister is vastgesteld.

De hierboven vermelde tekortkomingen in het Handboek hebben (in)direct een impact op de inkomsten van paspoorten. Een voorbeeld hiervan is als een klant door eigen toedoen zijn paspoort verliest maar niet extra betaalt bij het aanvragen van een nieuwe.

Volgens PUZ is het Handboek een hulpmiddel om haar doelen te realiseren, verder te professionaliseren, haar processen te structureren alsmede te standaardiseren. Zo is het

¹² Dit artikel is middels de Landsverordening leges, precariorechten en retributies P.B. 2019 no. 59 gewijzigd en geldt per 1 oktober 2019. De verhogingen van de verschuldigde bedragen bij verlies van een paspoort zijn echter niet gewijzigd.

¹³ A.B. 1992 no. 20. Sinds 10 oktober 2010 heeft deze Eilandsverordening de status van een Landsverordening gekregen.

¹⁴ Dit bedrag is als volgt geschat: 2.620 (aantal vermiste/verloren paspoorten in 2014 t/m september 2019 conform gegevens verstrekt door PUZ) * NAf 100 (meer te betalen voor een nieuw paspoort indien paspoort voor de eerste keer door eigen schuld is verloren). De werkelijke totale inkomstenderving kan hoger liggen, daar bij deze schatting niet is nagegaan of er sprake was van een verlies/vermissing voor de tweede keer.

Handboek ook een middel waar tijdens de controles op gesteund kan worden. Indien dit Handboek gebreken bevat en nog niet is vastgesteld, is het risico hoog dat PUZ deze doelen deels (of niet) realiseert.

2.1.5 Geen bewaking van de goede werking van de interne beheersingsmaatregelen

De goede werking (kwaliteit) van de interne beheersingsmaatregelen inzake de inkomsten van paspoorten wordt niet bewaakt (gemonitord en ook niet vastgelegd). Hierdoor heeft PUZ geen inzicht of de interne beheersingsmaatregelen werken zoals bedoeld en of deze aangepast dienen te worden. Het risico bestaat dat fouten en onregelmatigheden in de inkomsten paspoorten niet ontdekt noch gecorrigeerd worden.

2.1.6 Geen opvolging van de aanbevelingen van SOAB

In de BPD managementletter (hierna: ML) 2018 staan aanbevelingen van SOAB opgenomen die sinds de ML van 2014 dateren, maar deze zijn niet of maar gedeeltelijk opgevolgd. De SG meldt dat de opvolging van deze aanbevelingen in 2019 meer aandacht zal krijgen, aldus de ML 2018. Hieronder worden de betreffende bevindingen toegelicht. Vervolgens wordt per bevinding opgenomen de (relevante) toenmalige aanbeveling van SOAB alsook de stand van zaken inzake het opvolgen door PUZ hiervan.

Geen functiescheiding bij afwezigheid van de rekenplichtige ambtenaar

Conform het Handboek is de rekenplichtige ambtenaar verantwoordelijk om dagelijks de geïnde inkomsten door de baliemedewerkers te controleren en dit vast te leggen. De werkzaamheden van de rekenplichtige ambtenaar dienen dagelijks gecontroleerd te worden door een financieel medewerker. Vervolgens controleert en rapporteert de interne controller maandelijks de juistheid van de boekingen, de volledigheid van de transacties en de tijdigheid van de stortingen.

Volgens PUZ worden door een tekort aan personeel daarentegen zowel de dagelijkse controles op de rekenplichtige ambtenaar alsook de maandelijkse controles door de interne controller gedaan. Bij afwezigheid van de rekenplichtige ambtenaar verricht deze interne controller ook de werkzaamheden van de rekenplichtige ambtenaar. Derhalve worden alle drie hierboven vermelde werkzaamheden door slechts één persoon gedaan. Hierdoor ontbreekt de vereiste

functiescheiding tussen degene die de rekenplichtige ambtenaar vervangt en degene die deze controleert. Hierdoor bestaat het risico dat de inkomsten van paspoorten onvolledig, onjuist en niet tijdig worden afgedragen en of verantwoord.

