

Vergaderjaar 1994±1995

**24 130**

## **Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994**

**Nr. 2**

### **DEEL 1. DE ALGEMENE REKENKAMER IN 1994**

### **DEEL 2. VERVOLGONDERZOEKEN**

<b>Inhoud</b>	<b>Blz.</b>			
<b>BAND A</b>				
<b>Deel 1</b>	<b>De Algemene Rekenkamer in 1994</b>	<b>5</b>		
1	Inleiding	5		
2	Onderzoek bij organen buiten het Rijk	6		
3	Rechtmatigheidsonderzoek	8		
4	Doelmatigheidsonderzoek	10		
5	Nationale en internationale samenwerking	11		
6	Organisatie en middelen	12		
	Overzicht van in het verslagjaar gepubliceerd onderzoek	16		
<b>Deel 2</b>	<b>Vervolgonderzoeken</b>	<b>19</b>		
	<b>BINNENLANDSE ZAKEN</b>	<b>19</b>		
2.1	Coördinerende rol Binnenlandse Zaken	19		
	<b>ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN</b>	<b>21</b>		
2.2	Informatietechnologie in het primair en secundair onderwijs	21		
2.3	Scholenbouw voortgezet onderwijs	23		
	<b>FINANCIËN</b>	<b>24</b>		
2.4	Roerende zaken in rijkseigendom	24		
	<b>DEFENSIE</b>	<b>25</b>		
2.5	Controle F-16-project	25		
	<b>VERKEER EN WATERSTAAT</b>	<b>26</b>		
2.6	Onderhoud rijkswaardwegen	26		
	<b>VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT</b>	<b>29</b>		
2.7	Toetsbaarheid kinderopvangbeleid	29		
	<b>DIVERSE BELEIDSTERREINEN</b>	<b>31</b>		
2.8	Onderzoek naar verzelfstandigingen 1987±1994	31		
2.9	Prijzen bij het Rijk	35		
2.10	Contracten voor de interne bedrijfsvoering van de rijksoverheid	41		
			2.11	Voorlichtingscampagnes en voorlichtingsuitgaven
				44
			<b>BAND B</b>	
			<b>Deel 3</b>	<b>Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid</b>
				<b>3</b>
				Samenvatting
				3
			1	Inleiding
				6
			1.1	Historisch resumé
				6
			1.2	Onderzoekskader
				6
			2	Inventarisatie van zelfstandige bestuursorganen
				9
			2.1	Algemeen
				9
			2.2	Uitkomst van de inventarisatie
				9
			2.3	Rechtsvormen
				10
			2.4	Taken
				11
			2.5	Financieel belang
				12
			2.6	Personeel
				13
			2.7	Conclusies
				14
			2.8	Reacties ministers en commentaar Rekenkamer
				15
			3	Regeling van de inrichting van zelfstandige bestuursorganen
				18
			3.1	Algemeen
				18
			3.2	Aangeven van motivatie en doelstelling
				18
			3.3	Wettelijke grondslag voor de taakuitoefening
				19
			3.4	Aangeven verhouding tussen hoofdtaak en neventaak
				20
			3.5	Wettelijk vastleggen bekostigingswijze
				20
			3.6	Afleggen verantwoording
				21
			3.7	Regelen bestuurssamenstelling en rechtspositie personeel
				22
			3.8	Vastleggen openbaarheid
				22
			3.9	Rechtsbescherming en klachtenbehandeling
				23
			3.10	Conclusies
				23
			3.11	Reacties ministers en commentaar Rekenkamer
				24
			4	Regeling van toezicht op zelfstandige bestuursorganen
				26
			4.1	Algemeen
				26

4.2	Recht op inlichtingen	26	8	Kabinetsreactie en nawoord Rekenkamer	58
4.3	Periodieke verantwoordingsinformatie	27	8.1	Kabinetsreactie	58
4.4	Mogelijkheden tot beïnvloeding prestaties en kosten	29	8.2	Nawoord Rekenkamer	60
4.5	Bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen en het stellen van nadere regels	30			
			<b>Bijlagen</b>		
4.6	Toezicht op zelfstandige bestuursorganen die Europese regelgeving uitvoeren	31	1	Overzicht van de in het onderzoek betrokken ministeries en de met hen verbonden zelfstandige bestuursorganen	65
4.7	Conclusies	33	2	Overzicht van zelfstandige bestuursorganen die in 1993 bestonden, maar niet zijn meegenomen in het onderzoek	71
4.8	Reacties ministers en commentaar Rekenkamer	34			
5	Toezicht in de praktijk: informatievoorziening en sturing	36	3	Overzicht van zelfstandige bestuursorganen die niet meegenomen zijn in het onderzoek van de Rekenkamer omdat zij na 31-12-1993 zijn ingesteld of vermoedelijk zullen worden ingesteld	73
5.1	Algemeen	36			
5.2	Informatievoorziening: regeling versus praktijk	36			
5.3	Minimum-informatiepakket	37	4	Overzicht van beschrijvende kenmerken van de zelfstandige bestuursorganen, betrokken in het onderzoek	74
5.4	Jaarlijkse informatievoorziening in de praktijk	38			
5.5	Periodieke informatievoorziening in de praktijk	40			
5.6	Stellen van bekostigingsvoorwaarden	40	5	Overzicht van organisaties die in de loop van het onderzoek onder de aandacht zijn gekomen, maar die niet meegenomen zijn in het onderzoek. Van deze organen is het niet duidelijk of het zelfstandige bestuursorganen betreft	81
5.7	Benoeming en vertegenwoordiging	41			
5.8	Overige wijzen van ministeriële beïnvloeding	42			
5.9	Conclusies	43			
5.10	Reacties ministers en commentaar Rekenkamer	43			
6	Ontwikkeling personeelsuitgaven bij zelfstandige bestuursorganen	45	6	Overzicht van aspecten die zijn geregeld met betrekking tot de inrichting en de vormgeving van de in het onderzoek betrokken zelfstandige bestuursorganen	85
6.1	Algemeen	45			
6.2	Invloed minister op personeelsomvang, arbeidsvoorwaarden en bestuursvergoedingen	46	7	Overzicht van de minimaal wenselijk geachte aspecten die zijn geregeld met betrekking tot het toezicht op zelfstandige bestuursorganen	91
6.3	Personeelsomvang	46			
6.4	Arbeidsvoorwaarden	47			
6.5	Salarissen en vergoedingen management en besturen	49	8	Overzicht van verplichte en feitelijk aanwezige documenten op het ministerie	98
6.6	Loonsom	49			
6.7	Conclusies	51			
6.8	Reacties ministers en bestuurvoorzitters van enkele onderzochte organen en commentaar Rekenkamer	52			
7	Slotbeschouwing en aanbevelingen	53			
7.1	Slotbeschouwing en aanbevelingen	53			
7.2	Reacties ministers en commentaar Rekenkamer	54			

# Deel 1. De Algemene Rekenkamer in 1994

## 1. Inleiding

De belangrijkste eisen waaraan onderzoeken van de Rekenkamer behoren te voldoen zijn objectiviteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid. Daarvan vormt de laatstgenoemde ongetwijfeld de grootste uitdaging. Waar objectiviteit en betrouwbaarheid min of meer constante eisen zijn, geldt dat de voortdurend veranderende omgeving telkens opnieuw om aanpassingen vraagt, willen de onderzoeksresultaten ook bruikbaar zijn. Oogmerk is immers dat de gecontroleerden (ministers, departementen en organen buiten het Rijk) en de Staten-Generaal informatie ontvangen waarmee de besteding van publieke middelen en het functioneren van het Rijk en organen daarbuiten verder verbeterd kunnen worden.

Voor de effectiviteit van de Rekenkamer zijn vernieuwingen daarom min of meer permanent noodzaak, zowel in de aanpak van onderzoek, in de keuze van onderwerpen als in de organisatie van het onderzoek. Dit vergt voortdurende anticipatie op veranderingen in de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke omgeving.

In 1994 is met veranderingen binnen de eigen organisatie flinke voortgang geboekt. De in dit verslag beschreven herstructurering moet in de nabije toekomst leiden tot een productieproces waarmee, met gelijke personele capaciteit, het controleterrein efficiënter kan worden benaderd.

Voor het onderzoeksprogramma van de komende jaren is in 1994 een belangrijke stap gezet met de vaststelling van nieuwe speerpunten voor onderzoek. Tezamen met (risico)analyses van het controleterrein, zijn zij een belangrijk instrument bij de bepaling van het meerjarenprogramma voor onderzoek. Aanpassing hiervan vindt jaarlijks plaats, waarbij nadrukkelijk ruimte blijft voor onderzoek naar acute kwesties en onderzoek op verzoek van de Staten-Generaal of de regering.

Bij de selectie van speerpunten spelen maatschappelijk en politiek relevante ontwikkelingen een voorname rol. De keuze voor investeringen in de publieke infrastructuur als speerpunt van onderzoek is daarom een voor de hand liggende, gelet ook op grote projecten als de Betuwelijn en de stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg.

Tweede speerpunt is rechtshandhaving: de aandacht van de Rekenkamer zal hierbij uitgaan naar de activiteiten van toezichthouders en rechtshandhavende organen, zoals de politie, en naar de effecten van rechtsbeschermende regels. Invalshoek is daarbij het belang dat burgers blijken te hechten aan leefomgeving, zorg en veiligheid.

Politiek en maatschappelijk relevant zal de komende tijd ook de uitvoering van het milieubeleid blijven. Milieu wordt daarom gehandhaafd als speerpunt van onderzoek. Dit geldt ook voor Europa, een speerpunt waarbij het onderzoek zich onder meer zal richten op de uitvoering in brede zin van Europese regelgeving en de betrokkenheid van ministers en staatssecretarissen daarbij. Van belang is voorts dat in Europees verband steeds meer aandacht wordt gevraagd voor fraudebestrijding.

In de afgelopen jaren heeft de Rekenkamer in het onderzoek het accent gelegd op voorzieningen in de bedrijfsvoering, het beheer en de organi-

satie van de rijksdienst en daarmee verbonden organen. Achtergrond daarvan is de gedachte dat de bruikbaarheid van het Rekenkameronderzoek gebaat is bij een aanpak waarin aandacht uitgaat naar de voorwaarden voor een geslaagde uitvoering van beleid. Het streven is thans gericht op een geleidelijke toename van het aantal onderzoeken dat zich tevens richt op de feitelijke werking en het nut van deze voorzieningen, in termen van merkbare effecten ervan voor burgers, instellingen en bedrijven.

In de aanpak van onderzoek is verder zichtbaar dat het startpunt ervan dichterbij de beleidsbeslissing is komen te liggen en in elk geval ver vóór het moment waarop de laatste gulden is uitgegeven. Een uitzonderlijk voorbeeld hiervan is het in februari 1995 gepubliceerde onderzoek naar de balansverkortingsoperatie in de volkshuisvesting. Dit verificatieonderzoek, verricht op verzoek van de Tweede Kamer, richtte zich op voorgenomen, nog niet uitgevoerd en ook nog niet door de Tweede Kamer geaccordeerd beleid. Een dergelijke aanpak levert informatie op waarmee veel meer kan worden gedaan dan met terugkijken alleen.

In het verslagjaar 1994 is in het onderzoek veel aandacht besteed aan één van de belangrijkste bestuurlijke ontwikkelingen op dit moment: de scheiding van beleid en uitvoering en de verzelfstandiging van tal van overheidsdiensten en -taken. Zo wordt in dit verslag gerapporteerd over een groot vergelijkend onderzoek naar de wijze waarop de ministeriele verantwoordelijkheid voor de zeer talrijke zelfstandige bestuursorganen in ons land is vormgegeven. Ook wordt een overzicht gegeven van in het verleden verrichte onderzoeken naar afzonderlijke verzelfstandigingen (zie punt 2.8 van dit verslag).

De uitvoering van het verzelfstandigingsbeleid zal de Rekenkamer ook de komende jaren onderzoeken, teneinde de positieve en negatieve effecten zo goed mogelijk zichtbaar te maken en daarmee bij te dragen aan verbeteringen. Daarbij zij nadrukkelijk vermeld dat het verzelfstandigingsbeleid als zodanig voor de Rekenkamer een gegeven is; haar oordeel betreft uitsluitend de voorbereiding, uitvoering en de gevolgen van dat beleid.

## **2. Onderzoek bij organen buiten het Rijk**

Het door het Rijk «op afstand» plaatsen van overheidstaken heeft belangrijke gevolgen voor de onderzoeksaanpak van de Rekenkamer.

Een groeiend aantal publieke organen wordt belast met wettelijke taken en daartoe met publieke middelen gefinancierd. Bij deze organen biedt de Comptabiliteitswet (artikel 59) de Rekenkamer de bevoegdheid om onderzoek te verrichten. Dergelijke organen kunnen als zelfstandig object van onderzoek benaderd worden. Dit betekent dat zij direct kunnen worden aangesproken op de wijze waarop zij hun wettelijke taak uitoefenen, op hun functioneren dus. Een aantal belangrijke publieke terreinen vergt blijvende inzet van onderzoekscapaciteit. Gedacht kan worden aan de nieuw ontstane politieregio's, het veld van de sociale verzekeringen, de wettelijke ziektekostenverzekeringen, het omroepbestel en het onderwijs. Op deze terreinen gaat jaarlijks een bedrag om van meer dan f 150 miljard.

Andere publieke organen vergen een meer incidentele benadering, een keuze die gebaseerd is op zowel budgettaire als bestuurlijke motieven.

In een aantal gevallen is verschil van inzicht mogelijk over de vraag of een op afstand geplaatste orgaan (nog) onder het controlebereik van de Rekenkamer valt en zo ja in welke mate. Recente voorbeelden betreffen het Centrum voor Arbeidsverhoudingen en Overheidspersoneel (CAOP), de universiteiten en de Verzekeringskamer.

