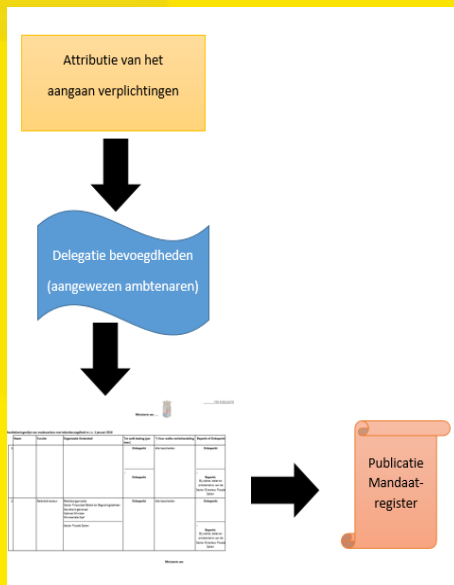


Rechtmatigheid



November 2016

Mandaatregister

Actueel, gepubliceerd en nageleefd?

Registratienummer 2016 - 003

Inhoudsopgave

Rapport in het kort.....	3
Samenvatting, conclusie en aanbevelingen.....	3
Resúmen, konklushon- i rekomendashonnan.....	6
1. Over dit onderzoek.....	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Doelstelling	9
1.3 Reikwijdte van het onderzoek.....	9
1.4 Centrale vraag	10
1.5 Werkwijze.....	10
1.6 Leeswijzer.....	10
2. Relevante wet- en regelgeving	11
3. Wordt het mandaatregister op zorgvuldige wijze actueel gehouden? .	12
3.1 Bevindingen	13
3.2 Conclusie.....	16
3.3 Aanbevelingen	17
4. Is het gepubliceerde mandaatregister in overeenstemming met artikel 40 van de Lv CV?	18
4.1 Bevindingen	19
4.2 Conclusie.....	20
4.3 Aanbevelingen	20
5. Zijn de financiële verplichtingen aangegaan in overeenstemming met de gegeven bevoegdheden?	22
5.1 Bevindingen	22
5.2 Conclusie.....	27
5.3 Aanbevelingen	28
6. Ambtelijke en Bestuurlijke reactie	29
6.1 Ambtelijke reactie	29
6.2 Bestuurlijke reactie	29
7. Nawoord Rekenkamer.....	30

Rapport in het kort

Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

De samenvatting, conclusie en aanbevelingen zijn geschreven in het Nederlands en het Papiaments. De Rekenkamer wil hiermee bereiken dat meer mensen kennis kunnen nemen van de inhoud van het rapport.

Samenvatting

Voor een doelmatige uitvoering van de begroting machtigt de verantwoordelijke minister functionarissen om namens hem financiële verplichtingen aan te gaan. Om het voor derden inzichtelijk te maken welke personen bevoegd zijn financiële verplichtingen aan te gaan moet een register worden gepubliceerd waarin staat welke personen bevoegd zijn om namens de minister verplichtingen aan te gaan. De eis tot zo'n mandaatregister en op welke wijze deze gepubliceerd dient te worden staat beschreven in artikel 40 van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 (Lv CV).

Een goed werkend mandaatregister zorgt ervoor dat derden gemakkelijk kunnen nagaan of de betreffende persoon bevoegd is tot het aangaan van de financiële verplichting. Gaat een derde ondanks het register toch een verplichting aan met een onbevoegd persoon, dan kan de overheid deze verplichting nietig laten verklaren. Op deze manier loopt de overheid dus geen financieel risico ten aanzien van het aangaan van financiële verplichtingen door onbevoegde personen.

Echter, wanneer het mandaatregister niet in overeenstemming met artikel 40 van de Lv CV is gepubliceerd, kan de overheid zich niet beroepen op de nietigheid van aangegane financiële verplichtingen. De overheid loopt dan dus een financieel risico. Om deze reden heeft de Rekenkamer besloten een rechtmatigheidsonderzoek te starten naar de naleving door de ministeries van de artikelen 39 en 40 van de Lv CV. Hieruit voortvloeiend heeft de Rekenkamer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- wordt het mandaatregister op zorgvuldige wijze actueel gehouden?
- is het mandaatregister gepubliceerd in overeenstemming met de Lv CV?

- zijn financiële verplichtingen in overeenstemming met de gegeven bevoegdheden aangegaan?

Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2014 en 2015.

Conclusies

❖ Het mandaatregister wordt onvoldoende zorgvuldig actueel gehouden

Op grond van zijn bevindingen is de Rekenkamer van oordeel dat het mandaatregister onvoldoende zorgvuldig actueel wordt gehouden door de ministeries. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de ministeries zich onvoldoende bewust zijn van het belang van het mandaatregister. Zichtbare interne controle waaruit blijkt dat is vastgesteld dat de gepubliceerde gegevens volgens het mandaatregister rechtmatig, juist en volledig zijn, ontbreekt.

Bovendien wordt een verandering in bevoegdheid niet altijd op tijd doorgegeven aan het ministerie van Financiën.

❖ Het mandaatregister wordt niet in overeenstemming met de Lv CV gepubliceerd

De Rekenkamer komt tot het oordeel dat het mandaatregister niet in overeenstemming met artikel 40 van de Lv CV is gepubliceerd. Het mandaatregister wordt namelijk niet op tijd en niet volledig gepubliceerd. Dit komt door het ontbreken van voldoende interne controle. Ook is er onduidelijkheid bij de ministeries wie verantwoordelijk is voor een tijdige en volledige publicatie van het mandaatregister. Dit heeft tot gevolg dat bij geen enkel ministerie de verantwoordelijkheid leeft voor een tijdige en volledige publicatie van het mandaatregister.

❖ Niet alle financiële verplichtingen zijn in overeenstemming met de gegeven bevoegdheden aangegaan

Op basis van de bevindingen is de Rekenkamer van oordeel dat er financiële verplichtingen zijn aangegaan die niet in overeenstemming waren met de gegeven bevoegdheden. Dit was het geval bij zeven van de negen ministeries. Intern wordt onvoldoende gecontroleerd of degene die de financiële verplichting aan wil gaan ook daartoe bevoegd is. Zo zijn handtekeningenlijsten niet op tijd vervangen en hebben de ministers van Sociale Ontwikkeling, Arbeid & Welzijn (SOAW) en Onderwijs, Wetenschap, Cultuur & Sport (OWC&S) zich

structureel niet gehouden aan het verbod om zelf financiële verplichtingen aan te gaan. Incidenteel hebben de ministers van Justitie en Gezondheid, Milieu & Natuur ook bestelbonnen ondertekend.