SOAB heeft aanbevolen om te zorgen voor de vereiste functiescheiding tussen de plaatsvervanger van de rekenplichtige ambtenaar en degene die de werkzaamheden van deze laatste controleert. Deze aanbeveling is niet opgevolgd. In 2018 was de rekenplichtige ambtenaar elf dagen afwezig. Gedurende deze dagen heeft de interne controller de rekenplichtige ambtenaar vervangen, maar de door hem verrichte werkzaamheden zijn niet door iemand anders zoals het hoofd van PUZ gecontroleerd. Het risico bestaat dat de inkomsten in deze periode niet volledig, juist en tijdig zijn afgedragen en dat eventuele onregelmatigheden niet zijn ontdekt.

Onvoldoende controles op het beheer van de voorraad leges

In de ML 2018 meldt SOAB dat in het proces betreffende het beheer van de voorraad leges niet voldoende interne beheersingsmaatregelen zijn getroffen, zoals het houden van periodieke inventarisatie van de eindvoorraad leges. Deze controle is van belang omdat hiermee de normatieve inkomsten worden bepaald zodat het vergeleken kan worden met de werkelijke inkomsten. De aanbeveling van SOAB was om binnen de procesbeschrijving voldoende interne beheersingsmaatregelen op te nemen, zoals de vereiste controlewerkzaamheden op de eindvoorraad leges en procedures over de inventarisatie van deze eindvoorraad. Ook is aanbevolen om periodiek de voorraad leges te inventariseren. Deze aanbevelingen zijn deels opgevolgd.

PUZ heeft in 2018 twee inventarisaties gehad en één in 2019. Eind december 2018 heeft een inventarisatie van de voorraad leges plaatsgevonden in aanwezigheid van de betreffende medewerkers van het Ministerie van Financiën en SOAB. Verder is in september 2018 en in januari 2019 de voorraad leges door de rekenplichtige ambtenaar in het bijzijn van de interne controller geïventariseerd. Hiervan is ook een proces-verbaal opgesteld en ondertekend door beide ambtenaren. Volgens PUZ hebben zij sinds september 2018 besloten om maandelijkse inventarisaties te houden, maar dit wordt wegens een tekort aan personeel nog niet nageleefd.

Verder is ook geconstateerd dat de procesbeschrijving inzake het beheer van de voorraad leges nog niet is aangepast met de vereiste controlewerkzaamheden op de eindvoorraad leges en procedures inzake de inventarisatie van deze eindvoorraad.

3 INTERNE BEHEERSING VAN DE INKOMSTEN RIJBEWIJZEN

Dit hoofdstuk behandelt de tweede deelvraag: **‘Worden afwijkingen in de inkomsten van rijbewijzen voorkomen door de interne beheersing rondom de relevante processen?’**. Het antwoord op deze vraag zal als eerste aan bod komen en vervolgens de bevindingen van de Rekenkamer.

3.1 Afwijkingen in de inkomsten van rijbewijzen worden niet voorkomen

De interne beheersing rondom de relevante processen inzake uitgifte van rijbewijzen voorkomt afwijkingen in deze inkomsten (NAf 2,4 miljoen) niet. Het voldoet namelijk aan geen enkele gestelde criteria. Hieronder volgt per criteria een beschrijving van de geconstateerde tekortkomingen/problemen en de risico’s die deze problemen met zich meebrengen zowel voor PUZ als voor het Land.

3.1.1 Geen goede interne beheersingsomgeving

De leiding¹⁵ van PUZ is niet controlebewust genoeg. Dit blijkt uit het feit dat gedurende 2018 geen medewerker is aangewezen als rekenplichtige ambtenaar en de bevindingen opgenomen onder de andere sub paragrafen. Eén van de taken van een rekenplichtige ambtenaar is de (dagelijkse) controle op de volledigheid, juistheid en tijdigheid van de verantwoording van de inkomsten van rijbewijzen alsook de afdracht daarvan aan de Landskas. Zo wordt het aantal verbruikte blanco rijbewijskaarten niet (dagelijks) gecontroleerd. Bovendien worden ook geen verbandscontroles¹⁶ verricht. Het hoofd van BEAR heeft aangegeven dat zij gedurende 2018 het voornemen had om de werkzaamheden van de rekenplichtige ambtenaar te verrichten maar zij kon wegens haar eigen werkzaamheden hier niet aan voldoen. In 2018 zijn ook geen managementrapporten opgesteld en geen controles verricht op de juistheid van de boekingen, de volledigheid van de transacties en de tijdigheid van de stortingen. Hierdoor is het risico hoog dat de inkomsten van rijbewijzen niet volledig, onjuist en niet tijdig zijn verantwoord en of afgedragen.