Voor de Rekenkamer zijn deze kwesties aanleiding zich nog eens nader te oriënteren op de strekking, inhoud en praktische toepassing van het huidige artikel 59 tegen de achtergrond van de zich wijzigende organisatie en taakuitoefening van de rijksoverheid.

De Rekenkamer streeft niet alleen naar grote zorgvuldigheid bij de interpretatie van haar wettelijke taak, maar ook in het verkeer met betrokken organen die, zelf soms grotendeels of geheel losgemaakt van de rijksoverheid, geconfronteerd worden met onafhankelijke, publieke controle. De zorgvuldigheid dient tot uitdrukking te komen in een goed onderbouwd standpunt van de Rekenkamer waarom en in hoeverre een organisatie onder haar controlebereik valt.

Zorgvuldigheid mag van de Rekenkamer tevens worden verlangd bij de benadering van bedrijven en instellingen in de private en publieke sector die overheidssubsidies, leningen of garanties ontvangen. De Rekenkamer volgt de besteding van deze geldstromen zonnodig tot bij de ontvangende organisatie «thuis». Niet zozeer om een oordeel te vellen over de ontvanger, wel om de besteding van publieke middelen zo compleet mogelijk in beeld te brengen. De afweging tussen het algemeen belang en de vertrouwelijkheid van bepaalde bedrijfsgegevens is bij dit type onderzoek een voortdurend aandachtspunt, en vraagt vooral in de fase van publikatie een zorgvuldige besluitvorming.

Met door het Rijk verstrekte subsidies, leningen en garanties is jaarlijks een bedrag gemoeid van circa f 38 miljard. Daarnaast neemt het Rijk voor ruim f 15 miljard deel in circa 45 verschillende bedrijven.

Met het onderzoek bij organen buiten de rijksoverheid heeft de Rekenkamer de mogelijkheid het beleid van de rijksoverheid in al zijn consequenties te onderzoeken en het functioneren in een brede context aan de orde te stellen. Zij tracht hiermee de regering en de Staten-Generaal informatie te verschaffen voor een oordeel over de hoofdlijnen van het overheidsbeleid, ook indien dat niet onder de directe hiërarchische verantwoordelijkheid van een minister wordt (uit)gevoerd.

Het toenemend belang van het onderzoek bij organen buiten de rijksoverheid vergt een groeiende inzet van onderzoekscapaciteit op dit terrein. In 1995 zal het gaan om een aandeel van 25 tot 30%. Het gaat hierbij zowel om doel- als rechtmatigheidsonderzoek.

De samenhang tussen het traditionele controleterrein van de Rekenkamer (de rijksoverheid) en het terrein daarbuiten is schematisch weergegeven in figuur 1.

## **Figuur 1 controleterrein Algemene Rekenkamer**

Bij de vaststelling van dit verslag was de Rekenkamer juist in het bezit gekomen van het advies van de Raad van State over de geheimhoudingsbepalingen in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de daaraan ten grondslag liggende EG-richtlijnen. Gezien zijn ruime strekking zal de Rekenkamer dit advies uiteraard betrekken in haar eerder genoemde oriëntatie inzake artikel 59.

### **3. Rechtmatigheidsonderzoek**

Het rechtmatigheidsonderzoek resulteert in oordelen over de financiële verantwoordelijkheid van ministers en over het door hen gevoerde financiële beheer. De Rekenkamer heeft in 1994 circa 32% van haar onderzoekscapaciteit ingezet voor het rechtmatigheidsonderzoek. (De beoordeling van het financiële beheer bij organen buiten het Rijk is hierbij niet inbegrepen.) Doel is de Staten-Generaal jaarlijks voldoende informatie te verschaffen om de ministers te kunnen dechargeren, dat wil zeggen te ontheffen van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde financiële beheer.

Van de bedragen in de financiële verantwoordelijkheid onderzoekt de Rekenkamer of deze tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de goedgekeurde begroting en de vastgestelde regels. Met andere woorden: of de bedragen rechtmatig zijn geëind, beheerd en besteed.

Daarbij kan en wil de Rekenkamer niet alle uitgaven en ontvangsten afzonderlijk onderzoeken, evenmin als de departementale accountantsdiensten dat doen. De administratie en de interne controles moeten in principe een rechtmatige gang van zaken waarborgen. Daarom schenkt de Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek veel aandacht aan het

financiële beheer, waarvan de departementale accountantscontrole de laatste schakel is.

De Rekenkamer toetst het financiële beheer op ordelijkheid en controleerbaarheid. Wanneer de Rekenkamer tekortkomingen aantreft maakt zij hiervan in haar rapportages alleen melding als het gaat om substantiële bedragen.

Wanneer tekortkomingen (zoals een onordelijke administratie) aanhouden, zal de Rekenkamer hiertegen uiteindelijk bezwaar maken. Dit is voor haar evenwel het uiterste middel om verbeteringen af te dwingen.

Hiertoe wordt overgegaan indien de minister een aantal jaren achtereenvolgende maatregelen heeft getroffen om tekortkomingen op te heffen, terwijl dit volgens de Rekenkamer wel mogelijk is. In dat geval heeft de minister naar het oordeel van de Rekenkamer verwijtbaar gehandeld en dient hij zijn standpunt schriftelijk uiteen te zetten aan de Staten-Generaal.

In 1994 deed zich in één geval een dergelijke situatie voor. Het betrof de aanzienlijke achterstanden in de verrekening van uitkeringen voor overheidspersoneel. Het bezwaar van de Rekenkamer heeft in dit geval geleid tot hoopgevende toezeggingen van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer.

Uit een belangrijk deel van de 36 schriftelijke vragen die de Tweede Kamer aan de Rekenkamer stelde over het in 1994 gepubliceerde rechtmatigheidsonderzoek, bleek dat het voor de Tweede Kamer niet altijd duidelijk genoeg was waarom in het ene geval bezwaar was gemaakt en in andere niet. Bij publikatie (eind augustus 1995) van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 zal de Rekenkamer daarom extra aandacht besteden aan de inzichtelijkheid en motivatie van haar beslissingen op dit punt.

Aan de regering stelde de Tweede Kamer meer dan 200 schriftelijke vragen over het rechtmatigheidsonderzoek. Uit de vragen blijkt vooral aandacht voor het tekortschieten van de administratieve organisatie en voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De Rekenkamer onderzoekt niet jaarlijks het gehele financiële beheer, maar maakt een selectie, omdat het aantal systemen en processen dat het gehele financiële beheer omvat nu eenmaal te groot is.

Voor een deel wordt de keuze van onderwerpen bepaald door de uitkomsten van het jaar daarvoor. Bij geconstateerde gebreken wordt namelijk enkele jaren achtereenvolgend onderzocht of er voldoende wordt gedaan om deze te verhelpen. In 1994 betrof de helft van de 86 verrichte onderzoeken naar onderdelen van het financieel beheer dergelijk vervolgonderzoek.

Voor de keuze van onderwerpen voor het rechtmatigheidsonderzoek worden daarnaast vijf kernthema's gehanteerd. Twee ervan, Europa en investeringen in de publieke infrastructuur komen overeen met de eerder genoemde speerpunten voor onderzoek (zie paragraaf 1). De overige drie kernthema's voor het rechtmatigheidsonderzoek zijn:

- ± vernieuwing van de rijksdienst, in het bijzonder het beleid gericht op decentralisatie en verzelfstandiging van overheidstaken; in het kader van dit thema wordt in het thans lopende onderzoek (over 1994) aandacht besteed aan financieel-beheersaspecten bij de vorming van fondsen en agentschappen;

- ± kwaliteit van de informatie ten behoeve van de besluitvorming en verantwoording over het budget; de Rekenkamer onderzoekt dit jaar in het bijzonder de informatie die de Staten-Generaal krijgt ter verklaring van eventuele opmerkelijke verschillen tussen begrotings- en realisatiecijfers;

± integriteit van het openbaar bestuur en de problematiek van misbruik en oneigenlijk gebruik; dit laatste onderwerp maakt al een aantal jaren vast onderdeel uit van het rechtmatigheidsonderzoek.

#### **4. Doelmatigheidsonderzoek**

Van de beschikbare onderzoekscapaciteit van de Rekenkamer werd in 1994 een groot deel, 68%, ingezet voor doelmatigheidsonderzoek, inclusief het onderzoek bij organen buiten de rijksoverheid.

Dit type onderzoek van de Rekenkamer richt zich op het beheer, de organisatie en het gevoerde beleid. Zoals in de inleiding al is opgemerkt dient daarbij het begrip «gevoerde beleid» ruimer te worden opgevat dan het beperktere begrip «uitgevoerde beleid». Het is in sommige gevallen namelijk vooral zinvol het onderzoek te richten op het vastgestelde maar nog niet uitgevoerde beleid, bijvoorbeeld wanneer vraagtekens zijn te plaatsen bij de onderbouwing of toetsbaarheid van het beleid. Met dergelijke evaluaties vooraf heeft de Rekenkamer nog betrekkelijk weinig ervaring opgedaan. De verwachting is echter dat dit type onderzoek terrein zal gaan winnen.

Bij het doelmatigheidsonderzoek maakt de Rekenkamer ± evenals in het rechtmatigheidsonderzoek ± zoveel mogelijk gebruik van wat reeds door de departementen aan onderzoek is verricht. Verheugend is in dit verband dat de (systematische) aanpak van periodieke beleidsevaluatie bij een aantal ministeries van de grond lijkt te komen. Ter stimulering heeft de minister van Financiën in augustus 1994 aan alle ministers de notitie «Evaluatie-onderzoek in de rijksdienst» aangeboden. Over de kenmerken van kwalitatief aanvaardbaar evaluatieonderzoek en over de wijze waarop de Rekenkamer systematisch over de uitkomsten wordt geïnformeerd, heeft constructief overleg plaatsgevonden met het Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel-Economische Zaken. Deze positieve ontwikkelingen zijn mede een uitvloeisel van het in 1992 door de Rekenkamer uitgebrachte onderzoek naar de stand van beleidsevaluaties bij de rijksdienst.

Het belang van een goede verzameling, uitwisseling en benutting van gegevens over gevoerd beleid blijkt ook uit diverse van de in totaal 59 doelmatigheidsonderzoeken die de Rekenkamer het afgelopen jaar publiceerde. In veel onderzoeken constateerde de Rekenkamer op dit punt tekortkomingen. In sommige gevallen was daarbij sprake van onvoldoende gegevens over aard en omvang van de eigen activiteiten bij de betrokken overheidsorganisatie. In andere gevallen ontbrak het aan gegevens over de resultaten en effecten van het gevoerde beleid. Ook komt het meer dan eens voor dat niet zozeer de gegevens ontbreken, maar dat het schort aan het hanteerbaar maken en daadwerkelijk gebruiken van bestaande gegevensbestanden. In al deze gevallen kan onvoldoende inzicht worden verkregen in de realisatie van beleidsdoelen en wordt de eventuele bijstelling van beleid bemoeilijkt.

De afgelopen jaren heeft de Rekenkamer in toenemende mate vergelijkend doelmatigheidsonderzoek verricht: het afgelopen jaar had 22% van de onderzoeken betrekking op vijf of meer departementen. Dergelijk onderzoek levert dwarsdoorsnedes van de rijksoverheid op, met als groot voordeel dat departementen kunnen leren van door anderen gemaakte fouten én geboekte successen. Aangenomen mag worden dat dit type onderzoek ook een bijdrage levert aan de ontkokering van beleids-terreinen.

Een indicatie voor de effecten van Rekenkameronderzoek bieden de resultaten van het zogenoemde vervolgonderzoek. Hierbij wordt



nagegaan in hoeverre eerder gedane toezeggingen van ministers daadwerkelijk zijn nagekomen. Het gaat hierbij niet alleen om toezeggingen aan de Rekenkamer, maar ook aan de Tweede Kamer. Deze worden vaak gedaan in antwoord op schriftelijke kamervragen over Rekenkamer-rapporten. Het aantal van dergelijke vragen aan de regering bedroeg het afgelopen jaar overigens 311. Aan de Rekenkamer werden door de Tweede Kamer 65 schriftelijke vragen gesteld.

Gelet op de vraagstelling van het vervolgonderzoek gaat het doorgaans om onderzoeken die enkele jaren tevoren zijn gepubliceerd. Ook in dit verslag zijn de bevindingen van 11 vervolgonderzoeken opgenomen.

## **5. Nationale en internationale samenwerking**

Vanuit diverse invalshoeken onderhoudt de Rekenkamer contacten met instellingen en organisaties, zowel op nationaal als internationaal niveau.

De binnenlandse contacten betreffen uiteraard voor een belangrijk deel de bestuurlijke en politieke omgeving. Zo voert het College geregeld overleg met de Algemene Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer. Daarbij komen zowel algemene overlegpunten als concrete onderzoeken ter sprake. Zo werden in het verslagjaar briefings verzorgd over de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1993 en ± mede ten behoeve van de Vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ± over het rapport «Balansverkortings Volkshuisvesting: verificatie begrotingsramingen». Dit op 10 februari 1995 gepubliceerde onderzoek verrichtte de Rekenkamer op verzoek van de Tweede Kamer.

Bij de staf van de Algemene Commissie voor de Rijksuitgaven was in 1994 een medewerker van de Rekenkamer gedetacheerd.

De internationale activiteiten van de Rekenkamer en met name de contacten met zusterinstellingen, hebben de laatste jaren een zodanige groei vertoond, dat voor de komende jaren prioriteitstelling gewenst is. Dit gelet op het beperkte personele en materiele budget hiervoor. Bij de te maken keuzen zal onder meer gelet worden op de wederzijdse mogelijkheden tot vergroting van kennis en ervaring en op aansluiting bij het Nederlandse regeringsbeleid, met name als het gaat om contacten met rekenkamers in ontwikkelingslanden.