Aanbevelingen

Ter verbetering van de naleving van artikel 39 en 40 van de Lv CV doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de Raad van Ministers:

ten aanzien van het actueel houden van het mandaatregister (§ 4.3):

- zorg voor zichtbare interne controle waardoor vastgesteld kan worden dat de gepubliceerde gegevens volgens het mandaatregister rechtmatig, juist en volledig zijn;
- geef een wijziging van bevoegdheid op tijd door aan het ministerie van Financiën;
- zorg ervoor dat bekend is wat met betrekking tot het mandaatregister is gepubliceerd;

ten aanzien van de publicatie (§ 5.3):

- verbeter de interne controle op het tijdig en volledig publiceren van het mandaatregister binnen de ministeries;
- stel het ministerie van Financiën formeel verantwoordelijk voor het tijdig en volledig publiceren van de door de andere ministeries aangeleverde wijzigingen in het mandaatregister;

ten aanzien van het handelen in overeenstemming met de gegeven bevoegdheden (§ 5.3):

- verbeter de interne controle op de naleving van artikel 39 en 40;
- zorg ervoor dat de betrokken ministers geen financiële verplichtingen meer aangaan;
- zorg ervoor dat veranderingen met betrekking tot de bevoegdheden op tijd aan het ministerie van Financiën worden doorgegeven;
- overweeg om de publicatie van de handtekening van de bevoegde functionaris ook verplicht te stellen.

Overigens merkt de Rekenkamer op dat het op grond van doelmatigheid logisch zou zijn als het ministerie van Financiën de verantwoordelijkheid voor tijdige en volledige publicatie op zich neemt.

Resúmen, konklushon- i rekomendashonnan

E resúmen, konklushon- i rekomendashonnan ta skirbí na hulandes i papiamentu. Di e manera akí, Kontraloria ke logra pa mas tantu hende por ta na altura di e rapòrt su kontenido.

Resúmen

Pa presupuesto nashonal por keda ehikutá na un manera efisiente, e minister enkargá ta outorisá funshonario pa hasi kompromiso finansiero na su nòmber. Tin ku publiká un registro di e personanan outorisá pa hasi kompromiso na nòmber di minister, pa un tersero por sa ken ta outorisá pa hasi kompromiso finansiero. Artíkulo 40 di Ordenansa Nashonal di Kontabilidat 2010 (Lv CV) ta fiha ku mester tin un asina yamá registro di mandato i kon tin ku publik'é.

Ku un registro di mandato ku ta funshoná debidamente, un tersero por verifiká mas fásil si sierto persona ta outorisá pa hasi kompromiso finansiero. Si apesar di loke tin pará den e registro, un tersero hasi un kompromiso ku un persona no outorisá, gobièrnu por laga deklará e kompromiso nulo. Pues, di e manera ei gobièrnu no ta kore un riesgo finansiero pa kompromiso finansiero ku un persona no outorisá a hasi.

Sinembargo, si no publiká e registro di mandato conforme artíkulo 40 di Lv CV, gobièrnu no por apelá na nulidat di un kompromiso finansiero hasí, i den un kaso asina sí gobièrnu ta kore un riesgo finansiero. Pa e motibu ei, Kontraloria a disidí di start un investigashon di legalidat pa sa te kon leu e ministerionan ta kumpli ku artíkulo 39 i 40 di Lv CV. Pues, Kontraloria a formulá e siguiente preguntanan di investigashon:

- ta mantené e registro di mandato al día na un manera minusioso?
- a publiká e registro di mandato conforme Lv CV?
- e kompromisonan finansiero hasí ta conforme e outorisashonnan otorgá?

E investigashon ta kubri aña 2014 i 2015.

Konklushon

❖ No a mantené e registro di mandato al dia na un manera sufisiente minusioso

A base di loke Kontraloria a konstatá, e ta di opinion ku e ministerionan no ta mantené e registro di mandato al dia na un manera sufisiente minusioso. En parte esaki ta debí ku e ministerionan no ta sufisiente konsiente di balor di e registro di mandato. No tin un auditoria interno visibel ku ta muestra ku a verifiká ku e datonan publiká via e registro di mandato ta konforme lei, korekto i completo.

Ademas, no ta semper ta pone ministerio di Finansa na altura ora tin kambio di outorisashon.

❖ no ta publiká e registro di mandato konforme Lv CV

Kontraloria ta konkluí ku publikashon di e registro di mandato no ta sosodé konforme artíkulo 40 di Lv CV, ya ku no ta publiká e registro di mandato na tempu ni completo. Esei ta debí ku no tin sufisiente auditoria interno. Ademas, e ministerionan no tin klaridat enkuanto ken ta responsabel pa publiká e registro di mandato na tempu i completo. Konsekuensia di esaki ta ku niun di e ministerionan no ta sinti un responsabilidat pa publiká e registro di mandato na tempu i completo.

❖ No ta tur e kompromisonan finansiero a keda hasí konforme e outorisashonnan otorgá

A base di loke Kontraloria a konstatá, e ta di opinion ku algun di e kompromisonan finansiero a keda hasí na un manera ku no ta konforme e outorisashonnan otorgá. Esei tabata e kaso serka shete di e nuebe ministerionan. Internamente, no tin sufisiente kontrol pa wak si un persona ku ke hasi un kompromiso finansiero ta outorisá pa hasi esei. Por ehèmpel, tabatin lista di firma ku no a keda remplasá na tempu, i tantu minister di Desaroyo Sosial, Labor & Bienestar (SOAW) komo minister di Enseñansa, Siensia, Kultura & Deporte (OWC&S) a keda strukturalmente sin kumpli ku e prohibishon di hasi kompromiso finansiero nan mes. Minister di Hustisia i minister di Salubridat,

Medio Ambiente & Naturalesa tambe a yega di firma bestelbon insidentalmente.