¹⁵ betreft ook het managementteam

¹⁶ Controleren op basis van onderlinge verbanden, het doel hiervan is om te bepalen of de inkomsten volledig, juist en tijdig zijn ontvangen.

Gebleken is dat sinds 3 juni 2019 de interne controller van PUZ de dagelijkse controles verricht, maar deze controles zijn niet zichtbaar. Het voornoemde risico is niet afgedekt aangezien er nog steeds geen functiescheiding is tussen degene die de (controle)werkzaamheden van de rekenplichtige ambtenaar verricht en degene die deze controleert. Verder dienen deze controles ook zichtbaar te zijn.

3.1.2 Geen risicoanalyse

PUZ verricht ook geen risicoanalyse op afwijkingen in de inkomsten van rijbewijzen. Het inventariseren van de risico's, het inschatten van de kans dat deze zich daadwerkelijk voordoen en het schatten van de betreffende schade vormen geen onderdeel van het (dagelijks) functioneren bij PUZ. Een risicoanalyse dient regelmatig opnieuw te worden uitgevoerd omdat er onder meer zaken in de omgeving veranderen waardoor nieuwe risico's of gevaren zich kunnen voordoen. Deze analyse is ook van belang omdat ook gecontroleerd moet worden of de getroffen controlemaatregelen goed functioneren. Door dit gemis bestaat het risico dat de afwijkingen in de inkomsten niet worden onderkend en gecorrigeerd.

3.1.3 Geen goede interne beheersingsmaatregelen

Er zijn geen duidelijke regels en procedures aanwezig die ordelijkheid en controleerbaarheid van de administratie van de rijbewijzen garanderen. In 2018 heeft het hoofd van BEAR gedurende vier maanden de inkomsten gecontroleerd op basis van overzichten van de dagelijkse aanvragen voor rijbewijzen gegenereerd uit het Rijbewijs Uitvoeringssysteem (hierna: RUS) en de gekopieerde bankstrookjes van de betalingen. Deze inkomsten werden echter niet aangesloten met het totaal aantal leges dat is verkocht en het aantal blanco rijbewijskaarten dat is gebruikt (onderdeel van de dagelijkse controles van een rekenplichtige ambtenaar). In deze periode ontbrak ook de vereiste functiescheiding tussen de bewarende, de registrerende en de controlerende functies aangezien het legesbeheer (de bewarende functie) de registratie van de geïnde en afgedragen inkomsten (de registrerende functie) en de controle van deze inkomsten (de controlerende functie) allemaal door het hoofd van BEAR werden verricht. Hierdoor bestaat het risico van bijvoorbeeld onvolledige inkomsten. Dit kan zich voordoen als bijvoorbeeld een aanvraag voor een rijbewijsexamen in RUS wordt geregistreerd maar de inkomsten niet zijn gestort in de Landskas. Een beheersingsmaatregel hiervoor is een andere medewerker die de geregistreerde inkomsten controleert aan de hand van de

bankbetalingsbewijzen en of bankafschriften. Gezien in 2018 geen dagelijkse controles zijn verricht bestaat ook het risico dat onbewuste fouten en onregelmatigheden in de inkomsten niet worden gecorrigeerd.

Ook is geconstateerd dat twee rijexaminators onbeperkte bevoegdheden hebben in RUS. Volgens het hoofd van BEAR zijn de bevoegdheden aan de rijexaminators gegeven daar RUS telkens uitvalt en opgestart moet worden alsook door het tekort aan personeel. Hierdoor ontbreekt de vereiste functiescheiding tussen degene die de aanvraag in behandeling neemt, de rijexaminator en degene die een rijbewijs afgeeft. Het risico bestaat dat gegevens in RUS tegen betaling (steekpenningen) worden aangepast waardoor het Land wegens onregelmatigheden minder inkomsten zal ontvangen. Een voorbeeld is het aanpassen van de examenresultaten zodat een klant het tarief voor het rijbewijsexamen niet opnieuw betaalt. Dit tarief is NAf 105 en hiermee kan de klant tot maximaal vier¹⁷ keer zijn examen afleggen. Bij overschrijding van dit aantal dient het tarief opnieuw te worden betaald.