De aard van de internationale activiteiten is divers. Een belangrijk element is de participatie in internationale organisaties. Zo is de Rekenkamer lid van het bestuur van de Europese organisatie van rekenkamers (Eurosai) en bekleedt zij het voorzitterschap van de werkgroep voor milieucontroles binnen Intosai, de wereldorganisatie van rekenkamers. Verder is Nederland in de persoon van Rekenkamerambtenaren vertegenwoordigd in de Board of Auditors van de NAVO en van het Europees Octrooibureau.

Gezamenlijk onderzoek vond in 1994 plaats met de Zweedse en Engelse rekenkamer. Het betrof een onderzoek naar programmahulp waarvan de resultaten in december 1994 zijn gepubliceerd. De samenwerking met de Europese Rekenkamer zal worden geïntensiveerd; in 1994 werd een gezamenlijk onderzoek verricht naar het informatiesysteem voor BTW-controles, waaraan ook vier andere nationale rekenkamers deelnamen.

Belangrijke bilaterale contacten, onder meer in de vorm van werkbezoeken, zijn onderhouden met de Chinese, Franse en Hongaarse rekenkamers.

## 6. Organisatie en middelen

### *Reorganisatie*

In haar vorige jaarverslagen maakte de Rekenkamer melding van een in gang gezette reorganisatie. Uitvloeisel hiervan is de ontvlechting van bestuurlijke taken en managementtaken. Het College richt zich primair op het externe management en de vaststelling van de onderzoeks-programmering en de onderzoeksrapporten. De verantwoordelijkheid voor het intern functioneren van de organisatie is per 1 januari 1995 volledig gemandateerd aan de secretaris.

Vanaf deze datum is tevens de structuur van de Rekenkamer gewijzigd. De nieuwe structuur is weergegeven in figuur 2.

### **Figuur 2 organogram Algemene Rekenkamer**

<sup>1</sup> Het betreft artikel 59 van de Comptabiliteitswet waarin de bevoegdheid van de Rekenkamer is geregeld om controle te verrichten bij rechtspersonen buiten het Rijk.

Het opvallendste verschil met de oude structuur is dat zes onderzoeksafdelingen zijn geclusterd tot drie onderzoeksdirecties en de diverse ondersteunde eenheden zijn ondergebracht in één directie Ondersteuning. De nieuwe ordening is vooral gericht op een grotere coördinatie. Iedere onderzoeksdirectie heeft daartoe een bureau voor rijksbreed onderzoek,

respectievelijk op het terrein van het rechtmatigheidsonderzoek, het doelmatigheidsonderzoek en het artikel-59 onderzoek (rechtspersonen buiten het Rijk).

Daarnaast is een verbetering van de bedrijfsvoering gewenst, mede omdat het controleterrein groter en diffuser is geworden, terwijl de capaciteit van de Rekenkamer niet is toegenomen. De invoering van de nieuwe structuur is een belangrijke aanzet voor een efficiëntere werkwijze.

De stroomlijning van de organisatie maakt het mogelijk taken en verantwoordelijkheden in de organisatie duidelijk toe te delen. Kern van het nieuwe managementconcept is enerzijds de ontwikkeling van een krachtig en effectief management, dat zich primair zal richten op de processturing en de kwaliteitsborging, en anderzijds de versterking van de positie van de projectleiders, die verantwoordelijk worden voor de inhoud van de onderzoekprojecten. Lijnmanagers en projectleiders zullen via een trainingsprogramma op hun nieuwe taken worden toegerust.

De secretaris wordt in zijn algemene leidinggevende taak terzijde gestaan door een managementteam, bestaande uit de directeuren en adjunct-directeuren van de drie onderzoeksdirecties. Zo wordt de eenheid in de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid verzekerd.

Het managementteam zal veel aandacht schenken aan de verbetering van de opzet en uitvoering van het onderzoeksprogramma. Daarom wordt de formatie van de onderzoeksdirecties voor een aanzienlijk deel flexibel: medewerkers kunnen zo worden ingezet waar dat het meest noodzakelijk is en er kan beter projectmatig worden gewerkt.

Over de reorganisatie, die halverwege 1995 zal worden afgerond, heeft veelvuldig en constructief overleg plaatsgevonden met de medezeggenschapsorganen. Voor de nieuwe aanpak bestaat een breed draagvlak in de organisatie.

#### *Personeel*

Het personeelsbeleid van de Rekenkamer is onder meer gericht op toename van het aantal vrouwelijke medewerkers en van medewerkers in deeltijd. De voorkeursbehandeling van vrouwen bij aanstellingen leidde er in 1994 toe dat 6 van de 9 nieuw aangestelde medewerkers vrouw waren. Het aandeel vrouwen en deeltijdwerkers bij de Rekenkamer stijgt uit boven het streefpercentage bij de rijksoverheid.

Het totaal aantal medewerkers bedroeg in 1994 337; tezamen vervulden zij ruim 306 volledige banen. Bijna een derde van de medewerkers vervulde een functie in deeltijd. Ruim een derde van de personeelsleden is vrouw. Een en ander is in tabel 1 weergegeven.

Een opvallende groot deel van de medewerkers, maakte in 1994 gebruik van de financieel door de Rekenkamer gestimuleerde mogelijkheid tot kinderopvang: in 1994 was één kindplaats per 13 medewerkers beschikbaar. De rijksoverheid als geheel beschikt over één kindplaats per 75 medewerkers (1993).

Van de medewerkers heeft 19 procent een opleiding op hbo-niveau, voornamelijk in de administratief-economische richting, en ruim 57 procent op academisch niveau. Tabel 2 toont welke universitaire disciplines het meest vertegenwoordigd zijn.

#### *Inzet capaciteit*

Van de totale capaciteit in 1994, 306 volledige arbeidsplaatsen, werd 72% ingezet bij de onderzoekseenheden en 28% bij de ondersteunende eenheden. Deze verhouding kennen onder andere ook de Duitse en Australische rekenkamer, hoewel laatstgenoemde zusterinstelling, evenals de Engelse, streeft naar een verhouding 60±40.

De onderzoekseenheden van de Rekenkamer besteedden 71% van hun capaciteit aan onderzoek en daar direct mee verbonden activiteiten zoals produktontwikkeling en programmavoorbereiding. De overige 29% werd ingezet voor management, opleidingen en andere beheersactiviteiten. Deze capaciteitsverdeling is door de jaren heen tamelijk constant.

De onderzoeksactiviteiten hadden, zoals eerder opgemerkt, voor het merendeel betrekking op het doelmatigheidsonderzoek: 68%, inclusief het onderzoek bij organen buiten het Rijk. De overige 32% kwam ten goede aan het rechtmatigheidsonderzoek bij de departementen. Deze verhouding is vrijwel dezelfde als die in de periode 1991±1993.

#### *Kwaliteitsbevordering*

De Rekenkamer acht voortdurende aandacht voor de kwaliteit van haar onderzoeken en de wijze waarop deze tot stand komen, van groot belang. Criteria voor de kwaliteit zijn onderbouwing van het oordeel, consistentie en bruikbaarheid. Met name de onderbouwing en consistentie zijn gebaat bij een helder stelsel van normen dat de Rekenkamer hanteert bij de beoordeling van het functioneren van de rijksoverheid en de organen daarbuiten. In 1994 is de basis gelegd voor een evaluatie van de normen die aan de doelmatigheidsoordelen ten grondslag liggen. De Rekenkamer is van plan om de resultaten niet alleen intern te benutten. Zij wil haar beoordelingsbeleid na afronding van dit project tevens expliciet zichtbaar en bespreekbaar maken.

Vaktechnische kwaliteitsbevordering vindt onder meer plaats door in zogenoemde klankbordbijeenkomsten periodiek terug te kijken op de gevolgde aanpak van onderzoek. Voor de stroomlijning van het onderzoek verschijnen verder diverse handleidingen. Begin 1995 is een vrij ingrijpende herziening van de algemene handleiding voor rechtmatigheidsonderzoek afgerond. Voor het doelmatigheidsonderzoek wordt dit binnenkort verwacht. Het resultaat is ook voor externen beschikbaar.

Kwaliteitsbevordering vindt tot slot plaats via een uitgebreid intern opleidingsprogramma. Daarnaast wordt het volgen van externe opleidingen gestimuleerd. Het interne programma richtte zich in 1994 vooral op specifieke interne doelgroepen, zoals projectleiders en bureauhoofden. In 1995 zullen externe managementtrainingen veel aandacht krijgen, als logisch uitvloeisel van de reorganisatie.

### *Begroting en realisatie*

De begroting van de Rekenkamer bedroeg voor 1994 bijna f 37,7 miljoen. Hiervan is ruim f 30,3 miljoen besteed aan salariskosten (inclusief wachtgelden) en bijna f 6,7 miljoen aan materiële uitgaven. Een deel van het materiële budget is gecreëerd door niet alle formatieplaatsen te bezetten. Hierdoor ontstond op het personele budget tevens ruimte voor bewust belonen en inhuur van externe deskundigheid. Met het verhoogde materiële budget (in 1993 bedroeg dit f 5 miljoen) kon onder meer de gewenste inhaalslag gepleegd worden op het terrein van automatisering, waaraan f 1,9 miljoen werd besteed. Het betrof vooral de aanschaf en vervanging van apparatuur en de aanschaf van een personeelsinformatiesysteem. Ook de wachtlijst voor kinderopvang kon door een ruimer budget (f 0,3 miljoen) worden weggewerkt.

Door de late toekenning van een deel van de middelen en door het ontstaan van extra vacatureruimte is de begroting voor 1994 niet uitgeput. Dit is tijdig kenbaar gemaakt aan de minister van Binnenlandse Zaken, zodat mogelijke problemen bij andere Hoge Colleges van Staat hiermee konden worden opgelost.

## OVERZICHT VAN IN HET VERSLAGJAAR GEPUBLICEERD ONDERZOEK

### HUIS DER KONINGIN

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)

### HOGE COLLEGES VAN STAAT EN KABINET DER KONINGIN

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)

### ALGEMENE ZAKEN

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)

### KABINET VOOR NEDERLANDS-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE ZAKEN

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)

### BUITENLANDSE ZAKEN

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)
- ± Overwerk (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Humanitaire hulp (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Programmahulp (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)

### JUSTITIE

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)
- ± Ouderschapsverlof (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Overwerk (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Planning en control bij het gevangeniswezen (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)

### BINNENLANDSE ZAKEN

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)
- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 van het Gemeentefonds (Kamerstuk 23 825)
- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 van het Provinciefonds (Kamerstuk 23 825)
- ± Ouderschapsverlof (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Overwerk (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)
- ± Coördinerende rol Binnenlandse Zaken (Verslag 1994, Kamerstuk 24 130)

### ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)
- ± Ouderschapsverlof (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Bekostigingsstelsel middelbaar beroepsonderwijs (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)
- ± Bekostigingsstelsel hoger beroepsonderwijs (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)
- ± Bekostigingsstelsel tweede geldstroom universitair wetenschappelijk onderzoek (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)
- ± Derde-geldstroomactiviteiten bij universiteiten (Tussentijds rapport, kamerstuk 24 100)
- ± Scholenbouw voortgezet onderwijs (Verslag 1994, Kamerstuk 24 130)
- ± Informatietechnologie in het primair en secundair onderwijs (Verslag 1994, Kamerstuk 24 130)

### FINANCIËN

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 Nationale Schuld (Kamerstuk 23 825)
- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 van het Staatsmuntbedrijf (Kamerstuk 23 825)
- ± Staatsdeelnemingen (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Ouderschapsverlof (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Overwerk (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Naleving anti-cumulatiebepaling Wet uitkering wegens vrijwillig vervroegd uittreden (Vut-wet) (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Afhandelen bezwaarschriften (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Verzelfstandiging Staatsloterij (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Forfaitaire reiskostenregelingen in de loon- en inkomstenbelasting (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)
- ± Beveiliging Intra Communautair Transactiesysteem (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)
- ± Roerende zaken in rijkseigendom (Verslag 1994, Kamerstuk 24 130)
- ± Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (Tussentijds rapport)

### DEFENSIE

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)
- ± Ouderschapsverlof (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Overwerk (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Overdracht kazernes (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Informatievoorziening over inzetbaarheid (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Geautomatiseerde bestuurlijke informatievoorziening bij de Koninklijke Marine (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Controle F-16-project (Verslag 1994, Kamerstuk 24 130)

### VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)
- ± Milieusubsidies (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Sanering industrielaarwaai (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Vijf jaar milieu-onderzoek van de Rekenkamer: conclusies en aanbevelingen (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Nieuwbouw hoofdzetel ministerie (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Verzelfstandiging Kadaster (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)
- ± Balansverkorting volkshuisvesting: verificatie begrotingsramingen (Tussentijds rapport, kamerstuk 23 817, nrs. 11±12)

### VERKEER EN WATERSTAAT

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)
- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 van het Rijkswegenfonds (Kamerstuk 23 825)
- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 van het Mobiliteitsfonds (Kamerstuk 23 825)
- ± Staatsdeelnemingen (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Milieusubsidies (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Verzelfstandiging van de directie Luchtverkeersbeveiliging (Tussentijds rapport, Kamerstuk 23 915)
- ± Bestekscontrole bij de voormalige directie Drenthe Rijkswaterstaat (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)
- ± Onderhoud rijksvaarwegen (Verslag 1994, Kamerstuk 24 130)

### ECONOMISCHE ZAKEN

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)
- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 van het Fonds Investeringsrekening (Kamerstuk 23 825)

- ± Staatsdeelnemingen (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Oprichting Stichting InnovatieCentra Netwerk Nederland (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)

#### **LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ**

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)
- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 van het Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A (Kamerstuk 23 825)
- ± Natuurbeleidsplan (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Overheidspaviljoen Floriade (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Subsidiering verwerking en afzet landbouwproducten (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Reconstructie Midden-Delfland (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Beveiliging datacommunicatie (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Controlesituatie Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling B (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Uitvoering mest- en ammoniakbeleid (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)

#### **SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)
- ± Voorkoming en bestrijding industriële ongelukken (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Banenpoolregelingen (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)
- ± Voorkomen van arbeidsongeschiktheid (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)

#### **VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

- ± Rapport bij de financiële verantwoording 1993 (Kamerstuk 23 825)
- ± Ouderschapsverlof (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)

- ± Subsidiering bejaardenoorden met een bijzondere functie (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Informatievoorziening over afval bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Gezondheidsonderzoek bij het ministerie (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Toetsbaarheid kinderopvangbeleid (Verslag 1994, Kamerstuk 24 130)

#### **DIVERSE BELEIDSTERREINEN**

- ± Rechtmatigheidsonderzoek 1993, algemeen gedeelte (Kamerstuk 23 825)
- ± Wetgeving: organisatie, proces en produkt (Tussentijds rapport, Kamerstuk 23 710)
- ± Staatsdeelnemingen (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Ouderschapsverlof (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Overwerk (Juniverslag 1994, Kamerstuk 23 785)
- ± Benutting gegevens Belastingdienst (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)
- ± Sanering specifieke uitkeringen (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)
- ± Vervoerplannen rijksdienst (Decemberverslag 1994, Kamerstuk 24 045)
- ± Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid (Verslag 1994, Kamerstuk 24 130)
- ± Prijzen bij het Rijk (Verslag 1994, Kamerstuk 24 130)
- ± Contracten voor de interne bedrijfsvoering van de rijksoverheid (Verslag 1994, Kamerstuk 24 130)
- ± Onderzoek naar verzelfstandigingen 1987±1994 (Verslag 1994, Kamerstuk 24 130)
- ± Voorlichtingscampagnes en voorlichtingsuitgaven (Verslag 1994, Kamerstuk 24 130)





# Deel 2. Vervolgonderzoeken

## BINNENLANDSE ZAKEN

### 2.1. Coördinerende rol Binnenlandse Zaken

In 1993 verrichtte de Rekenkamer onderzoek naar de manier waarop de minister van Binnenlandse Zaken het personeelsbeleid voor het burgerlijk personeel bij de rijksoverheid coördineert. Zij publiceerde daarover in het decemberverslag van 1993 (punt 7.1).