Rekomendashon

Pa yega na un mihó kumplimentu ku artíkulo 39 i 40 di Lv CV, Kontraloria ta hasi Konseho di Minister e siguiente rekomendashonnan:

enkuanto tene registro di mandato al dia (§ 4.3):

- sòru pa un ouditoria interno visibel a base di kua por verifiká ku e datonan publiká via e registro di mandato ta konforme lei, korekto i completo;
 - pone ministerio di Finansa na altura na tempu ora tin kambio di outorisashon;
 - sòru pa informashon publiká relashoná ku registro di mandato bira konosí;
- #### enkuanto publikashon di e registro (§ 5.3):

- mehorá e ouditoria interno pa publikashon di e registro di mandato den e ministerionan sosodé na tempu;
- tene ministerio di Finansa formalmente responsabel pa publiká kambio den e registro di mandato na tempu i completo ora e otro ministerionan duna di konosé ku tin kambio;

enkuanto aktua konforme e outorisashonnan otorgá (§ 5.3):

- mehorá e ouditoria interno pa kumpli ku artíkulo 39 i 40;
- sòru pa e ministernan en kuestion no hasi mas kompromiso finansiero;
- sòru pa pone ministerio di Finansa na altura na tempu ora tin kambio relashoná ku outorisashon;
- konsiderá si mester hasi publikashon di firma di e funshonarionan outorisá obligatorio tambe.

Mas aleu, Kontraloria ta remarká ku, for di punto di bista di efisiensia, lo ta lógiko pa ministerio di Finansa tuma riba su mes e responsabilidat pa publikashon di e registro tuma lugá na tempu i completo.

1. Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding

Een doelmatige uitvoering van de begroting vereist dat de verantwoordelijke minister functionarissen machtigt om namens hem financiële verplichtingen aan te gaan. Om het voor derden inzichtelijk te maken welke personen bevoegd zijn financiële verplichtingen aan te gaan moet een register worden gepubliceerd waarin staat welke personen bevoegd zijn om namens de minister verplichtingen aan te gaan. De eis tot zo'n mandaatregister staat beschreven in het derde lid van artikel 40 van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 (Lv CV). Een betrouwbaar mandaatregister is in het belang van het Land omdat:

- derden precies kunnen zien welke personen bevoegd zijn financiële verplichtingen aan te gaan;
- financiële verplichtingen aangegaan door een onbevoegd persoon op verzoek van de overheid nietig verklaard kunnen worden.

Bij publicatie van het mandaatregister conform artikel 40 van de Lv CV kan de overheid zich in geval van aangegane verplichtingen door onbevoegde personen beroepen op nietigheid. De derde partij had kunnen nagaan dat de desbetreffende persoon niet bevoegd was. Dit beroep kan niet gedaan worden op het moment dat niet aan dit artikel wordt voldaan. Hierdoor loopt de overheid dus een financieel risico. Om deze reden heeft de Rekenkamer besloten een rechtmatigheidsonderzoek te doen naar de naleving van artikel 40 van de Lv CV door de ministeries.

1.2 Doelstelling

In dit rapport presenteert de Rekenkamer zijn bevindingen, conclusies en aanbevelingen. In zijn onderzoek heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van de gegevens over de jaren 2014 en 2015. Dit rapport is mede bedoeld om verantwoordelijken van informatie te voorzien ten behoeve van het wegnemen van eventuele tekortkomingen met betrekking tot de naleving van artikel 40 van de Lv CV. Immers, het naleven van dit artikel zorgt voor een beperking van de financiële risico's voor de overheid.

1.3 Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2014 en 2015.

1.4 Centrale vraag

Dit rapport geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- wordt het mandaatregister op zorgvuldige wijze actueel gehouden?
- is het mandaatregister gepubliceerd in overeenstemming met de Lv CV?
- zijn financiële verplichtingen in overeenstemming met de gegeven bevoegdheden aangegaan?

1.5 Werkwijze

De Rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd middels:

- het houden van interviews met de secretarissen-generaal (SG's) en de financial controllers van de ministeries met als doel te inventariseren welke procedure wordt gevolgd bij het wijzigen van het mandaatregister;
- het beoordelen van de procedures met betrekking tot het wijzigen van het mandaatregister,
- het raadplegen van de gepubliceerde mandaatregisters op de website van het ministerie van Financiën en het nagaan of tijdig is gepubliceerd;
- het beoordelen van de interne procedures die moeten garanderen dat conform het mandaatregister wordt gehandeld;
- het steekproefsgewijs controleren van bestelbonnen¹.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport begint met een samenvatting in zowel het Nederlands als het Papiaments. In hoofdstuk 1 is beschreven welke wet- en regelgeving van toepassing is. In de hoofdstukken 3, 4, en 5 presenteert de Rekenkamer zijn bevindingen, conclusies en aanbevelingen. De ambtelijke en bestuurlijke reactie op het conceptrapport zijn opgenomen in hoofdstuk 6. Het rapport wordt afgesloten met het nawoord van de Rekenkamer.

¹ Met de bestelbon worden bij de leverancier goederen of diensten besteld en wordt de financiële verplichting aangegaan.

2. Relevante wet- en regelgeving

Bij dit onderzoek is getoetst aan de artikelen 39 en 40 van de Lv CV. Volgens artikel 39 van de Lv CV wordt met het beschikken over de bij begroting toegestane bedragen bedoeld, dat een minister mag beslissen over de bestedingsrichting van die bedragen binnen de bestemming die daartoe in zijn hoofdstuk van de begroting is aangegeven. Een minister mag dus binnen deze kaders bepalen waaruit de uitgaven precies bestaan. Echter, de daaraan verbonden daadwerkelijke privaatrechtelijke rechtshandelingen die leiden tot het aangaan van financiële verplichtingen, mogen alleen door de daartoe bevoegde ambtenaren worden verricht en niet door de minister zelf.

Artikel 40 regelt:

- dat er een register is,
- welke informatie daarin moet worden opgenomen;
- dat het register en de wijzigingen daarin moeten worden gepubliceerd.

Dit register wordt hierna het mandaatregister genoemd.

Volgens het ministerie van Financiën vormen de handtekeningenlijsten van de ministeries samen het mandaatregister. Op de handtekeningenlijst staan onder andere de naam, de functie, het bedrag van de bevoegdheid en de handtekening van de bevoegde functionarissen vermeld.