3.1.4 Geen goede communicatie

De communicatie over de relevante processen inzake de inkomsten van rijbewijzen is niet goed. Zoals eerder vermeld is het Handboek nog niet vastgesteld door de minister. De processen betreffende rijbewijzen in het Handboek zijn ook niet bijgewerkt en een aantal processen, zoals het proces 'Restitutie leges rijbewijzen', 'Aangifte verlies rijbewijs' en processen omtrent andere dienstverleningen zoals de omwisseling van internationale rijbewijzen ontbreken terwijl andere processen onvolkomenheden bevatten. Zo maakt het proces 'Examineren voor rijbewijs' geen onderscheid tussen de soorten aanvragen voor een rijbewijs, te weten een aanvraag voor het afleggen van een rijbewijsexamen en een aanvraag voor de vernieuwing van het rijbewijs. Het proces 'Beheer blanco documenten (zoals rijbewijskaarten)' geeft bijvoorbeeld aan dat de verschreven (ongeldige) documenten geregistreerd worden en verwijst verder naar het proces 'Financiële transacties', maar de verschrijvingsprocedure staat niet opgenomen in deze processen noch in het Handboek.

¹⁷ Dit aantal dient conform één van de volgende drie combinaties gebruikt te worden, namelijk: 1 x theorie en 3 x praktijk; 3 x theorie en 1 x praktijk of 2 x theorie en 2 x praktijk.

3.1.5 Geen bewaking van de goede werking van de interne beheersingsmaatregelen

De naleving van de regels en procedures worden ook voor de interne beheersing van de relevante processen inzake rijbewijzen niet bewaakt. Hierdoor heeft PUZ geen inzicht of de interne beheersingsmaatregelen werken zoals bedoeld en of deze aangepast dienen te worden. Het risico bestaat dat fouten en onregelmatigheden in de betreffende inkomsten niet ontdekt noch gecorrigeerd worden.

3.1.6 Geen opvolging van de door de SOAB voorgestelde aanbevelingen

In de ML 2018 staan aanbevelingen van SOAB opgenomen die sinds de ML van 2014 dateren, maar nog niet zijn opgevolgd. De SG meldt dat de opvolging van deze aanbevelingen in 2019 meer aandacht zal krijgen, aldus de ML 2018. Hieronder volgen de betreffende bevindingen en (relevante) aanbevelingen van SOAB.

Ontbrekende en of niet bijgewerkte processen

Geconstateerd is dat diverse processen in het Handboek ontbreken en of niet zijn bijgewerkt. Deze bevinding is ook door de Rekenkamer vastgesteld en staat opgenomen in de sub paragraaf 3.1.4 'Geen goede communicatie'. SOAB heeft toentertijd aanbevolen om de relevante processen op te stellen en of bij te werken, alsook het Handboek te laten vaststellen door de minister. Verder heeft SOAB aanbevolen om op korte termijn 'checklists' op te stellen voor de dienstverlening van de verschillende producten, zoals de uitgifte van rijbewijzen en de omwisseling van een buitenlands rijbewijs naar een rijbewijs van Curaçao. Ook is aanbevolen om het personeel training te geven over het gebruik van de 'checklists'.

Geen functiescheiding tussen bewarende en beschikkende functies

Gebleken is dat de beheerder van de blanco rijbewijskaarten en de leges (de bewarende functie) ook toegang heeft tot RUS waar rijbewijzen worden aangevraagd en afgegeven (de beschikkende en uitvoerende functie). Hierdoor bestaat het risico dat rijbewijzen illegaal worden uitgegeven. Dit kan gebeuren als rijbewijzen worden afgegeven (tegen steekpenningen) maar geen rijbewijsexamens zijn afgelegd. Verder bestaat het risico dat rijbewijzen worden uitgegeven maar de inkomsten niet (tijdig) worden afgedragen aan de Landskas. SOAB heeft aan PUZ geadviseerd om te zorgen voor functiescheiding tussen degenen die de blanco rijbewijskaarten en leges beheren en degenen die de rijbewijzen afgeven, maar dit is in 2018 nog niet opgevolgd.