De Rekenkamer concludeerde dat de formele inhoud van de coördinerende rol, zoals neergelegd in het Coördinatiebesluit uit 1958, afweek van de praktijk die was ontstaan na de herinrichting van het personeelsbeleid binnen de rijksdienst. De voorheen centrale rol van de minister van Binnenlandse Zaken was veranderd in een meer terughoudende rol waarbij het accent lag op sturing op hoofdlijnen. De Rekenkamer concludeerde voorts dat onder de directeuren Personeel van de departementen geen duidelijk beeld meer bestond van de rol van de coördinerend minister.

De minister van Binnenlandse Zaken onderschreef deze conclusies en zegde toe duidelijkheid te scheppen over de positie van de coördinerende bewindspersoon. De herbezinning op haar rol zou in 1994 worden afgerond met de actualisering van het Coördinatiebesluit.

In september 1994 ontving de Rekenkamer van de minister van Binnenlandse Zaken de nota «Personeelsmanagement Rijksdienst, Koers en Beleid» van 25 augustus 1994. De minister heeft deze nota ter kennisneming toegezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer, het SG-beraad en de directeuren Personeel van de departementen. De nota verschaft volgens de bewindspersoon duidelijkheid over de positie van de coördinerende minister.

In de nota wordt de eigen verantwoordelijkheid van de individuele ministers voor de personele aansturing van hun departementen benadrukt. Daar waar het kabinet het belang van eenheid van beleid echter zwaarder laat wegen dan de individuele verantwoordelijkheid, kan het de coördinerend minister opdragen te bevorderen dat de gewenste eenheid, respectievelijk het gewenste resultaat, wordt bereikt. Ook efficiency-overwegingen kunnen voor het kabinet aanleiding zijn voor een gezamenlijke aanpak van problemen. In dit spanningsveld tussen centrale sturing en beleidsvrijheid is het de taak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken om de verschillende visies van het ambtelijk management, het politieke management, respectievelijk de centrales van overheidspersoneel bij de politieke besluitvorming te betrekken en in te gaan op de gevolgen van beleidsvoorstellen voor het management of voor de bedrijfsvoering.

De nota beschrijft vervolgens de verschillende deelterreinen van het personeelsbeleid bij het Rijk en de rol van het coördinerende ministerie hierin. De formele overlegstructuur en -procedures krijgen eveneens aandacht. Hierbij wordt ook de rol van het beraad van secretarissen-generaal geschetst dat bij belangrijke beleidsonderwerpen het management van de ministeries vertegenwoordigt en hierbij in de plaats treedt van de Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst (ICPR).

Tenslotte blijkt uit de nota dat het voornemen bestaat om het Coördinatiebesluit uit 1958 in te trekken onder de gelijktijdige vastlegging van de taak van de minister van Binnenlandse Zaken en de Formatiecommissie ten aanzien van het formatiebeleid. De coördinerende taak zou al voldoende verankerd zijn in de reguliere kabinetsafspraken en regelgeving.

De Rekenkamer constateert dat de nota een geactualiseerd beeld geeft van de rol van de coördinerend bewindspersoon en daarmee tegemoet komt aan de door de Rekenkamer gesignaleerde behoefte in het departementale veld. Omdat, zoals ook in de nota wordt gesteld, de taken van Binnenlandse Zaken niet eens en voor altijd kunnen worden vastgelegd, gaat de Rekenkamer er van uit dat de nota periodiek zal worden geactualiseerd. Dit is zeker van belang nu het voornemen bestaat het verouderde Coördinatiebesluit niet te actualiseren maar in te trekken.

De Rekenkamer gaat er voorts van uit dat met de bevestiging in de nota van de formele overlegprocedures de minister van Binnenlandse Zaken er ook op toe zal zien dat de besluitvorming conform deze procedures zal verlopen. Dit was in het verleden niet altijd het geval waardoor soms onduidelijkheid ontstond.

## **ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

### **2.2. Informatietechnologie in het primair en secundair onderwijs**

#### *1. Inleiding*

In het Decemberverslag 1992 rapporteerde de Algemene Rekenkamer onder punt 8.1 over een onderzoek naar informatietechnologie in het primair en secundair onderwijs. Nagegaan was hoe de minister van Onderwijs en Wetenschappen zich ervan verzekerde dat de uitgaven ten behoeve van de informatietechnologie rechtmatig, efficiënt en effectief werden aangewend. De conclusie luidde dat de beleidsvoorbereiding bij de onderzochte projecten te wensen overliet.

De minister deed in zijn reactie op het onderzoek toezeggingen ten aanzien van het begrotingsbeheer en het aangaan van contracten met derden.

De Rekenkamer ging in januari 1995 na in hoeverre de toezeggingen zijn nagekomen.

#### *2. Begrotingsbeheer*

Een van de toezeggingen was dat meer aandacht gegeven zou worden aan het tussentijds bewaken van de uitputting van de reeds aan de uitvoerder verstrekte middelen. De minister tekende hierbij aan dat er wel een evenwicht gezocht moest worden tussen enerzijds het financiële belang en anderzijds de bestuurslast voor de overheid.

De Rekenkamer constateerde in haar vervolgonderzoek dat alle destijds in gang gezette projecten inmiddels zijn afgerond en dat sinds 1992 op dit terrein geen nieuwe projecten zijn geïnitieerd. De toezegging van de minister kon derhalve niet in de praktijk worden getoetst.

#### *3. Richtlijnen voor het aangaan van contracten met derden*

Een andere toezegging was dat de directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen richtlijnen zou opstellen voor de processen leidend tot het afsluiten van contracten en voor de vormvoorschriften waaraan contracten moeten voldoen.

De Rekenkamer stelde vast dat de directie Wetgeving en Juridische Zaken in november 1993 de Landsadvocaat heeft verzocht een handleiding op te stellen voor het voorbereiden en opstellen van contracten tussen het ministerie en particuliere bedrijven. Tussentijds uitgevaardigde nieuwe Europese richtlijnen hebben echter de totstandkoming van deze handleiding vertraagd.

In januari 1995 bleek inmiddels op initiatief van de directie een werkgroep te zijn ingesteld waarin ook de Landsadvocaat participeert. Deze werkgroep heeft tot taak te komen tot:

- ± praktisch hanteerbare richtlijnen voor zowel de onderhandelingsfase als voor het afsluiten van contracten;
- ± een handleiding openbare aanbesteding diensten;
- ± modellen voor veel voorkomende contracten.

Van ambtelijke zijde werd vernomen dat het resultaat van de activiteiten van de werkgroep naar verwachting in de zomer van 1995 beschikbaar zal zijn.

Wellicht ten overvloede wijst de Rekenkamer op haar publikatie «Contracten voor de interne bedrijfsvoering van de Rijksoverheid» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991±1992, 22 560, nrs. 1±2). Hierin geeft zij

een aantal aanbevelingen op het terrein van voorbereiding en uitvoering van contracten voor de levering van goederen en diensten ten behoeve van de interne bedrijfsvoering van de rijksdienst. De resultaten van een in 1994 verricht vervolgonderzoek naar dit thema zijn opgenomen in punt 2.10 van dit verslag.

#### *4. Ex ante-evaluatie*

Hoewel de minister over het verrichten van ex ante-evaluaties geen toezegging deed, schreef hij in zijn reactie op het onderzoek van mening te zijn dat, met inachtneming van beperkingen van personele en financiële aard, voor elk belangrijk beleidsvoornemen zou moeten worden nagegaan of, en zo ja welk type ex ante-evaluatie mogelijk en gewenst is.

In haar vervolgonderzoek stelde de Rekenkamer vast dat de centrale directie Financieel-Economische Zaken inmiddels in een voorschrift heeft vastgelegd dat in elk beleidsvoorstel gegevens moeten worden opgenomen over de verwachte financiële effecten bij realisatie van de doelstelling. Ook dient de doelstelling van het beleidsvoorstel zodanig concreet geformuleerd te worden dat onderzocht kan worden of de doelstelling is bereikt. Tevens moet aangegeven worden welk beleidsinstrument wordt ingezet en op welke wijze zal worden nagegaan of de doelbereiking door het beleidsinstrument is veroorzaakt. Voorts moeten mogelijke alternatieve oplossingen voor het beleidsprobleem worden aangegeven, met de daarbij te onderkennen risico's. Naast mogelijke tussentijdse evaluatiemomenten dient tenslotte nog aangegeven te worden welke gegevens en indicatoren vanaf de invoering zullen worden verzameld om de ex post-evaluatie inhoud te kunnen geven.

De Rekenkamer zal de toepassing van dit voorschrift ± waarvan zij met instemming heeft kennis genomen ± met belangstelling blijven volgen.

### **2.3. Scholenbouw voortgezet onderwijs**

In haar verslag 1988 (punt 3.8.4 en punt 3.11.5) publiceerde de Algemene Rekenkamer de resultaten van twee onderzoeken naar de nieuwbouw van scholen in het voortgezet onderwijs. Hierin werd aandacht geschonken aan de rol van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (in casu de Rijksgebouwendienst). Met de bouw van scholen in het voortgezet onderwijs is jaarlijks nog steeds een bedrag van gemiddeld f 400 miljoen gemoeid. Het onderzoek leidde tot diverse conclusies en aanbevelingen.

De Rekenkamer heeft in 1994 een vervolgonderzoek verricht dat was toegespitst op punten die een rol kunnen spelen in de discussie over de in de begroting 1995 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aangekondigde overdracht van de huisvestingstaak in het primair en voortgezet onderwijs van het Rijk aan de gemeenten.

Deze overdracht gaat gepaard met aanpassing van de uitkeringen uit het Gemeentefonds. Een wetsvoorstel hierover is in voorbereiding.

De Rekenkamer dringt erop aan bij de decentralisatie extra aandacht te besteden aan de door de jaren heen opgebouwde expertise bij vooral de Rijksgebouwendienst (RGD).

Meer in het bijzonder betreft het de volgende drie punten:

± de RGD verricht voor nieuwbouwprojecten een kwaliteitstoets. De RGD doet dit op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Op de (verdere) ontwikkeling van het toetsingsinstrument had de Rekenkamer in het onderzoek uit 1988 aangedrongen. Inmiddels beschikt de RGD over gedetailleerde kwaliteitsnormen voor nieuwbouwprojecten;

± de Rekenkamer drong in het Verslag 1988 aan op vergroting van het inzicht in de kosten-kwaliteitsverhouding. De RGD heeft hiervoor referentiemodellen ontwikkeld;

± het voornemen bestaat om in het Bouwbesluit VROM een hoofdstuk op te nemen, waarin de minimale technische kwaliteit van onderwijsgebouwen wordt vastgelegd. De Rekenkamer zou het ontstaan van een dergelijk hoofdstuk toejuichen. Het kan een ondersteuning vormen voor het toezicht van gemeenten op de uitvoering van scholenbouwprojecten.

## **FINANCIËN**

### **2.4. Roerende zaken in rijkseigendom**

De Algemene Rekenkamer publiceerde in het Decembersverslag 1992 (punt 17.1) de resultaten van een onderzoek naar roerende zaken in rijkseigendom. Zij stelde toen het verbeteringsproces van zowel staatsbalans als materieelbeheer nauwlettend te zullen volgen. In antwoord op een vraag van de Commissie voor de Rijksuitgaven gaf de Rekenkamer aan dat zij in haar Verslag 1994 de bevindingen van een vervolgonderzoek naar deze materie zou opnemen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992±1993, 22 960, nr. 15).

De Rekenkamer meent echter dat het niet zinvol is het toegezegde onderzoek in dit verslag op te nemen. De minister van Financiën merkte destijds op dat hij de eisen die de Rekenkamer aan het materieelbeheer stelt, grotendeels zou opnemen in het in voorbereiding zijnde Besluit materieelbeheer. Dat besluit blijkt echter twee jaar later, eind februari 1995 nog niet gereed te zijn.

De Rekenkamer zal eerst nadat het besluit van kracht is geworden het vervolgonderzoek zinvol kunnen uitvoeren en publiceren.