TER PUBLICATIE
 Ministerie van

Handtekeningenlijst van medewerkers met tekenbevoegdheid m.i.v. 1 januari 2016

	Naam	Functie	Organisatie Onderdeel	Tot welk bedrag (per keer)	*) Voor welke rechtshandeling	Beperkt of Onbeperkt
1				Onbeperkt	Alle bescheiden	Onbeperkt
				Onbeperkt		Beperkt: Bij ziekte, belet en ontstentenis van de Sector Directeur Fiscale Zaken
2		Beleidsdirecteur	Beleidsorganisatie Sector Financieel Beleid en Begrotingsbeheer Secretaris-generaal Kabinet Minister Ministeriële Staf Sector Fiscale Zaken	Onbeperkt	Alle bescheiden	Onbeperkt
						Beperkt: Bij ziekte, belet en ontstentenis van de Sector Directeur Fiscale Zaken

Ministerie van

3. **Wordt het mandaatregister op zorgvuldige wijze actueel gehouden?**

Financiële verplichtingen worden aangegaan door hoofden van dienst of door andere gemachtigden en niet door de bewindslieden zelf. De betrokkenen krijgen van hun minister jaarlijks een machtiging voor geregeld terugkerende uitgaven. Daarom is in artikel 40 van de Lv CV bepaald dat de minister die het aangaat tezamen met de minister van Financiën aan bepaalde ambtenaren en personen die in dienst zijn van collectieve sectorentiteiten een algemene machtiging geven met betrekking tot de door de beide ministers aan te wijzen functies op de begroting.

Het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die voortvloeien uit een besluit tot het aangaan van financiële verplichtingen, kan dus alleen gebeuren door diegenen die daartoe zijn aangewezen. Het bedrag waarvoor een persoon is gemachtigd moet in het machtigingsbesluit zijn aangegeven en in overeenstemming zijn met het geautoriseerde begrotingsbedrag van het onderdeel waarover hij/zij het beheer heeft.

Als andere personen dan de gemachtigden een rechtshandeling verrichten waaruit financiële verplichtingen voortvloeien, is het Land niet aan het resultaat van de rechtshandeling gebonden². Het is derhalve voor derde partijen van belang dat zij zich, voorafgaande aan het sluiten van een contract, ervan vergewissen wie welke bevoegdheden heeft om het Land juridisch te binden. Om die reden worden de namen en functies van degenen die zijn gemachtigd tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen bijgehouden in een register (het mandaatregister).

Dit register is openbaar opdat het publiek, waaronder bijvoorbeeld leveranciers, dit register kunnen raadplegen om desgewenst iemands bevoegdheid tot het aangaan van een bepaalde rechtshandeling vast te kunnen stellen. Na elke wijziging, maar in elk geval iedere zes maanden, moet het register worden gepubliceerd.

² Artikel 40, zesde lid: "Privaatrechtelijke handelingen betreffende het aangaan van financiële verplichtingen als bedoeld in het eerste lid zijn nietig indien zij zijn aangegaan door personen die daartoe niet of niet voldoende gemachtigd zijn conform het in het eerste lid aangeduide besluit."

Het risico bestaat dat financiële verplichtingen aangegaan door een functionaris zonder dat hij daartoe is gemachtigd, niet meer op grond van het zesde lid van artikel 40 Lv CV nietig kunnen worden verklaard.

Als de wijzigingen in het gepubliceerde mandaatregister niet gestructureerd worden vastgelegd, ontbreekt een controleerbare vastlegging met als gevolg dat achteraf niet meer vastgesteld kan worden of ten tijde van het afsluiten van een verplichting degene die de verplichting heeft aangegaan in het mandaatregister was opgenomen.

Voor die functies waarvoor geen overheidsdienaar van een machtiging is voorzien, kan voor een incidenteel geval een ministeriële machtiging door de minister van Financiën worden gegeven.

Die machtiging heeft dan betrekking op de rechtshandeling die samenhangt met het aangaan van een specifieke (financiële) verplichting. De machtiging moet voorafgaand aan het verrichten van de rechtshandeling zijn verstrekt.

Het bovenstaande betekent dat de informatie in het mandaatregister slechts betrouwbaar is indien:

- de minister die het aangaat tezamen met de minister van Financiën aan bepaalde ambtenaren en personen die in dienst zijn van collectieve sectorentiteiten, een algemene machtiging heeft gegeven met betrekking tot de door de beide ministers aan te wijzen functies op de begroting;
- het bedrag waarvoor die persoon gemachtigd is in het machtigingsbesluit is aangegeven en in overeenstemming is met het geautoriseerde begrotingsbedrag van het onderdeel waarover hij het beheer heeft.

Ten behoeve van de interne controle op de naleving van de procedure betreffende het aangaan van financiële verplichtingen is het nodig dat de handtekening van de gemachtigde personen is vastgelegd op een handtekeningenlijst.

3.1 Bevindingen

De Rekenkamer is per ministerie nagegaan:

- aan wie welke functies op de begroting zijn toegewezen;
- of de bevoegdheden in een machtigingsbesluit zijn opgenomen;

- of alle ministeries beschikken over een handtekeningenlijst met de handtekeningen van de bevoegde functionarissen;
- of zij de vervanging van bevoegde functionarissen hebben geregeld en vastgelegd.

In tabel 1 is een overzicht gegeven van de documenten die de Rekenkamer bij de ministeries heeft aangetroffen. De Rekenkamer wijst erop dat niet al deze documenten zijn gepubliceerd. In hoofdstuk 4 is een overzicht gegeven van wat op de website is gepubliceerd. Gebleken is dat minder is gepubliceerd dan er bij de ministeries beschikbaar was.