4 AANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen inzake de doeltreffendheid van de interne beheersing geeft de Rekenkamer haar aanbevelingen. Deze aanbevelingen en de betreffende bevindingen per sub paragraaf staan opgenomen in onderstaande tabel.

Aan de Staten worden geadviseerd om de verantwoordelijke minister met spoed te verzoeken om een tijdsplan op te stellen voor de opvolging van deze aanbevelingen gedurende het jaar 2020. Ook worden de Staten aanbevolen om strikt toezicht te houden op de realisatie van dit plan.

Tabel 1 Aanbevelingen

Bevinding per sub paragraaf	Aanbeveling
Onderdeel Paspoorten	
Geen goede interne beheersingsomgeving (2.1.1)	<p>Aan PUZ wordt geadviseerd om te zorgen voor zichtbare controles oftewel het vastleggen op de betreffende documenten wat is gecontroleerd, welke criteria en onderliggende documenten hiervoor zijn gebruikt, wat de bevindingen zijn, de datum van de controle, de naam en de functie van de medewerker die deze controle heeft verricht, alsook zijn paraaf.</p> <p>Ook wordt geadviseerd om onder meer de dagelijkse afrekeningen van de baliemedewerkers aan te sluiten met de normatieve inkomsten per dag. Deze inkomsten worden berekend door onder andere: het aantal aangevraagde paspoorten¹⁸ per dag x de betreffende tarieven. Het aantal aangevraagde paspoorten wordt bepaald op basis van de uitdraai van het systeem RAAS. De normatieve inkomsten per dag die met behulp van de uitdraai van RAAS is bepaald, dienen ook aan te sluiten met de uitkomst van de berekening van het aantal verkochte leges per dag x de betreffende tarieven.</p> <p>Daarnaast wordt aanbevolen dat de interne controller maandelijks aan het hoofd van PUZ rapporteert over de resultaten van de verrichte controles op de juistheid van de boekingen, de volledigheid van de transacties en de tijdigheid van de stortingen.</p> <p>Bovendien wordt aanbevolen dat de Sector Directeur een exemplaar van de rapporten van de interne controller ontvangt zodat hij ook toezicht kan houden en indien nodig PUZ tijdig kan aansturen.</p>
Geen risicoanalyse (2.1.2)	<p>Aan PUZ wordt aangeraden om periodiek risicoanalyse te verrichten en de nodige maatregelen te nemen om de relevante risico's af te dekken. Voor verdere details wordt verwezen naar de aanbevelingen bij de sub paragraaf 3.1.2 Geen risicoanalyse. PUZ wordt ook aangeraden om de volgende maatregelen te treffen.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De kasafdrachten van de betreffende baliemedewerker plaats te laten vinden bij de andere rekenplichtige ambtenaar.

¹⁸ De aanvragen die reeds op een eerdere datum zijn betaald worden niet meegeteld.