## DEFENSIE

### 2.5. Controle F-16-project

De Algemene Rekenkamer volgt in samenwerking met de rekenkamers van België, Denemarken, Noorwegen en de Verenigde Staten de controle rondom het F-16-project. In 1994 ging daarbij de aandacht opnieuw uit naar de definitieve afrekening van in de jaren zeventig en tachtig aangeschafte F-16's en naar de prijscontrole op het moderniseringsproject Midlife Update.

In 1977 kochten de betrokken landen gezamenlijk een eerste serie F-16 jachtvliegtuigen. Nederland nam hieraan deel met de aankoop van 102 toestellen. De definitieve afrekening voor de aangekochte vliegtuigen werd tot voor kort in 1997 voorzien. Tijdens in september 1994 gehouden overleg tussen de betrokken rekenkamers werd 1997 evenwel door Amerikaanse functionarissen te optimistisch genoemd. Voor de vervolgaankopen (waaraan Nederland met 111 toestellen deelnam) uit het begin van de jaren tachtig is in het geheel nog niet aan te geven wanneer de definitieve afrekening te verwachten is. Verder is nog onzeker in hoeverre deze definitieve afrekeningen vergezeld zullen zijn van verklaringen van de betrokken Amerikaanse controle-instanties dat het juiste bedrag is betaald.

De Rekenkamer achtte, evenals de rekenkamers van de andere betrokken landen, de gang van zaken en het tempo waarin deze zaak wordt afgewikkeld hoogst onbevredigend. Op gezamenlijk verzoek van de rekenkamers wordt de gang van zaken door het bureau van de Inspector General van het Amerikaanse Ministerie van Defensie geëvalueerd.

Evenmin bevredigend was de gang van zaken bij de prijscontrole op het Midlife Update project waarmee circa f 1,9 miljard is gemoeid. Dit project betreft vooral de modernisering van de vliegtuigelectronica, waardoor voor Nederland de operationale levensduur van 136 F-16-jachtvliegtuigen met tenminste 10 jaar wordt verlengd. De in april 1994 gemaakte afspraken over controle van het project bleken op een aantal belangrijke punten niet te worden nageleefd. Zo was er sprake van een volstrekte eenzijdigheid in de informatie-uitwisseling. Vanuit Nederland en de andere deelnemende Europese landen werd wel informatie over uitgevoerde (prijs)controles aan de Amerikaanse controle-instanties ter beschikking gesteld, maar het omgekeerde gebeurde niet. De samenwerkende rekenkamers kwamen overeen om als geen verbetering zou optreden ± zich hierover tot de respectievelijke ministers van Defensie te wenden. Deze afspraak leidde er toe dat de Algemene Rekenkamer in november 1994 in een brief aan de Minister van Defensie haar ongerustheid uitte over het niet naleven van de afspraken en de gevolgen daarvan. Zij drong er op aan om een clause op te nemen in de voor de modificatie te ondertekenen contracten waardoor het mogelijk zou zijn op de ondertekening terug te komen zolang niet aan de gemaakte controleafspraken tegemoet wordt gekomen. Thans wordt over de ook voor het Ministerie van Defensie onbevredigende situatie overleg gevoerd tussen Nederland en de Verenigde Staten.

## **VERKEER EN WATERSTAAT**

### **2.6. Onderhoud rijkswaarwegen**

#### *1. Inleiding*

In het Decemberverslag 1992 publiceerde de Algemene Rekenkamer onder punt 12.2 de resultaten van een onderzoek naar het onderhoud van rijkswaarwegen door Rijkswaterstaat. Uit dit onderzoek bleek dat iedere regionale directie van Rijkswaterstaat de vrijheid had om een eigen invulling te geven aan de uitvoering van de inspecties. Inspectiegegevens waren niet zonder meer onderling vergelijkbaar en konden daardoor niet dienen om op centraal niveau inzicht te geven in de onderhoudstoestand en -achterstand van de Nederlandse vaarwegen.

De Rekenkamer was van mening dat deze gang van zaken ongewenst was omdat hij geen zicht bood op de ware onderhoudstoestand en -achterstand en evenmin borg stond voor een optimale inzet van de middelen.

De Rekenkamer beval in 1992 aan om op basis van een landelijke norm te streven naar een uniforme wijze van inspecteren en vastleggen van inspectieresultaten en een onderbouwde inspectiefrequentie. De activiteiten gericht op het ontwikkelen van vastleggingssystemen zouden volgens de Rekenkamer op elkaar moeten worden afgestemd.

Aangezien het jaarlijkse onderhoudsbudget op basis van de door de regionale directies aangeleverde inspectiegegevens werd verdeeld, beval de Rekenkamer tevens aan deze gegevens op kwaliteit te controleren.

Ook zouden de ramingen systematisch met de realisaties vergeleken moeten worden om het realiteitsgehalte van de ramingen te verhogen.

In haar reactie van november 1992 schreef de minister van Verkeer en Waterstaat duidelijke aandacht te zullen geven aan de vraag hoe aan de aanbevelingen van de Rekenkamer het beste vorm gegeven kon worden. De onderhoudsplanning achtte de minister voldoende onderbouwd. Wel zou volgens haar verdere uniformering inderdaad tot enige verbetering kunnen leiden. Dat vond de minister nastrevenswaardig.

Naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamer stelde de Commissie voor de Rijksuitgaven een aantal vragen aan de minister van Verkeer en Waterstaat. De vragen betroffen onder andere de aanbeveling van de Rekenkamer om op basis van een landelijke norm te streven naar een uniforme wijze van inspecteren en vastleggen van inspectieresultaten. Ook wilde de commissie weten waarom Rijkswaterstaat nog geen onderhoudsniveau vastgesteld had.

De minister heeft de vragen beantwoord bij brief van 4 juni 1993 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992±1993, 22 960, nr. 11). Zij verwees bij die gelegenheid naar de toen nog in uitvoering zijnde evaluatie van het beleid ten aanzien van het beheer en onderhoud van de natte infrastructuur.

De resultaten van deze beleidsevaluatie zond de minister in september 1994 aan de Tweede Kamer, in de vorm van de nota «Beheer op Peil» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993±1994, 23 400, hoofdstuk XII, nr. 65). Deze nota bevatte tevens de uitgangspunten van het project Beheer op Peil, waarmee het ministerie in 1994 startte.

De Rekenkamer ging naar aanleiding hiervan in december 1994 na in hoeverre de minister van Verkeer en Waterstaat sedert 1992 uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer.



## 2. Bevindingen

De conclusie in de nota «Beheer op Peil» luidde dat de onderhoudsachterstand in de periode 1987±1993 ongeveer gelijk is gebleven maar dat de kosten voor het inhalen van de achterstand fors zijn gestegen. In 1993 bedroegen de kosten f 673 miljoen (prijspeil 1993). Dit was ongeveer f 200 miljoen meer dan in 1987. Een belangrijke oorzaak van deze stijging zijn de gestegen kosten van milieuhygiënisch baggeren en bergen van verontreinigd slib (onderhoudsspecie).

Voor de inventarisatie van de toestand van de rijksvaarwegen voor de nota «Beheer op Peil» had Rijkswaterstaat een aparte enquête nodig. De uniformiteit en onderlinge consistentie bij het invullen van de enquête zijn bewaakt door Rijkswaterstaat. De uit de inventarisatie voortvloeiende projecten zijn aan een controle onderworpen ter verificatie van de landelijke consistentie.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in «Beheer op Peil» gekozen voor een integrale benadering van het beheer en onderhoud van rijksvaarwegen. In plaats van de onderdelen van waterwegen zoals bruggen, sluizen en oevers als losstaande elementen voor beheer en onderhoud te behandelen, worden alle functies die zijn toegekend aan een waterweg beschouwd als een integraal geheel. De bijbehorende begrotingsartikelen, zowel aanleg- als onderhoudartikelen, worden eveneens als een integraal geheel beschouwd. Medio 1995 dient deze benadering verder uitgewerkt te zijn in regionale onderhouds- en beheersplannen.

Inmiddels is per vaarwegonderdeel een kwaliteitsniveau bepaald waarop moet worden ingegrepen om te voorkomen dat een object weldra zal falen (functieverlies). Dit wordt het «interventie-niveau» genoemd. De ingreep kan bestaan uit onderhoud, aanleg, verbetering en herstel.

Met het project Beheer op Peil is een landelijke norm voor onderhoud gerealiseerd die een basis vormt voor een meer uniforme wijze van inspecteren en vastleggen van inspectieresultaten. Een centrale richtlijn gericht op volledige uniformiteit van de inspecties paste volgens Rijkswaterstaat niet geheel in haar besturingsfilosofie. Deze filosofie geeft enige beleidsruimte voor de regionale directies. Wel streefde Rijkswaterstaat ernaar de uniformiteit van de regionale onderhouds- en beheersplannen te bevorderen door het ontwikkelen van een blauwdruk ten behoeve van de regionale directies.

De door de Rekenkamer aanbevolen onderlinge afstemming bij de ontwikkeling van vastleggingssystemen is ~~aan~~ van de doelen van het project Beheer op Peil. De bestaande vastleggingssystemen met betrekking tot inspecties voor kunstwerken en oevers waren volgens Rijkswaterstaat te beperkt omdat zij niet ingepast konden worden in de integrale benadering van onderhoud en beheer. In het kader van het project Beheer op Peil zal de bruikbaarheid en inpasbaarheid van deze systemen nader worden gezien. Definitief uitsluitsel hierover zal in 1995 door Rijkswaterstaat worden gegeven.

De onderbouwing van het jaarlijkse onderhoudsbudget geschiedde tot dusver voor een belangrijk deel op basis van afzonderlijke meerjarenplansystemen voor de vaarwegonderdelen kunstwerken, oevers en bodems. In het kader van het project Beheer op Peil zullen de verschillende meerjarenplansystemen op den duur geïntegreerd worden tot ~~aan~~ algemene bijdrage ten behoeve van het waterbeheer aan de begrotingsvoorbereiding.

De door de Rekenkamer aanbevolen systematische vergelijking van raming en realisatie van de individuele onderhoudsprojecten is nog niet in praktijk gebracht. Voor een belangrijk deel wordt aan deze aanbeveling echter wel tegemoet gekomen. Rijkswaterstaat heeft in het project ramingen infrastructuur een systematiek ontwikkeld die het realiteitsgehalte van de ramingen moet verhogen. Deze systematiek zal bij toekomstige infrastructuurprojecten toegepast worden. Daarnaast wordt er in het project Beheer op Peil naar gestreefd de regionale onderhouds- en beheersplannen jaarlijks bij te stellen naar aanleiding van het gerealiseerde onderhoud. Hierdoor worden grote afwijkingen tussen de vastgelegde en de feitelijke onderhoudstoestand voorkomen.

### *3. Conclusies*

De Rekenkamer concludeerde dat in aanzet uitvoering is gegeven aan haar aanbeveling om op basis van een landelijke norm te streven naar een uniforme wijze van inspecteren en vastleggen van inspectieresultaten en een onderbouwde inspectiefrequentie. Het betreft een ontwikkeling die echter nog verder gestalte moet krijgen.

De aanbeveling om de door de regionale directies aangeleverde gegevens op kwaliteit te controleren, is voor de inventarisatie van de onderhoudstoestand in 1993 in praktijk gebracht.

De door de Rekenkamer aanbevolen systematische vergelijking van raming en realisatie van individuele onderhoudsprojecten is nog niet in praktijk gebracht. Wel heeft het ministerie belangrijke stappen gezet om ook aan deze aanbeveling uitvoering te geven.

## **VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

### **2.7. Toetsbaarheid kinderopvangbeleid**

De Algemene Rekenkamer onderzocht in 1991 of de doelstellingen van de Stimuleringsmaatregel kinderopvang 1990±1993 duidelijk genoeg waren om daaruit de toetsingscriteria af te kunnen leiden voor een evaluatie van de maatregel op een later tijdstip (Tweede Kamer 1990±1991, 22 233, nrs. 1±2). De Rekenkamer heeft op grond van dit onderzoek met de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur gecorrespondeerd om met name meer duidelijkheid te verkrijgen over de doelstellingen van de stimuleringsmaatregel kinderopvangbeleid en over de te hanteren criteria bij de voorgenomen evaluatie van de maatregel.

De Rekenkamer concludeerde dat de minister was tegemoetgekomen aan de wens van de Rekenkamer om alle doelen in de voorgenomen evaluatie te betrekken. In haar antwoord had de minister voor alle door de Rekenkamer onderscheiden doelen aangegeven of en op welke wijze deze in de evaluatie zouden worden betrokken en daar veelal de betreffende evaluatiecriteria aan toegevoegd.

Wel was open blijven staan de vraag naar het beoogde effect van de stimuleringsmaatregel kinderopvang op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Een toetsbare indicatie daarvoor gaf de minister niet. Door het ontbreken hiervan zou het volgens de Rekenkamer te zijner tijd moeilijk worden om te beoordelen in welke mate gesproken kan worden van geslaagd beleid. Voorts stelde de Rekenkamer vast dat, als gevolg van de decentrale invulling van het beleid door gemeenten de minister relatief weinig sturingsmogelijkheden had ten aanzien van de gestelde doelen.

Sinds het Rekenkameronderzoek is een uitgebreid programma van (evaluatie-)onderzoeken inzake de Stimuleringsmaatregel 1990±1993 uitgevoerd.