Tabel 1 - Recapitulatie beschikbare documenten per ministerie

Ministerie	Ministeriële beschikking/machtigingsbesluit		Toewijzen functies?		Vervangingsrooster?		Handtekening lijst?	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
AZ	ja	ja	ja	ja	nee	nee	ja	ja
BPD	nee	nee	ja	ja	nee	nee	ja	ja
JUS	nee	nee	-	ja	-	ja	nee	ja
VVR&P	nee	ja	nee	ja	nee	ja	nee	ja
EO	ja	ja	ja	ja	nee	ja	ja	ja
OWC&S	ja	nee	-	ja	-	nee	nee	ja
SOAW	ja	ja	-	ja	-	ja	nee	ja
GMN	nee	nee	ja	ja	nee	nee	ja	ja
FIN	nee	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja

Tijdens de interviews met medewerkers van de ministeries bleek dat:

1. er bij de ministeries onduidelijkheid bestaat over wat onder het mandaatregister wordt verstaan;
2. er geen uniforme benaming voor het register wordt gebruikt;
3. een schriftelijke procedure voor het actualiseren van het mandaatregister ontbreekt;
4. niet alle ministeries weten waar het register wordt gepubliceerd;

5. niet alle ministeries vaststellen dat het gepubliceerde register in overeenstemming is met de door hen aan het ministerie van Financiën gestuurde gegevens;
6. door het ministerie van Financiën geen actie wordt ondernomen in die gevallen waarin in strijd met artikel 39³ wordt gehandeld, ondanks dat zij daarvan op de hoogte is.

Ad 2)

Het ministerie van Financiën heeft een model handtekeningenlijst van medewerkers met tekenbevoegdheid ontwikkeld en aan de andere ministeries gestuurd. Op deze lijst wordt per medewerker vermeld:

- de naam;
- de functie;
- het organisatieonderdeel;
- het bedrag van de bevoegdheid;
- de soorten rechtshandelingen waarvoor de bevoegdheid geldt;
- de mate van bevoegdheid (beperkt of onbeperkt);
- handtekening;
- paraaf.

De Rekenkamer merkt op dat met uitzondering van het ministerie van BPD, ieder ministerie de term handtekeningenlijst gebruikt wanneer het mandaatregister wordt bedoeld. Het ministerie van BPD spreekt over een mandateringslijst.

Verder merkt de Rekenkamer op dat op het model van het ministerie van Financiën meer is opgenomen dan op grond van de Lv CV is vereist; voorgeschreven zijn de naam, de functie en het bedrag.

³ MvT artikel 39 Lv CV: "Met het beschikken over de bij begroting toegestane bedragen wordt bedoeld dat een minister mag beslissen over de bestedingsrichting van die bedragen binnen de bestemming die daartoe in zijn hoofdstuk van de begroting is aangegeven. Een minister mag dus binnen die kaders bepalen waaruit de uitgaven precies bestaan. De daaraan verbonden daadwerkelijke privaatrechtelijke rechtshandelingen echter die leiden tot het aangaan van financiële verplichtingen, mogen alleen door de daartoe bevoegde ambtenaren e.q. degenen die daartoe zijn aangewezen in de collectieve sectorentiteit worden verricht en **niet door de minister zelf.**"

Ad 3)

Het ministerie van Financiën verzoekt de ministeries elk halfjaar schriftelijk om eventuele wijzigingen van de bevoegdheden aan het ministerie door te geven. Bij geen enkel ministerie heeft de Rekenkamer een schriftelijke procedure aangetroffen voor het actualiseren van het mandaatregister.

Ad 4) en 5)

Bij zeven van de negen ministeries is het niet bekend waar het mandaatregister op de website van de overheid is gepubliceerd. Zij stellen derhalve niet vast of de op dat moment geldende bevoegdheden zijn gepubliceerd.

Ad 6)

De Rekenkamer constateert dat bij het ministerie van SOAW de minister de meeste bestelbonnen tekent. De SG en de sectordirecteuren zijn gemandateerd tot een bedrag van NAf 25.000. Gezien het feit dat de Lv CV de minister verbiedt om een financiële verplichting aan te gaan, betekent dit dat niemand op grond van de Lv CV bevoegd is om bestelbonnen boven de NAf 25.000 te tekenen. In de praktijk ondertekent de minister alle bestelbonnen; ook die onder de NAf 25.000.

3.2 **Conclusie**

Op grond van bovenstaande bevindingen is de Rekenkamer van oordeel dat het mandaatregister onvoldoende zorgvuldig actueel wordt gehouden door de ministeries. Dit omdat de ministeries zich onvoldoende bewust zijn van het belang van het mandaatregister. Het onvoldoende zorgvuldig bijhouden van het mandaatregister blijkt uit het feit dat:

- de meeste ministeries onbekend zijn met wat is gepubliceerd;
- er minder is gepubliceerd dan er beschikbaar was;
- zichtbare interne controle ontbreekt waaruit blijkt dat is vastgesteld dat de gepubliceerde gegevens volgens het mandaatregister rechtmatig, juist en volledig zijn;
- verandering van bevoegdheid niet altijd op tijd wordt doorgegeven aan het ministerie van Financiën.

3.3 *Aanbevelingen*

Aangezien onnauwkeurig bijhouden van het mandaatregister leidt tot financiële risico's voor de overheid doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de ministeries:

- zorg voor zichtbare interne controle waardoor vastgesteld kan worden dat de gepubliceerde gegevens volgens het mandaatregister rechtmatig, juist en volledig zijn;
- geef een wijziging van bevoegdheid op tijd door aan het ministerie van Financiën;
- zorg ervoor dat bekend is wat met betrekking tot het mandaatregister is gepubliceerd.

4. **Is het gepubliceerde mandaatregister in overeenstemming met artikel 40 van de Lv CV?**

Volgens artikel 40, derde lid, moet in het mandaatregister dat door het ministerie van Financiën wordt bijgehouden, het volgende worden opgenomen:

- de namen en functies van de degenen die zijn gemachtigd;
- de bedragen tot welke zij gemachtigd zijn.

Volgens hetzelfde artikel wordt het register na elke wijziging, maar in elk geval iedere zes maanden gepubliceerd. In dit artikel is de verantwoordelijkheid voor het publiceren niet expliciet bij de minister van Financiën gelegd. De Rekenkamer merkt hierbij op dat het uit het oogpunt van doelmatigheid niet is aan te bevelen om de verantwoordelijkheid bij een ander ministerie te leggen, omdat het ministerie van Financiën alle wijzigingen in het register verzamelt.