	<p>2. De werkzaamheden inzake het beheer van de voorraad leges door de rekenplichtige ambtenaar te laten uitvoeren en de interne controller dient deze werkzaamheden te controleren.</p>
<p>Onvoldoende goede interne beheersingsmaatregelen (2.1.3)</p>	<p>Aan PUZ wordt aanbevolen om de paspoorten die versnipperd worden, eerst onbruikbaar te maken en deze hierna te kopiëren. De kopie en het betreffende overzicht van RAAS dienen te worden toegevoegd aan het proces-verbaal.</p>
<p>Geen goede communicatie (2.1.4)</p>	<p>Aan PUZ wordt geadviseerd om met behulp van deskundigen wederom de processen en procedures te identificeren die aangepast of verbeterd dienen te worden. Hulpmiddelen die hierbij worden aangeraden zijn onder andere de door haar te verrichten risicoanalyse en de bevindingen in de rapporten uitgebracht door SOAB en de Rekenkamer. Vervolgens wordt aanbevolen om het Handboek aan te passen en het aangepaste Handboek door de minister te laten vaststellen. Hierna dient het personeel een exemplaar van het vastgestelde Handboek te ontvangen alsook trainingen over de juiste naleving hiervan. Tenslotte is aan te raden om dit vastgestelde Handboek met bijbehorende procedures, werkinstructies en ondersteunende documenten jaarlijks en bij wezenlijke aanpassingen bij te werken, alsook het personeel additionele schriftelijke informatie en cursussen over deze 'updates' te geven. De minister alsook de SG worden aanbevolen om te zorgen dat PUZ over de beschikbare middelen en capaciteit beschikt om indien nodig jaarlijks het vastgestelde Handboek aan te passen. Het is noodzakelijk dat de minister het aangepaste Handboek vaststelt.</p>
<p>Geen bewaking van de goede werking van de interne beheersingsmaatregelen (2.1.5)</p>	<p>Aan PUZ wordt geadviseerd om de goede werking van de interne beheersingsmaatregelen te bewaken en indien nodig nieuwe maatregelen te treffen. Dit dient continu te geschieden en ook als een specifieke evaluatie op een bepaald moment (bijvoorbeeld bij inventarisatie van de voorraad leges). Tijdens deze bewaking dient de interne controller vast te stellen dat de onderdelen van de interne beheersing aanwezig zijn en werken zoals bedoeld. Hierbij worden bijvoorbeeld de inkomsten van een maand op volledigheid gecontroleerd op basis van alle onderliggende dagelijkse afdrachtdocumenten en paspoortendossiers. Vervolgens evalueert en communiceert hij de tekortkomingen in de interne beheersing tijdig aan het hoofd van PUZ dat correctieve maatregelen dient te treffen. Aanbevolen wordt om de geconstateerde tekortkomingen en de correctieve maatregelen die zijn genomen middels een rapport aan de Sector Directeur, de SG en de minister, te communiceren. Ook wordt aangeraden om dit aan het personeel bekend te maken en indien nodig training hierover te geven.</p>
<p>Geen opvolging van de aanbevelingen van SOAB (2.1.6)</p>	<p>Aan PUZ wordt aanbevolen om te zorgen voor de vereiste functiescheiding bij afwezigheid van de rekenplichtige ambtenaar. De werkzaamheden kunnen verricht worden door de andere rekenplichtige ambtenaar die deeltijd werkt, een medewerker die de 'Shared Services' Organisatie tijdelijk ter beschikking stelt, een (balie)medewerker van PUZ die deze werkzaamheden kan aanleren, een oproepkracht of de voorgedragen maatregelen door de paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (artikel 93 lid 2, 3 en 4).</p> <p>Verder wordt aanbevolen om het proces betreffende het beheer van de voorraad verder aan te passen, dit te beschrijven en ook na te leven. Mede wegens het tekort aan personeel wordt aanbevolen om per kwartaal een inventarisatie te houden in plaats van maandelijks.</p>