Zo werden onder meer tussentijdse evaluaties uitgevoerd over 1990, 1991 en over 1992 waarbij aan vrijwel alle in het Rekenkamerrapport aanbevolen onderwerpen aandacht werd besteed. Samenvattend stelt de Rekenkamer vast dat de volgende evaluatie-onderzoeken werden uitgevoerd:

- ± onderzoek naar de feitelijke capaciteitsuitbreiding in de kinderopvang alsmede een contra-expertise onderzoek hiernaar;
- ± onderzoek naar de gemeentelijke verordeningen, ouderbijdrage-tabellen, inhoudelijke verslagen en kosten van kinderopvang;
- ± onderzoek naar het overleg/samenwerking tussen werkgevers en gemeenten;
- ± onderzoek naar de personeelsvoorziening in de kinderopvang;
- ± onderzoek naar de effecten van kinderopvang op de ontwikkeling en het welzijn van kinderen;
- ± onderzoek naar opvattingen van gebruikers van kinderopvang;
- ± onderzoek naar de gewenste kwaliteit van kinderopvang;
- ± onderzoek naar de zelfregulering van kwaliteit in de kinderopvang;
- ± onderzoek waarin de gebruikers en de arbeidsparticipatie van vrouwen centraal staan.

Tijdens een uitgebreide commissievergadering over het Regeringsstandpunt kinderopvang heeft de minister aangekondigd dat op basis van de evaluatieonderzoeken eind 1994 een samenvattende eindrapportage over de gehele periode 1990±1993 zou worden opgesteld (Tweede Kamer, 1992±1993, 21 180, nr. 23). Deze rapportage zou volgens de minister tevens als basis dienen voor rapportage aan de Europese Unie in verband met de Aanbeveling inzake kinderopvang van de Raad van de Europese Unie. Van de zijde van het ministerie heeft de Rekenkamer vernomen dat

de Staten-Generaal binnenkort geïnfomeerd zullen worden over de resultaten van de uitgevoerde evaluatie-onderzoeken.

De Rekenkamer stelt op grond van het uitgevoerde programma van evaluatie-onderzoeken met tevredenheid vast dat aan alle door haar aanbevolen onderwerpen aandacht werd besteed. Daarmee werden alle toezeggingen van de minister inzake evaluatie van de Stimuleringsmaatregel 1990±1993 nagekomen.

Blijkens het onderzoek naar de feitelijke uitbreiding van kinderopvangplaatsen waren er eind 1993 in Nederland circa 68 000 opvangplaatsen beschikbaar. De groei van het aantal kinderopvangplaatsen bedraagt daarmee 51 500 plaatsen terwijl een uitbreiding met 49 000 plaatsen was gepland. De Rekenkamer concludeert op grond van deze cijfers dat het kinderopvangbeleid in kwantitatief opzicht succesvol was.

Tenslotte constateert de Rekenkamer met genoegen dat de minister ook onderzoeken heeft laten verrichten naar de effectiviteit van het beleid. Deze onderzoeken betroffen de relatie tussen arbeidsdeelname en het gebruik van kinderopvangplaatsen alsmede het individuele en maatschappelijke rendement van de kinderopvang. Blijkens deze onderzoeken nemen veel vrouwen die gebruik maken van de opvangregelingen ook deel aan het arbeidsproces. De vraag of deze deelname ook zou hebben plaatsgevonden indien geen overheidssubsidies beschikbaar waren gesteld kon op grond van deze onderzoeken nog niet worden beantwoord. De eindrapportage over de relatie tussen kinderopvang en de arbeidsparticipatie van vrouwen was ten tijde van het vervolgonderzoek van de Rekenkamer nog niet beschikbaar. Van de zijde van het ministerie werd vernomen dat het nog lopende onderzoek in dit kader binnen enkele weken zou worden afgerond.

## DIVERSE BELEIDSTERREINEN

### 2.8. Onderzoek naar verzelfstandigingen 1987-1994

#### 1. Inleiding

Eind 1994 inventariseerde de Algemene Rekenkamer de onderzoeken naar verzelfstandigingen die zij tot dan toe had gepubliceerd. In 1987 publiceerde zij voor het eerst over dit onderwerp; daarna zijn nog 17 van dergelijke onderzoeken gepubliceerd. De lijst met publikaties is opgenomen in punt 5 van dit verslagpunt. Om inzicht te bieden in de knelpunten die de Rekenkamer bij verschillende verzelfstandigingen aantroef, analyseerde zij de bevindingen en conclusies van de onderzoeken.

#### 2. Privatisering en verzelfstandiging

Sinds 1982 probeert de rijksoverheid de efficiency en effectiviteit van haar taken te verbeteren door sommigen ervan op afstand te plaatsen. Dat kan op drie manieren gebeuren: door privatisering, door externe verzelfstandiging of door interne verzelfstandiging.

Bij privatisering wordt de taak niet meer als overheidstaak gezien; de geprivatiseerde instelling ontleent haar positie primair aan de markt. De overheid vindt het echter wel belangrijk dat de betreffende taak nog wordt uitgevoerd. Dit belang kan tot uitdrukking komen in het gebruik van stuurmiddelen als concessieverlening, contractbepalingen of subsidievoorwaarden. De overheid stoot af wanneer zij zelf geen belang meer ziet om de taak als overheidstaak uit te voeren.

Bij interne en externe verzelfstandiging blijft wel sprake van een overheidstaak. Bij interne verzelfstandiging worden taakonderdelen op afstand gezet van het beleidscentrum van het ministerie. Daarbij kan sprake zijn van flexibilisering van de financiële en personele beheersregels, waardoor een doelmatiger bedrijfsvoering mogelijk wordt gemaakt. De verzelfstandigde eenheid blijft onderdeel van het departement, de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van de verzelfstandigde eenheid blijven onverkort gehandhaafd.

Bij externe verzelfstandiging wordt bij of krachtens wet een deel van de bestuurlijke bevoegdheden van de minister overgedragen aan het verzelfstandigde orgaan, waardoor het orgaan niet meer hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. De ministerieële verantwoordelijkheid is dan minder verstrekkend. De in de specifieke wet- en regelgeving vastgelegde ministerieële taken en bevoegdheden ten opzichte van het extern verzelfstandigde orgaan impliceren over het algemeen slechts een bemoeienis op hoofdlijnen. De minister behoudt echter een algemene politieke verantwoordelijkheid voor het betreffende beleidsterrein. Daarnaast kan er nog sprake zijn van comptabele verantwoordelijkheden indien overheidsmiddelen zijn gemoeid met het functioneren van het betreffende orgaan.

Privatisering en afstoting waren aanvankelijk het meest in zwang. In de loop van de jaren tachtig was er een tendens richting externe verzelfstandiging in de vorm van de zogenaamde zelfstandige bestuursorganen. De meest recente ontwikkeling is dat interne verzelfstandiging in een aantal gevallen de voorkeur gaat krijgen boven externe verzelfstandiging. Volgens de rapportage «Verantwoord verzelfstandigen» van de commissie-Sint (september 1994) ligt de keuze voor externe verzelfstandiging slechts voor de hand indien er belangrijke argumenten zijn om de

ministeriële verantwoordelijkheid te beperken. Als voorbeeld van een dergelijk argument noemt het rapport het waarborgen van de belangen van derden ten opzichte van directe politieke bemoeienis.

De Rekenkamer vindt onderzoek naar verzelfstandigingen belangrijk, omdat met het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid ook de parlementaire controle op de overheidstaak in kwestie wordt beperkt. Het onderzoek van de Rekenkamer beoogt vast te stellen of de verzelfstandiging recht- en doelmatig tot stand is gekomen. Daarnaast kijkt de Rekenkamer wat de financiële gevolgen zijn van de verzelfstandiging en wat de gevolgen zijn voor de taakuitvoering en de verantwoordelijkheid van de betrokken minister.

### 3. Onderzoeksbevindingen

De knelpunten die de Rekenkamer bij haar onderzoek naar verschillende verzelfstandigingen aantroef, lagen op het gebied van informatievoorziening, besluitvormingsprocedure, financiële gevolgen, redenen van verzelfstandiging en ministeriële verantwoordelijkheid. Deze knelpunten hadden vooral betrekking op situaties waarin sprake was van privatisering of externe verzelfstandiging.

De Rekenkamer is van mening dat bij dergelijke vormen van verzelfstandiging tijdens het verzelfstandigingsproces de Staten-Generaal tijdig en volledig moet worden geïnformeerd over de financiële en bestuurlijke gevolgen van de verzelfstandiging. Hieraan bleek het nogal eens te schorten.

Hiermee samen hangt de mate van inzichtelijkheid van de besluitvormingsprocedure. De besluitvorming bleek nogal eens gebrekkig gestuurd en gecoördineerd te worden. Bij de verzelfstandiging van de Loodsdienst bijvoorbeeld had dit tot gevolg dat de resultaten voor het Rijk nadeliger uitvielen dan volgens de Rekenkamer noodzakelijk was.

Een overdrachtssom dient volgens de Rekenkamer berekend te worden op basis van betrouwbare financiële gegevens. Afwijkingen van dit uitgangspunt dienen onderbouwd te worden. Tevens dient de prijsbepaling zo min mogelijk op veronderstellingen en zoveel mogelijk op feiten gebaseerd te zijn. Over de waarde van de verzelfstandigde organisatie dient verder duidelijkheid te bestaan voordat de verzelfstandiging plaatsvindt.

De manier waarop bij de door de Rekenkamer onderzochte verzelfstandigingsoperaties de waardebepaling van de verzelfstandigde organisatie plaatsvond, was in een aantal gevallen vatbaar voor kritiek. Een degelijke financiële onderbouwing van de overeengekomen waardebepaling ontbrak bijvoorbeeld bij de privatisering van de Dienst Informatieverwerking Rijkswaterstaat. Dit leidde naar de mening van de Rekenkamer tot een te lage overnamesom. In andere gevallen was de waarde nog niet vastgesteld toen het besluit over de verzelfstandiging werd genomen. Dit was onder meer het geval bij de externe verzelfstandiging van de Luchtverkeersbeveiliging.

De Rekenkamer is van oordeel dat een besluit tot verzelfstandiging pas mag worden genomen wanneer een zo betrouwbaar mogelijk inzicht bestaat in de financiële gevolgen ervan voor de rijksbegroting. Deze eis sluit aan bij de artikelen 13 en 14 van de Comptabiliteitswet, waarin wordt voorgeschreven dat beleidsvoornemens met financiële gevolgen voor het Rijk een toelichting bevatten waarin deze gevolgen worden vermeld. Door het Rijk te geven garanties moeten zowel in tijd als omvang zoveel

mogelijk worden begrensd. Daarbij dienen de risico's evenwichtig te worden verdeeld over de staat en de overnemende of verzelfstandigde partij.

Bij de door de Rekenkamer onderzochte verzelfstandigingsoperaties bleken garanties van het Rijk niet of onvoldoende gelimiteerd te zijn. Hierdoor ontstond grote onzekerheid over de uiteindelijke financiële consequenties. Bij de voorgenomen privatisering van het Staatsvissershavenbedrijf bijvoorbeeld waren de garanties en vergoedingen dusdanig ruim, dat uiteindelijk een negatieve koopsom kon ontstaan. Ook in het geval van de Loodsdienst en de Luchtverkeersbeveiliging waren de consequenties voor de rijksbegroting na verzelfstandiging negatief.

De Rekenkamer is van oordeel dat ieder besluit tot verzelfstandiging helder gemotiveerd dient te worden. De doelstellingen die met de verzelfstandiging beoogd worden dienen concreet en controleerbaar te zijn, zodat ook achteraf de minister en de Staten-Generaal kunnen nagaan of de doelstellingen al dan niet zijn bereikt.

De algemene doelen die de overheid voor ogen had bij de aanvang van het verzelfstandigingsbeleid waren: versterking van de marktsector, verhoging van de efficiency van het overheidsapparaat en budgettaire besparingen op de rijksbegroting. De Rekenkamer constateerde dat deze doelstellingen in een aantal gevallen nauwelijks een rol speelden bij de door haar onderzochte besluiten tot verzelfstandiging. In het algemeen ontbraken heldere, operationaliseerbare doelstellingen voor de verzelfstandiging. Voorts bleek dat de verzelfstandigingsoperatie soms werd aangegrepen om knelpunten die er niet direct mee samenhangen, op te lossen.

De Rekenkamer acht het van groot belang dat de toezichthoudende bevoegdheden van de minister (informatievoorziening en beïnvloedingsmogelijkheden) na externe verzelfstandiging dusdanig zijn geregeld dat de minister zijn politieke en comptabele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de op afstand geplaatste overheidstaak kan dragen. De Rekenkamer ging na of in de praktijk van de door haar onderzochte gevallen de minister ook over dergelijke bevoegdheden beschikte. Hierbij bleek dat deze bevoegdheden in een aantal gevallen ontbraken, of dat de verantwoordelijkheden ten tijde van de externe verzelfstandiging nog onvoldoende duidelijk waren. In het geval van de Luchtverkeersbeveiliging wees de Rekenkamer op de bestuurlijke risico's die dit met zich meebrengt.

#### *4. Slotbeschouwing*

De Rekenkamer is van mening dat aan een besluit tot verzelfstandiging een zorgvuldige afweging ten grondslag moet liggen. De doelstellingen die met de verzelfstandiging beoogd worden dienen helder te zijn, waarbij tevens duidelijk wordt waarom de gekozen vorm van op afstand plaatsen van het betreffende onderdeel van de rijksdienst de voorkeur verdient. Tevens dient een betrouwbaar beeld te bestaan van de (uiteindelijke) financiële gevolgen van de verzelfstandiging.

De rapportage van de commissie-Sint kan aanknopingspunten bieden om een ordelijk besluitvormingsproces over het op afstand plaatsen van overheidstaken te bereiken.

In zijn reactie op het onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheden» dat de Rekenkamer als deel 3 van het Verslag 1994 publiceert, heeft het kabinet aangegeven de aanbeveling van de commissie-Sint over te nemen dat verzelfstandigingsvoorstellen worden ingericht en uitgewerkt langs een vast stramien van denkstappen, waarbij elke stap zorgvuldig gemotiveerd wordt. Met het kabinet verwacht

de Rekenkamer dat dit zal leiden tot verdere stroomlijning van het proces van totstandkoming en invulling van verzelfstandigingen.