Periodiek stuurt het ministerie van Financiën een brief aan alle ministeries om hen eraan te herinneren hun laatste versie van het mandaatregister naar het ministerie van Financiën te sturen. Het ministerie van Financiën heeft de ministeries schriftelijk op 16 januari 2014, 15 juli 2014, 15 januari 2015, 25 maart 2015 en 15 december 2015 benaderd. In de brieven wordt onder andere aangegeven dat:

- het gaat om de uitvoering van artikel 40 van de Lv CV;
- het mandaatregister met grote zorgvuldigheid dient te worden ingericht en bijgehouden;
- het gaat om bestelbonnen voor het aangaan van verplichtingen met derden en dat deze slechts door personen, zoals bedoeld in artikel 40 van de Lv CV, ondertekend mogen worden;
- zodra het mandaatregister is gepubliceerd aan derden die dit register niet hebben geraadpleegd, dat verzuim (het niet-raadplegen) kan worden tegengeworpen;
- het register om de zes maanden geüpdate dient te worden.

Bij de brief van 15 december 2015 heeft het ministerie van Financiën twee modellen van het mandaatregister gevoegd (een voor publicatie en een voor

intern gebruik). Ook heeft het ministerie van Financiën daarin nadrukkelijk aangegeven dat ministers geen verplichtingen mogen aangaan.

4.1 Bevindingen

Op 13 oktober 2015 heeft de Rekenkamer geïnventariseerd wat ten aanzien van het mandaatregister op de website van de overheid is gepubliceerd. De bevindingen zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 2 - Overzicht gepubliceerde gegevens over 2014 en 2015

Ministerie	Namen		Functies		Bedragen		Laatst gepubliceerd mandaatregister
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	
11 AZ	nee	nee	nee	nee	nee	nee	2013
12 BPD	ja	nee	ja	nee	ja	nee	2014
13 JUS	nee	nee	nee	nee	nee	nee	2013
14 VV&RP	nee	nee	nee	nee	nee	nee	2011 ⁴
15 EO	ja	nee	ja	nee	ja	nee	2014
16 OWC&S	nee	nee	nee	nee	nee	nee	2013
17 SOAW	nee	nee	nee	nee	nee	nee	2013
18 GMN	nee	nee	nee	nee	nee	nee	2013
19 FIN	nee	ja	nee	ja	nee	ja	2015

Uit bovenstaande tabel blijkt dat, met uitzondering van het ministerie van Financiën, van geen enkel ministerie het mandaatregister voor 2015 is gepubliceerd. Van zes ministeries heeft het mandaatregister betrekking op de situatie van 2013 en van twee ministeries op die van 2014.

Volgens de ministeries, met uitzondering van het ministerie van VV&RP, hebben zij wel degelijk de laatste versie van het mandaatregister naar het ministerie van Financiën gestuurd. De Rekenkamer stelde vast dat deze laatste versies niet zijn gepubliceerd. Volgens het ministerie van Financiën reageren de ministeries slecht op de schriftelijke verzoeken om hun geactualiseerd mandaatregister ten behoeve van de publicatie toe te sturen.

⁴ De handtekeningenlijst van de Meteorologische Dienst heeft betrekking op de situatie uit 2013.

Volgens artikel 40 lid 3 van Lv CV is de minister van Financiën verantwoordelijk voor het bijhouden van het register.

De feitelijke publicatie op de website is 'uitbesteed' aan het ministerie van AZ⁵. en zij is niet verantwoordelijk voor de publicatie. Het ministerie van Financiën is van mening dat het niet verantwoordelijk gesteld kan worden voor de feitelijke publicatie.

4.2 Conclusie

Op basis van de bovenstaande bevindingen komt de Rekenkamer tot het oordeel dat het mandaatregister niet in overeenstemming met artikel 40 van de Lv CV is gepubliceerd. Dit gebeurt namelijk niet op tijd en niet volledig. De hoofdredenen voor het niet op tijd en volledig publiceren van het mandaatregister zijn volgens de Rekenkamer:

- het ontbreken van voldoende interne controle;
- het bestaan van onduidelijkheid bij de ministeries wie verantwoordelijk is voor een tijdige en volledige publicatie van het mandaatregister.

Verder is de Rekenkamer van mening dat het uitbesteden van het publiceren van het mandaatregister het ministerie van Financiën niet ontslaat van de verantwoordelijkheid voor publicatie.

4.3 Aanbevelingen

Om in de toekomst het mandaatregister in overeenstemming met artikel 40 van de Lv CV te publiceren doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- verbeter de interne controle op het tijdig en volledig publiceren van het mandaatregister binnen de ministeries;
- stel het ministerie van Financiën formeel verantwoordelijk voor het tijdig en volledig publiceren van de door de andere ministeries aangeleverde wijzigingen in het mandaatregister. Bij de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën hoort het bewaken van de feitelijke publicatie. Blijft de publicatie achterwege dan is het de verantwoordelijkheid van het

⁵ Uitvoeringsorganisatie Communicatie en Voorlichting

ministerie van Financiën dit te signaleren en vervolgens het ministerie van AZ te wijzen op het nalaten van de publicatie.

5. Zijn de financiële verplichtingen aangeaan in overeenstemming met de gegeven bevoegdheden?

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat het mandaatregister niet tijdig en volledig is gepubliceerd. Hierdoor bestaat het risico dat er financiële verplichtingen zijn aangeaan door onbevoegden. Om vast te stellen dat financiële verplichtingen zijn aangeaan in overeenstemming met de gegeven bevoegdheden, heeft de Rekenkamer steekproefsgewijs de handtekeningen op de bestelbonnen vergeleken met de handtekeningen op de handtekeningenlijsten zoals die tijdens het onderzoek bij de ministeries beschikbaar waren. Omdat het gepubliceerde mandaatregister onvolledig was, heeft de Rekenkamer de handtekeningen vergeleken met de handtekeningen op de laatst opgestelde handtekeningenlijsten.

De Rekenkamer heeft dit onderzoek gedaan bij alle ministeries en de daaronder vallende diensten.

5.1 Bevindingen

De Rekenkamer heeft per ministerie onderzocht hoe vaak de handtekeningen op de bestelbonnen overeenkomen met die volgens de handtekeningenlijsten (en dus niet met die volgens het gepubliceerde mandaatregister). Ook heeft de Rekenkamer gekeken hoe vaak de bestelbonnen zijn ondertekend door de minister zelf. Tabel 3 bevat een overzicht van de afwijkingen.