Onderdeel Rijbewijzen	
Geen goede interne beheersingsomgeving (3.1.1)	Aan PUZ wordt geadviseerd om een deskundige medewerker (niet zijnde de interne controller) te benoemen als rekenplichtige ambtenaar en deze volledig te belasten met de vereiste dagelijkse (controle)werkzaamheden. De interne controller kan dan deze werkzaamheden controleren en hierover maandelijks rapporteren aan het hoofd van PUZ en de Sector Directeur. Ook wordt geadviseerd dat de controles zichtbaar en juist gebeuren. Voor verdere details wordt verwezen naar de sub paragraaf 2.1.1 Geen goede interne beheersingsomgeving.
Geen risicoanalyse (3.1.2)	Aanbevolen wordt om regelmatig een risicoanalyse te verrichten en de nodige maatregelen te nemen om de relevante risico's af te dekken. Tijdens de risicoanalyse dient PUZ tenminste de risico's op afwijkingen in de inkomsten te inventariseren, de kans dat deze zich daadwerkelijk voordoen en de betreffende schade in te schatten. Het is aan te raden om deze analyse tenminste jaarlijks op een vast moment te doen en telkens als er nieuwe ontwikkelingen gebeuren die de risico's kunnen beïnvloeden.
Geen goede interne beheersingsmaatregelen (3.1.3)	Aan PUZ wordt aanbevolen om de dagelijkse controles op de inkomsten te verrichten. De rekenplichtige ambtenaar dient dagelijks de geïnde inkomsten te controleren aan de hand van de overzichten van RUS, de afdrachtsformulieren van de baliemedewerkers, hun resterende blanco rijbewijskaarten, leges en zegels. Ook wordt aanbevolen om op basis van de risicoanalyse goede maatregelen te treffen, de medewerkers training hierover te geven en zorgen dat de maatregelen worden nageleefd.
Geen goede communicatie (3.1.4)	Aanbevolen wordt om een IT-audit te verrichten op RUS, na te gaan waarom RUS telkens uitvalt, alsook wat niet goed is gegaan bij de conversie in 2016 en maatregelen te nemen om deze problemen op te lossen. Ook wordt aanbevolen om de rechten van onbeperkte bevoegdheden te ontnemen van aan de twee rijexaminatoren en deze toe te kennen aan de applicatiebeheerder van PUZ. Verder wordt geadviseerd om het Handboek bij te werken en dit door de minister te laten vaststellen, verwezen wordt naar de aanbeveling sub paragraaf 2.1.4 'Geen goede communicatie'.
Geen bewaking van de goede werking van de interne beheersingsmaatregelen (3.1.5)	Aan PUZ wordt geadviseerd om de goede werking van de interne beheersingsmaatregelen te bewaken en indien nodig nieuwe maatregelen te treffen. Dit dient continu te geschieden en ook als een specifieke evaluatie op een bepaald moment (bijvoorbeeld bij inventarisatie van de voorraad leges). Tijdens deze bewaking dient de interne controller vast te stellen dat de onderdelen van de interne beheersing aanwezig zijn en werken zoals bedoeld. Hierbij worden bijvoorbeeld de inkomsten van een maand op volledigheid gecontroleerd op basis van alle onderliggende dagelijkse afdrachtsdocumenten en rijbewijzendossiers. Vervolgens evalueert en communiceert hij de tekortkomingen in de interne beheersing tijdig aan het hoofd van PUZ dat correctieve maatregelen dient te treffen. Aanbevolen wordt om de geconstateerde tekortkomingen en de correctieve maatregelen die zijn genomen middels een rapport aan de Sector Directeur, de SG en de minister, te communiceren. Ook wordt aangeraden om dit aan het personeel bekend te maken en indien nodig training hierover te geven.
Geen opvolging van de aanbevelingen van SOAB (3.1.6)	Aan PUZ wordt aanbevolen om de relevante processen op te stellen en of bij te werken, alsook het Handboek te laten vaststellen door de minister. Ook wordt geadviseerd om te zorgen voor functiescheiding tussen degenen die de blanco rijbewijskaarten en leges beheren en degenen die de rijbewijzen kunnen afgeven.

5 REACTIE VAN HET MINISTERIE EN DE MINISTER

Reactie van het ministerie

Volgens het ministerie van BPD kan PUZ door het tekort aan financiële medewerkers de onderkende risico's in dit rapport nog niet afdekken. Verder is ook aangegeven dat zij wegens de getroffen maatregelen door het Land, waaronder de vacaturestop en de bezuinigingen, de adviezen van SOAB niet (volledig) kon opvolgen.

Verder meldt dit ministerie dat er een aantal lopende trajecten is om de geconstateerde tekortkomingen in het rapport te minimaliseren, namelijk het overgaan tot een geautomatiseerd kassasysteem en het overdragen van een gedeelte van BEAR naar een ander ministerie.

Reactie van de minister

De minister bevestigt in zijn brief door de Rekenkamer ontvangen op 17 december 2019 de hierboven vermelde reactie van zijn ministerie. Vervolgens geeft hij aan dat zijn ministerie, in het bijzonder PUZ, inmiddels diverse acties heeft ondernomen om de interne beheersing van paspoorten en rijbewijzen te verbeteren. Zo worden de dagelijkse zichtbare controles uitgevoerd. Tevens wordt sinds 1 oktober 2019 de boeteclausule voor het verlies door eigen schuld van paspoorten toegepast. Zo vinden volgens de minister de kasafdrachten van de betreffende baliemedewerker vanaf oktober 2019 ook niet meer plaats bij de rekenplichtige ambtenaar, zijnde een familielid in de eerste graad. Overigens zijn stappen ondernomen om op korte termijn te starten met het reviseren van het Handboek.

Ten slotte vermeldt de minister het volgende: “Ik kan u verzekeren dat wij als ministerie blijven streven naar een goede interne beheersing bij PUZ. Van eminent belang hierbij is dat effectief en efficiënt zal worden gewerkt aan een traject voor de opvolging van de aangegeven aanbevelingen met bijbehorend tijdsplan middels de inzet van mensen en middelen, zodat PUZ op structurele wijze de vermelde risico's kan mitigeren”.