De Rekenkamer vestigt tenslotte de aandacht op de rol die de Staten-Generaal kunnen spelen bij externe verzelfstandigingen en privatiseringen. Met het inperken van de ministeriële verantwoordelijkheid neemt ook de mogelijkheid van parlementaire controle op de uitvoering van de overheidstaak in kwestie af. De Rekenkamer vindt het daarom van belang dat de minister de Staten-Generaal inzicht biedt in het wettelijk instrumentarium waarmee het verzelfstandigd orgaan gevolgd en zonedig beïnvloed kan worden.

##### 5. Publikaties

- ± Privatisering Staatsvissershavenbedrijf, Tussentijds rapport 1987.
- ± Verzelfstandiging van de Loodsdienst, Tussentijds rapport 1989.
- ± Tweede fase privatisering Staatsvissershavenbedrijf, Juniverslag 1991.
- ± Sanering Rijkscomputercentrum Heerlen, Juniverslag 1992.
- ± Privatisering Dienst Informatieverwerking Rijkswaterstaat, December-verslag 1992.
- ± Verzelfstandiging Verzekeringskamer, Decemberverslag 1993.
- ± Privatisering Bureau Vernietiging Overheidsarchieven, December-verslag 1993.
- ± Luchtverkeersbeveiliging, Tussentijds rapport 1994.
- ± Staatsloterij, Juniverslag 1994.
- ± Oprichting stichting InnovatieCentra Netwerk Nederland, December-verslag 1994.
- ± Verzelfstandiging Kadaster, Decemberverslag 1994.
- ± Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, December-verslag 1994.

Opmerkingen in het kader van rechtmatigheidsonderzoek inzake verzelfstandigingen:

- ± Arbeidsvoorzieningsorganisatie, Rapporten bij de rekeningen 1990;
- ± Openingsbalans Arbeidsvoorzieningsorganisatie, Rapporten bij de rekeningen 1991;
- ± Financiering Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie, Rechtmatigheidsonderzoek 1992;
- ± Staatsloterij, Rechtmatigheidsonderzoek 1992;
- ± Verzekeringskamer, Rechtmatigheidsonderzoek 1992;
- ± Verzelfstandigingen Binnenlandse Zaken (Staatsdrukkerij/Uitgeverij, Rijks Computer Centrum, Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie, Rijks Opleidingsinstituut, Nederlands Bureau Brandweereexamens), Rechtmatigheidsonderzoek 1993.



## 2.9. Prijzen bij het Rijk

### 1. Inleiding

In 1993 publiceerde de Algemene Rekenkamer een rijksbreed onderzoek naar de prijzen en tarieven die het Rijk aan derden in rekening bracht als vergoeding voor individueel aanwijsbare tegenprestaties. Voorbeelden hiervan zijn de uitgifte van reisdocumenten en de verlening van vergunningen. Het onderzoek richtte zich op een streefproef van 155 tarieven met een financieel belang van in totaal f 1,9 miljard. Uitgangspunt van het onderzoek was het kabinetsbeleid dat zoveel mogelijk kostendekkende tarieven dienen te worden gehanteerd. De resultaten van het onderzoek werden onder de titel «Prijzen bij het Rijk» gepubliceerd in deel 3 van het Verslag 1992 van de Rekenkamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992±1993, 23 065, nrs. 1±2).

Uit het onderzoek kwam naar voren dat bij de ministeries slechts beperkt inzicht bestond in de mate van kostendekkendheid van tarieven. Voor 40% van de tariefactiviteiten kon geen enkele indicatie worden gegeven van de kostendekkendheid. Voor 35% van de activiteiten kon wel worden aangegeven of een tarief al dan niet kostendekkend was, maar niet in welke mate. In slechts 25% van de onderzochte gevallen kon de kostendekkendheid worden uitgedrukt in een percentage. Zeker met het oog op het streven naar bedrijfsmatiger werken bij de rijksdienst achtte de Rekenkamer de resultaten zorgwekkend. Naar aanleiding van haar onderzoek formuleerde de Rekenkamer diverse aanbevelingen, waarvan de belangrijkste de vaststelling en verantwoording van de tarieven betroffen.

De Rekenkamer heeft in 1994 onderzocht in hoeverre de ministers de belangrijkste toezeggingen zijn nagekomen die zij naar aanleiding van het eerdere onderzoek hebben gedaan aan de Rekenkamer en de Staten-Generaal.

De toezeggingen aan de Tweede Kamer werden gedaan in antwoord op diverse schriftelijke vragen, met name gericht aan de minister van Financiën, en in een met deze minister op 28 juni 1993 gehouden uitgebreide commissievergadering van de Commissie voor de Rijksuitgaven (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992±1993, UCV 34). Behalve het tarievenbeleid kwam in deze vergadering ook het geïntegreerd subsidiebeleid aan de orde.

### 2. Tarievenoverzicht 1994

Conform een toezegging van de minister van Financiën in de UCV van 28 juni 1993, is in de tweede helft van 1993 op basis van door de departementen aangeleverde informatie een tarievenoverzicht voor 1994 opgesteld. Daarbij is aangesloten op de 299 geïventariseerde tarieven uit het Rekenkameronderzoek. Als gevolg van mutaties en samenvoegingen betreft het overzicht 255 tariefactiviteiten waarvan de ontvangsten voor 1994 werden geraamd op circa f 2,7 miljard. Over dit overzicht is door de minister van Financiën in maart 1994 gerapporteerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993±1994, 22 150, nr. 20, blz. 12±16).

De minister constateerde daarbij dat van alle tarieven inmiddels tenminste globaal inzicht in de kostendekkendheid bestaat (tegenover 60% in 1991). Verder zou vooruitgang zijn geboekt in het aangeven van de mate van kostendekkendheid in een percentage: tegenover 25% van de activiteiten in 1991, zou dit in 1994 bij ruim 75% het geval zijn.

Wat de kostendekkendheid van tarieven betreft, constateerde de minister een sterke verbetering. Zo was inmiddels het merendeel (51%)

van de tariefactiviteiten kostendekkend, terwijl 38% van de activiteiten onder kostendekkend niveau plaatsvond en 11% boven kostendekkend niveau. Volgens de minister van Financiën waren voor 25 van de 97 tarieven onder kostprijs reeds maatregelen genomen om deze kostendekkend te maken. Bij 20 andere vond begin 1994 onderzoek plaats om de tarieven in de toekomst kostendekkend te maken. Derhalve verwachtte de minister in de toekomst een verdere verhoging van de kostendekkendheid van tarieven.

### *3. Aanscherping tarievenbeleid*

In het Verslag 1992 beval de Rekenkamer de ministers aan periodiek over het door hen gevoerde tarievenbeleid verantwoording af te leggen.

In antwoord op vragen van de Tweede Kamer kondigde de minister van Financiën in juni 1993 aan dat in de memories van toelichting op de departementale begrotingen zou worden aangegeven op welke wijze het tarievenbeleid zou worden aangescherpt, voorzover voor het desbetreffende departement relevant.

In het vervolgonderzoek constateerde de Rekenkamer inderdaad dat de meeste ministeries in de toelichtingen op de begrotingen 1994 en 1995 in het algemeen aandacht besteden aan het tarievenbeleid.

Soms gebeurt dit in het algemene deel van de memorie van toelichting en soms in de artikelsgewijze toelichting. Het Ministerie van Financiën geeft de meeste informatie over het tarievenbeleid, zowel in het algemene deel als in de artikelsgewijze toelichting.

In enkele andere begrotingen wordt veel minder aandacht besteed aan het tarievenbeleid. Zo vermeldt het Ministerie van Binnenlandse Zaken niets over een eventuele aanscherping. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft in de begroting 1995 aan dat het voornemen om via de begroting permanente aandacht voor het tarievenbeleid te waarborgen een taak is «die niet binnen één jaar een tot volledige tevredenheid stemmend resultaat te zien geeft». Toegezegd wordt in het komende jaar met name aandacht te besteden aan een heldere en zoveel mogelijk uniforme presentatie in de begroting. Verder merkte de minister van Verkeer en Waterstaat op dat ook de vergroting van de kostendekkenheid van de tarieven, conform het regeerakkoord, veel aandacht zal krijgen. De minister van Economische Zaken gaf eind 1993 aan een procedure te ontwikkelen om tot een meer afgestemd tarievenbeleid te komen; het tijdstip waarop dit beleid in werking zou treden werd echter niet vermeld.

Enkele ministeries besteden in de toelichting op de begroting helemaal geen aandacht aan het departementale tarievenbeleid. Voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hangt dit waarschijnlijk samen met de beperkte financiële omvang van de tarieven.

Verder hebben de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aangegeven te streven naar een verhoging van de ontvangsten uit tarieven. Voor het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kan worden geconstateerd dat de ontvangsten uit tarieven inderdaad zijn toegenomen (f 166 miljoen in 1991 tegenover f 254 miljoen in 1995). In relatieve zin (ten opzichte van de totale ontvangsten) is voor dit ministerie het aandeel van ontvangsten uit tarieven echter afgenomen in plaats van toegenomen. Bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is er in absolute zin zelfs sprake van een achteruitgang (van f 64 miljoen in 1991 naar f 23 miljoen in 1995). Dit wordt verklaard door de verzelfstandiging van de Dienst voor het Stoomwezen, waarvan de tariefopbrengsten derhalve niet meer in de

begroting worden opgenomen. In de begrotingen 1994 van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en 1995 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen konden, ondanks het streven om de ontvangsten uit de tarieven te verhogen, geen aanwijsbare opbrengsten uit tarieven worden gevonden.

#### *4. Regelgeving*

Al tijdens het in 1993 gepubliceerde onderzoek van de Rekenkamer kondigde de minister van Financiën aan de rijksbegrotingsvoorschriften te zullen aanscherpen. Voortaan zouden de ministers in de begroting moeten aangeven in welke mate tarieven kostendekkend zijn, en waarom eventueel is afgeweken van kostendekkendheid.

Deze toezegging is nog in maart 1993 in belangrijke mate gerealiseerd. De aangepaste rijksbegrotingsvoorschriften geven aan dat in de begroting melding moet worden gemaakt van de wettelijke grondslag van tarieven, van wijzigingen in het tarief en de daaraan verbonden budgettaire consequenties, van de redenen voor afwijking van kostendekkendheid en (indien nodig) van de opbouw van het tarief. In het najaar van 1993 vond een verdere aanscherping van de voorschriften plaats. Vanaf de ontwerp-begrotingen 1995 dient tevens de mate van kostendekkendheid te worden aangegeven.

Conform een aanbeveling van de Rekenkamer geldt inmiddels ook de verplichting tot het gebruik van de Handleiding tarieven van de directie Accountancy Rijksoverheid wanneer op het departement geen eigen adequate kostenadministratie of ander toereikend instrument voorhanden is ter bepaling van tarieven.

#### *5. Kostendekkendheid*

In het vervolgonderzoek ging de Rekenkamer na of de aangescherpte voorschriften en het door de minister van Financiën vastgestelde toegenomen inzicht van de departementen in de kostendekkendheid van tarieven ook hun weerslag vinden in een verbeterde informatieverstrekking bij de ontwerp-begrotingen. Aan de hand van de begrotingen 1995 ging zij voor 65 tariefactiviteiten uit 1991 na of informatie werd gegeven over de volgende aspecten:

- ± de wettelijke grondslag;
- ± de manier van kostenberekening;
- ± de opbouw van het tarief;
- ± de mate van kostendekkendheid;
- ± de redenen voor afwijking van volledige kostendekkendheid;
- ± de afweging van argumenten om meer of minder dan kostendekkende tarieven te hanteren.

Hierbij werd zowel het algemene deel van de memorie van toelichting als de artikelsgewijze toelichting bestudeerd.

De resultaten zijn weergegeven in de volgende tabel.



Over zeven tariefactiviteiten kon geen enkele informatie of verantwoording in de begrotingen worden gevonden. Dit heeft te maken met de mutaties en samenvoegingen van artikel(onderdelen) die sinds 1991 in de diverse begrotingshoofdstukken zijn opgetreden.

Bij het overgrote deel van de overige 58 tarieven wordt, voorzover ze een direct gevolg zijn van regelgeving, de wettelijke grondslag van de onderzochte tariefactiviteiten vermeld.

De manier van kostenberekening  $\pm$  tegen marginale oftewel additionele kosten of tegen integrale kosten  $\pm$  wordt echter maar in iets meer dan een kwart van de gevallen (16 van de 58) vermeld. Iets beter is het gesteld met het verstrekken van informatie over de opbouw van de tarieven. Bij 35% van de tariefactiviteiten (20 van de 58) wordt deze informatie gegeven.

In 33 van de 58 onderzochte gevallen wordt de mate van kostendekkendheid in de begrotingen vermeld; in meer dan 40% dus niet. Gelet op de mededeling van de minister van Financiën dat voor alle tariefactiviteiten tenminste globaal inzicht in de kostendekkendheid bestaat, is deze bevinding teleurstellend.

Van de 33 gevallen waar wel de mate van kostendekkendheid wordt gegeven is meer dan de helft (19 van de 33) kostendekkend. Van de 14 gevallen waar sprake is van meer of minder dan kostendekkende tarieven is in ruim de helft van de gevallen (8) de reden voor niet-kostendekkendheid bekend gemaakt. In bijna de helft van de gevallen (6) wordt enige informatie gegeven over de afwegingen bij het vaststellen van dit niet-kostendekkende tarief.

De ministeries van Financiën, van Justitie en van Defensie vallen bij het verstrekken van informatie in de begroting in positieve zin op. Deze ministeries geven voor de onderzochte tarieven in de regel informatie over alle aspecten in de begroting weer. De ministeries van Binnenlandse Zaken en van Economische Zaken vallen in negatieve zin op. Zij laten een groot aantal aspecten onbelicht. Zo geeft het Ministerie van Economische Zaken in de begroting geen informatie over de manier van kostenberekening, de opbouw en de mate van kostendekkendheid van de tarieven. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken refereert bij slechts een enkele tariefactiviteit aan kostendoorberekening en kostendekking, hoewel de minister in juni 1993 had toegezegd hieraan in de toelichting bij de begroting systematische aandacht te zullen besteden.