Tabel 3 - Overzicht afwijkingen handtekeningen

Ministerie		Aantal gecontroleerde bestelbonnen		Aantal bestelbonnen met afwijkende handtekening		% van totaal		Aantal bestelbonnen ondertekend door de minister		% van totaal	
Nr.	Naam	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
11	AZ	190	135	151	0	79%	0%	0	0	0%	0%
12	BPD	463	332	313	31	68%	9%	0	0	0%	0%
13	JUS	2.035	1.035	28	58	1%	6%	2	2	0%	0%
14	VV&RP	528	551	12	82	2%	15%	0	0	0%	0%
15	EO	914	254	0	0	0%	0%	0	0	0%	0%
16	OWC&S	999	259	5	0	1%	0%	926	32	93%	12%
17	SOAW	1.289	720	1	0	0%	0%	595	101	46%	14%

Ministerie		Aantal gecontroleerde bestelbonnen		Aantal bestelbonnen met afwijkende handtekening		% van totaal		Aantal bestelbonnen ondertekend door de minister		% van totaal	
18	GMN	992	994	6	0	1%	0%	7	0	1%	0%
19	FIN	66	10	0	0	0%	0%	0	0	0%	0%

In de meeste gevallen worden de bestelbonnen alleen voorzien van een handtekening; de naam en de functie van de ondertekenaar worden niet op de bestelbon vermeld. Een derde die wil nagaan of degene die de bestelbon heeft ondertekend ook daartoe bevoegd was, kan dat niet altijd vaststellen omdat de publicatie van de handtekeningen niet verplicht is gesteld.

Voor alle ministeries geldt dat een schriftelijke procedure met betrekking tot de naleving van het mandaatregister ontbreekt. Verder heeft de Rekenkamer bij geen enkel ministerie bewijs gevonden dat intern is nagegaan dat de naam en de functie en de handtekening van degene die de bestelbon heeft ondertekend voorkomt op de handtekeningenlijst en het gepubliceerde mandaatregister.

De Rekenkamer heeft ook facturen zonder bestelbon aangetroffen. Volgens het ministerie van Financiën komt dit omdat het systeem in januari achteraf geen bestelbonnen kan maken voor facturen die in december van het voorafgaande jaar worden ontvangen.

De bevindingen van tabel 3 worden hierna per ministerie toegelicht.

Ministerie van Algemene Zaken

De Rekenkamer heeft een handtekeningenlijst aangetroffen van 2014 en 2015. Op de handtekeningenlijst van 2014 komen twee namen voor waarvan de bijbehorende handtekening ontbreekt.

De Rekenkamer stelde vast dat drie ambtenaren hebben getekend die niet op de handtekeningenlijst voorkomen. Van de over 2014 gecontroleerde bestelbonnen bleek 79% (Naf 697.017) voorzien te zijn van een handtekening die niet op de handtekeningenlijst voorkomt. Deze handtekeningen zijn aangetroffen vanaf de maand juni. Mogelijk is de handtekeninglijst niet aangepast aan de gewijzigde situatie. De in 2014 'onbekende' handtekeningen

komen wel voor op de lijst van 2015. In de door de Rekenkamer gecontroleerde bestelbonnen over 2015 zijn geen afwijkingen geconstateerd.

Ministerie van Bestuur Planning & Dienstverlening

De Rekenkamer heeft bij het ministerie van BPD een handtekeningenlijst 2014 en 2015 aangetroffen. Tijdens de controle van de bestelbonnen bij de verschillende dienstonderdelen is gebleken dat deze handtekeninglijsten niet volledig zijn en dat twee functionarissen tekenen die niet op de handtekeningenlijst voorkomen.

Bij de controle van de bestelbonnen van 2014 heeft de Rekenkamer in 313 gevallen (68%) bestelbonnen aangetroffen die getekend zijn door een functionaris waarvan zijn handtekening niet op de handtekeningenlijst voorkomt. Bij de controle van de bestelbonnen van 2015 betreft dit 31 (9%) gevallen.

Ministerie van Justitie

Tijdens het onderzoek is er bij geen enkel dienstonderdeel van het ministerie van Justitie een handtekeninglijst over 2014 aangetroffen. De verschillende diensten hebben de Rekenkamer meegedeeld dat de handtekeningenlijst van 2015 ook werd gebruikt voor 2014, omdat de in 2015 gegeven bevoegdheden ten opzichte van 2014 niet zijn gewijzigd .

Bij de controle van de bestelbonnen van 2014 en 2015 heeft de Rekenkamer voor elk jaar twee bestelbonnen aangetroffen die getekend zijn door de minister van Justitie. In 2014 heeft dit betrekking op verplichtingen tot een bedrag van NAf 6.865 en in 2015 gaat het om NAf 1.697.

Bij de dienst Justitiële Jeugd Inrichting heeft de Rekenkamer een handtekeninglijst van 2015 aangetroffen, maar zonder de handtekening van de bevoegde functionarissen. Op deze lijst was vermeld: de naam, functie, organisatieonderdeel, tot welke bedrag en tot welke rechtshandeling de functionaris beperkte of onbeperkte bevoegdheid heeft.

Volgens het ministerie van Justitie wordt een wijziging van de tekenbevoegdheid aan het ministerie van Financiën doorgegeven. Verdere

verwerking van de wijziging in het mandaatregister wordt geacht de verantwoordelijkheid te zijn van het ministerie van Financiën.

Ministerie van Verkeer, Vervoer & Ruimtelijke Planning

De Rekenkamer heeft in eerste instantie geen medewerking gehad van het ministerie van Verkeer, Vervoer & Ruimtelijke Planning. Na aandringen van Rekenkamer en uiteindelijk ook de minister heeft de Rekenkamer toch onderzoek kunnen doen bij het ministerie.

Bij de controle van de bestelbonnen in 2014 heeft de Rekenkamer bij de dienst Openbare Werken twaalf bestelbonnen aangetroffen die niet waren getekend door degene die daartoe bevoegd was. In 2015 betrof dit 82 gevallen.

Ministerie van Economische Ontwikkeling

De Rekenkamer heeft een handtekeningenlijst aangetroffen bij het ministerie van Economische Ontwikkeling die geldig is met ingang van 1 januari 2014. De Rekenkamer heeft ook een handtekeningenlijst aangetroffen gedateerd 10 december 2014. Deze handtekeningenlijst gaat met terugwerkende kracht in vanaf 1 juni 2014.