6 NAWOORD REKENKAMER

Eén van de doelstellingen van de Rekenkamer is om middels de door haar verrichte onderzoeken de rekenschapsplicht en de transparantie van de overheid te vergroten. Een belangrijk principe hierbij is om de ministers en de leidinggevenden binnen de overheid beter in staat te stellen om hun verantwoordelijkheden te vervullen zodat de bevindingen en de aanbevelingen van de Rekenkamer kunnen worden gevolgd en de gepaste bijsturingen kunnen worden uitgevoerd.

De Rekenkamer is welgemoed te constateren dat deze doelstelling deels is gerealiseerd. Het ministerie en in het bijzonder PUZ heeft in de afgelopen periode blijk gegeven het belang van een toereikende interne beheersing van de paspoorten en de rijbewijzen te herkennen en na te streven. Zo zijn er acties ondernomen om de interne beheersing te verbeteren, zoals het treffen van de hierboven vermelde maatregelen bij de kasafdrachten en het toepassen van de boeteclausule voor paspoorten. Dit blijkt ook uit de reactie van de minister die garandeert dat zijn ministerie effectief en efficiënt zal werken aan een traject voor de opvolging van de aangegeven aanbevelingen met bijbehorend tijdsplan zodat PUZ op structurele wijze de vermelde risico's kan mitigeren.

Tot slot heeft de Rekenkamer het voornemen om in 2020 een vervolgonderzoek in te stellen om na te gaan of de geconstateerde onvolkomenheden geredresseerd zijn.

BIJLAGE

Criteria

No.	Criteria
1.	Goede interne beheersingsomgeving (medewerkers, impliceert ook de leiding van PUZ, zijn controlebewust). Dit houdt in dat de medewerkers van PUZ zich bewust zijn van het belang van interne beheersing en zich daarnaar gedragen. Dit impliceert dat deze medewerkers bijvoorbeeld verantwoording afleggen voor hun interne controleverantwoordelijkheden, zoals het opstellen van periodieke interne controlerapportages.
2.	Risico's van afwijkingen in de inkomsten van paspoorten en rijbewijzen worden door het management onderkend en ondervangen (risicoanalyse). Een risicoanalyse bestaat uit volgende drie stappen: <ol style="list-style-type: none"> 1. het inventariseren van de risico's van PUZ; 2. het schatten van de kans dat deze risico's zich daadwerkelijk voordoen; 3. het schatten van de schade (impact) die optreedt als het risico zich voordoet.
3.	Goede interne beheersingsmaatregelen (er zijn duidelijke regels en procedures aanwezig die ordelijkheid en controleerbaarheid van de administratie garanderen). Deze maatregelen dragen bij aan een goede interne beheersing en het afdekken/mitigeren van risico's. Voorbeelden hiervan zijn maatregelen betreffende controle technische functiescheidingen, periodieke kasopnames en autorisaties voor de toegang tot computerprogramma's en gegevensbestanden alsook het rouleren van de betreffende medewerkers, voor zover dit mogelijk is binnen PUZ.
4.	Goede communicatie. Dit houdt onder meer in het verschaffen van inzicht aan de verantwoordelijke medewerkers in de individuele taken, de processen, de regels en de belangrijke controlemaatregelen betreffende de interne beheersing. Dit inzicht kan verschaft worden in de vorm van een handboek.
5.	Bewaking van de goede werking van de interne beheersingsmaatregelen (de naleving van de regels en procedures worden goed bewaakt). Dit houdt onder meer in dat PUZ over een bepaalde periode de kwaliteit van het systeem van de interne beheersing monitort en vastlegt. Hierbij wordt nagegaan of de interne beheersingsmaatregelen op de beoogde wijze werken of dat deze aangepast dienen te worden. Bij monitoringactiviteiten wordt onder meer informatie afkomstig van derden (evaluaties en controles) gebruikt om de tekortkomingen in de interne beheersing te verbeteren.
6.	Aanbevelingen van SOAB in de door haar uitgebrachte rapporten zijn opgevolgd/maatregelen zijn genomen en de onderkende risico's zijn hierdoor afgedekt.