De Rekenkamer is van mening dat het onbehoorlijk is een handtekeningenlijst met terugwerkende kracht in te laten gaan. De leverancier moet immers op het moment van het raadplegen van het mandaatregister zekerheid hebben dat het mandaatregister volledig is.

Alle door de Rekenkamer gecontroleerde bestelbonnen zijn wat betreft de handtekening in overeenstemming met de handtekeningenlijst.

Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur & Sport

De ministeriële beschikking 2014 die de Rekenkamer bij het ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport aantrof, bevat een lijst met namen van gemachtigde personen maar bevat geen handtekeninglijst. Verder is de lijst niet up to date. Zo komt er een functionaris voor op deze lijst, die al sinds juli 2014 een andere functie vervult.

Bij de controle van de bestelbonnen van 2014 heeft de Rekenkamer 926 bestelbonnen (NAf 1.068.369) aangetroffen die getekend zijn door de minister.

Op de handtekeninglijst 2015 komt de naam van de minister voor. Op de lijst is aangegeven dat de minister alle documenten mag ondertekenen, inclusief bestelbonnen. Dit is in strijd met artikel 39 Lv CV. Bij de controle van de bestelbonnen van 2015 heeft de Rekenkamer 33 bestelbonnen (NAf 204.686) aangetroffen die getekend zijn door de minister.

Ministerie van Sociale Ontwikkeling Arbeid & Welzijn

De Rekenkamer heeft geen handtekeninglijst van SOAW voor het jaar 2014 aangetroffen.

Bij de controle van de bestelbonnen van 2014 heeft de Rekenkamer vastgesteld dat 595 bestelbonnen zijn ondertekend door de minister. In totaal gaat het om een bedrag van NAf 4.621.243. In 2015 zijn 101 bestelbonnen (NAf 3.380.476) ondertekend door de minister. Zoals reeds eerder naar voren werd gebracht, is dit in strijd met artikel 39 van de Lv CV.

Ministerie van Gezondheid Milieu & Natuur

Op de handtekeninglijst van 2014 is niet vermeld vanaf welke datum de handtekeninglijst van toepassing is.

Bij de controle van de bestelbonnen van 2014 heeft de Rekenkamer in zeven gevallen bestelbonnen (NAf 11.081,09) aangetroffen die getekend zijn door de minister van Gezondheid, Milieu & Natuur.

Ministerie van Financiën

Alle gecontroleerde bestelbonnen waren voorzien van een handtekening die voorkwam op de handtekeningenlijst. De bestelbonnen worden allemaal getekend door de medewerker beleidsuitvoering. Deze medewerker kan onbeperkt tekenen.

Recapitulatie bevindingen

De bevindingen zijn als volgt te recapituleren:

- bij alle ministeries ontbreekt een schriftelijke procedure met betrekking tot de naleving van het mandaatregister;
- het komt voor dat bij facturen de bestelbon ontbreekt;
- bij vier van de negen ministeries zijn bestelbonnen getekend door de minister;
- bij twee van de negen ministeries zijn de handtekeninglijsten niet gewijzigd bij verandering van bevoegdheid;
- bij twee van de negen ministeries zijn de handtekeningenlijsten met terugwerkende kracht gewijzigd bij verandering van bevoegdheid;
- bij twee ministeries ontbreekt een handtekeningenlijst voor 2014;
- bij acht ministeries ontbreekt een ministeriële beschikking met betrekking tot het mandaatregister 2014;
- bij negen ministeries ontbreekt een ministeriële beschikking met betrekking tot het mandaatregister 2015;
- volgens de handtekeningenlijst 2015 van het ministerie van OWC&S is de minister bevoegd om bestelbonnen te ondertekenen;
- bij één ministerie mogen de functionarissen geen bestelbonnen tekenen boven NAf 25.000.

5.2 Conclusie

Op basis van de bevindingen is de Rekenkamer van oordeel dat er financiële verplichtingen zijn aangegaan die niet in overeenstemming waren met de gegeven bevoegdheden. Dit was het geval bij zeven van de negen ministeries. Naar het oordeel van de Rekenkamer worden deze fouten gemaakt, omdat:

- niet alle ministers zich hebben gehouden aan het verbod om zelf financiële verplichtingen aan te gaan;
- intern onvoldoende wordt gecontroleerd of degene die de financiële verplichting wil aangaan ook daartoe bevoegd is.

5.3 **Aanbevelingen**

Uit hoofdstuk 3 en 4 blijkt dat het mandaatregister niet op zorgvuldige wijze actueel is gehouden en dat als gevolg daarvan het mandaatregister niet tijdig en volledig is gepubliceerd. Dit vergroot de kans op het aangaan van financiële verplichtingen door onbevoegden. Gezien het feit dat uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat bij zeven van de negen ministeries financiële verplichtingen zijn aangegaan door onbevoegden doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de Raad van Ministers:

- verbeter de interne controle op de naleving van artikel 39 en 40 van de Lv CV;
- zorg ervoor dat de betrokken ministers geen financiële verplichtingen meer aangaan;
- zorg ervoor dat veranderingen met betrekking tot de bevoegdheden op tijd aan het ministerie van Financiën worden doorgegeven.

6. Ambtelijke en Bestuurlijke reactie

6.1 Ambtelijke reactie

De Rekenkamer heeft op 26 juli 2016 het conceptrapport in het kader van het proces van ambtelijk hoor en wederhoor gestuurd naar de SG's van alle ministeries. Van het ministerie van Algemene Zaken, Financiën en SOAW heeft de Rekenkamer een inhoudelijke reactie ontvangen. Indien van toepassing is naar aanleiding daarvan het conceptrapport aangepast.

6.2 Bestuurlijke reactie

In het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor hebben wij de minister van Financiën op 7 oktober 2016 gevraagd commentaar te geven op het conceptrapport. Van de minister hebben wij geen reactie ontvangen. Wij gaan ervan uit dat hij zich met de inhoud kan verenigen.

7. Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer vindt het jammer dat niet alle SG's hebben gereageerd op het conceptrapport en dat niet de toezegging is gedaan om de aanbevelingen van de Rekenkamer over te nemen.

Wij zijn van plan om binnen een periode van twee jaar na te gaan of wordt gehandeld in overeenstemming met de betreffende voorschriften.