De overige ministeries nemen een tussenpositie in. Zij geven niet altijd alle aspecten weer, of niet alle aspecten even goed. Zo wordt bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de wettelijke grondslag en de mate van kostendekkendheid goed weergegeven, maar de manier van kostenberekening en de opbouw van de tarieven veel minder.

## 6. Conclusie

Alles overziend is de Rekenkamer gematigd positief over de maatregelen die de ministeries hebben getroffen naar aanleiding van het in 1993 gepubliceerde onderzoek «Prijzen van het Rijk». Zo zijn sindsdien verbeteringen aangebracht in de regelgeving over tarieven. Ook zijn de meeste ministeries in hun begrotingen meer aandacht gaan besteden aan de verantwoording van het departementale tarievenbeleid. Er is echter zonder meer nog ruimte voor verbetering. Wat het inzicht in de kostendekkendheid van tarieven betreft, moet worden gesteld dat maar een beperkt aantal ministeries de toegezegde informatie in de ontwerp-begrotingen vermeldt. Diverse andere ministeries dienen nog veel te doen aan de presentatie van de tarieven in de begroting. Daar het inzicht in de kostendekkendheid van tarieven op de departementen volgens de minister van Financiën reeds aanwezig is, is de Rekenkamer van mening

dat dit inzicht ook in de ontwerp-begrotingen gepresenteerd dient te worden.

## **2.10. Contracten voor de interne bedrijfsvoering van de rijksoverheid**

### *1. Inleiding*

De Algemene Rekenkamer onderzocht in 1990 en 1991 het beheer van contracten voor de interne bedrijfsvoering door de rijksoverheid. Het onderzoek spitste zich toe op contracten met catering-, schoonmaak-, vervoer- en automatiseringsbedrijven met een financieel belang van tenminste f 50 000. Onder het beheer van contracten wordt begrepen de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de voorbereiding van het contract, de besluitvorming over de inhoud van het contract, en de uitvoering van de overeengekomen verplichtingen. De resultaten van het onderzoek werden gepubliceerd in het Verslag 1991 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991±1992, 22 560, nrs. 1±2).

De Rekenkamer kwam destijds tot de conclusie dat het Rijk, als gevolg van de weinig systematische voorbereiding en uitvoering van contracten, risico's liep op kwalitatief onvoldoende of te dure leveranties.

De Rekenkamer beval aan om, ongeacht een eventuele delegatie van de beslissingsbevoegdheid over contracten naar lagere managementniveaus op centraal niveau voorwaardenscheppende voorzieningen te treffen, zoals:

- ± het vastleggen van de taken en bevoegdheden van de coördinerend directeur aanschaffingenbeleid;
- ± het opstellen op centraal niveau van richtlijnen voor het aangaan van contracten.

Voorts beval de Rekenkamer aan:

- ± concurrentiestelling bij het aangaan van contracten te bevorderen;
- ± zorg te dragen voor een zorgvuldige procesgang bij de voorbereiding en uitvoering van contracten;
- ± vaker evenwichtig en zorgvuldig getoetste algemene voorwaarden en modelcontracten alsmede mantelcontracten te gebruiken;
- ± in de regel contracten aan juridische deskundigen voor te leggen;
- ± eerdere ervaringen vast te leggen, bijvoorbeeld door middel van een leverancierscartotheek, contractenregisters en evaluaties, en er gebruik van te maken.

Naar aanleiding van het onderzoek en de hierover gevoerde discussie in de Tweede Kamer werden door verschillende ministers toezeggingen gedaan. De belangrijkste toezeggingen betroffen de voornemens om richtlijnen/leidraden voor het contractbeheer te ontwerpen of aan te passen danwel procedures voor het contractproces te ontwikkelen. Verder kondigden diverse ministers aan maatregelen te zullen treffen om de juridische kwaliteit van de door hun ministerie afgesloten contracten te verbeteren. Hiernaast zegde de minister van Financiën toe dat de regering daar waar nodig ± zou bevorderen dat de taken en bevoegdheden van de coördinerend directeur aanschaffingenbeleid in een beschikking zouden worden omschreven.

De Rekenkamer heeft in november 1994 onderzocht in hoeverre deze toezeggingen waren nagekomen. In het kader van dit onderzoek is niet vastgesteld in hoeverre de getroffen maatregelen hebben geleid tot verbeteringen in de werking van het contractbeheer.

### *2. Regels en procedures*

De Rekenkamer stelde vast dat de minister van Financiën de concept-regeling Contractbeheer 1995 heeft opgesteld, die naar verwachting in

1995 van kracht zal worden. In deze concept-regeling wordt ingegaan op alle aanbevelingen van de Rekenkamer.

De concept-regeling kent allereerst een aantal gebods- of verbodsbepalingen. Deze betreffen:

- ± enkele aspecten van de administratieve organisatie (functiescheiding en verplicht juridisch advies);
- ± de benoeming en functieomschrijving van de coördinerend directeur aanschaffingen;
- ± de inrichting van de contractdossiers voor contracten waarbij volgens de Comptabiliteitswet de formele contractvorm vereist is;
- ± het instellen van een contractenregister.

Voorts beklemtoont de concept-regeling dat iedere minister zelf verantwoordelijk is voor een recht- en doelmatig contractbeheer binnen het eigen departement. Vele bepalingen uit de concept-regeling blijken dan ook een facultatief karakter te hebben waarbij de minister van Financiën volstaat met het vermelden van een aantal algemene beginselen.

De Rekenkamer stelde overigens vast dat vrijwel alle ministeries sinds het onderzoek hun contractbeheer hebben geanalyseerd en de procedures hebben bijgesteld en/of vastgelegd. Zo hebben de ministeries van Algemene Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken aangegeven de procedures in hun administratieve organisatie te hebben beschreven. Daarnaast trof de Rekenkamer handboeken of leidraden aan bij de ministeries van Justitie, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Defensie en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Verkeer en Waterstaat waren deze handboeken of leidraden nog niet vastgesteld, respectievelijk nog in ontwikkeling. Met name de handboeken van de ministeries van Justitie, van Financiën en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn volledig en gedetailleerd uitgewerkt.

In de handboeken of leidraden wordt over het algemeen aandacht besteed aan het bevorderen van een zorgvuldige procesgang bij de voorbereiding en uitvoering van contracten. Voorts bleek de aandacht voor het hanteren van algemene voorwaarden, modelcontracten en mantelcontracten toegenomen. Vrijwel altijd zijn bepalingen opgenomen betreffende contractenregisters en dossiervorming.

### *3. Juridische kwaliteit contracten*

De Rekenkamer constateerde dat alle ministeries maatregelen hebben getroffen om de juridische kwaliteit van de contracten te verbeteren. Daarbij hebben zij aangegeven in welke gevallen een juridische toetsing van contracten dient plaats te vinden. Doorgaans wordt de (centrale) juridische afdeling van het ministerie hierbij betrokken.

De inschakeling van juridische expertise bleek op verschillende wijzen geregeld te zijn. Zo worden bij het Ministerie van Economische Zaken in beginsel alle concept-contracten juridisch getoetst onder de verantwoordelijkheid van de inkoopafdeling, waarbij de directie Wetgeving en Juridische Aangelegenheden kan worden betrokken. Bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer daarentegen is bepaald dat juridische toetsing alleen plaatsvindt bij contracten met een financieel belang van meer dan f 100 000. Daarnaast moeten specifieke categorieën contracten, zoals contracten over politiek gevoelige onderwerpen, privatiseringsprojecten en leaseovereenkomsten ± ongeacht het



financiële belang ± juridisch getoetst worden door de centrale directie Juridische Zaken.

#### *4. Coördinerend directeur aanschaffingenbeleid*

De Rekenkamer stelde vast dat bij vrijwel alle ministeries een coördinerend directeur aanschaffingenbeleid is aangesteld. Volgens opgave van de ministeries hebben deze functionarissen doorgaans tot taak het bevorderen van inzicht in de aanschaffingen, het toetsen van de onderlinge afstemming van aanschaffingen, het opstellen van jaarlijkse verwervingsprogramma's en het bevorderen van een jaarlijkse verslaggeving. Een dergelijke functionaris was niet aangesteld bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Als reden hiervoor werd de gedecentraliseerde opzet van de inkoopfunctie gemeld. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken vermeldde daarnaast als redenen: «...vermijding van een teveel aan coördinerende vergadercircuits, alsmede .... de noodzaak om te komen tot een afgeslankte overheid....».

#### *5. Conclusies*

De Rekenkamer concludeert dat sinds haar onderzoek in 1990 en 1991 op centraal niveau diverse voorwaardenscheppende voorzieningen zijn getroffen, waarmee in belangrijke mate tegemoet is gekomen aan haar aanbevelingen. Zij wijst erop dat in de door de minister van Financiën opgestelde concept-regeling Contractbeheer 1995 de wijze van het intern contractbeheer alleen op hoofdpunten dwingend is voorgeschreven. De Rekenkamer acht het dan ook van belang dat de ministeries na enige tijd (evaluatie-)onderzoek verrichten naar de mate waarin de thans gerealiseerde voorzieningen ook tot daadwerkelijke verbeteringen in de werking van het contractbeheer hebben geleid.

## **2.11. Voorlichtingscampagnes en voorlichtingsuitgaven**

### *1. Inleiding*

In 1991 rapporteerde de Algemene Rekenkamer over haar onderzoek «Voorlichtingscampagnes van het Rijk» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990±1991, 22 152, nrs. 1±2). Op grond van dit onderzoek pleitte de Rekenkamer in het bijzonder voor een meer planmatige voorbereiding, uitvoering en evaluatie van voorlichtingsactiviteiten.

In 1992 rapporteerde de Rekenkamer over de resultaten van haar onderzoek «Voorlichtingsuitgaven rijksoverheid» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991±1992, 22 620, nrs. 1±2). Dit onderzoek kwam voort uit een behoefte van het kabinet de bevindingen van de ambtelijke werkgroep «Grote Efficiency Voorlichting» aan een nadere analyse te onderwerpen en geschiedde op verzoek van de minister-president. Het onderzoek had tot doel te bezien welke mogelijkheden er zijn om te komen tot een verbeterd inzicht in de uitgaven die met voorlichting zijn gemoeid.

Op grond van dit tweede onderzoek beval de Rekenkamer aan om duidelijkheid te verschaffen aan alle betrokkenen over wat dient te worden verstaan onder voorlichtingsactiviteiten, respectievelijk voorlichtingsuitgaven. Verder werd aanbevolen om te komen tot een programmering van voorlichtingsactiviteiten en -uitgaven en daarover bij voorkeur te rapporteren in de begroting.

Naar aanleiding van beide onderzoeken deed de minister-president onder meer de volgende toezeggingen:

- ± het opstellen van beleidsplannen en het vastleggen van de voorwaarden voor een goed campagneplan;
- ± meer inhoudelijk overleg tussen de beleidsdirecties en de voorlichtingsdirecties;
- ± systematisch evaluatie-onderzoek voor het verkrijgen van inzicht in bereik, effecten en effectiviteit van voorlichtingscampagnes;
- ± een advies van de Voorlichtingsraad over de te hanteren definitie van voorlichting, met een verduidelijking van een aantal activiteiten op het grensvlak van voorlichting en kennisoverdracht in meer strikte zin;
- ± nadere aanwijzingen door of namens de minister van Financiën aan de ministeries over een zodanige inrichting van de begrotingsadministratie dat de voorlichtingsuitgaven concreet zichtbaar worden.

De Rekenkamer heeft in het najaar van 1994 aan de hand van de relevante kamerstukken, informatie over voorlichting uit de begrotingshoofdstukken en door de Voorlichtingsraad naar aanleiding van de eerdere Rekenkameronderzoeken verzamelde informatie onderzocht in hoeverre deze toezeggingen zijn nagekomen.

### *2. Aanmelding voorlichtingscampagnes*

Naar aanleiding van de Rekenkameronderzoeken en de aanbevelingen van de werkgroep «Grote Efficiency Voorlichting» zijn binnen de ministerraad nieuwe afspraken gemaakt over het aanmelden van voorlichtingsprojecten door de ministeries bij de Voorlichtingsraad. Bij brief van 14 mei 1992 informeerde de minister-president de ministeries over de gemaakte afspraken en over de wijze waarop deze dienen te worden uitgevoerd.

Blijkens deze brief geldt voor de aanmelding bij de Voorlichtingsraad van voorgenomen publiekscampagnes en andere voorlichtingsprojecten het volgende:

± de ministeries en de daaronder vallende diensten en instellingen dienen jaarlijks hun voorgenomen voorlichtingsprojecten (uitgezonderd enkele categorieën zoals mededelingen van zuiver feitelijke aard) voor het volgende begrotingsjaar bij de Voorlichtingsraad aan te melden;  
± daarbij wordt melding gemaakt van de voorgenomen projecten in de jaren daarna;  
± de aanmelding geschiedt ± via de centrale voorlichtingsdienst van het ministerie ± schriftelijk bij het secretariaat van de Voorlichtingsraad.

Op basis van de aangemelde projecten stelt de Voorlichtingsraad jaarlijks een programma van voorlichtingsprojecten in hoofdlijnen op dat voor 1 augustus bij de ministerraad moet worden ingediend. Het overzicht wordt als onderdeel van de memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Algemene Zaken bij de Staten-Generaal ingediend.

Inmiddels zijn door de Voorlichtingsraad procedures opgesteld voor de aanmelding van voorlichtingscampagnes. Zo dienen de ministeries alle campagnes met een financiële omvang van f 250 000 of meer alsmede alle massamediale campagnes bij de Voorlichtingsraad aan te melden. Dit laatste betreft met name de voorgenomen Postbus 51-campagnes. In augustus 1993 heeft de commissie Publieksvoorlichting van de Voorlichtingsraad besloten dat ook alle projecten gericht op het onderwijs dienen te worden aangemeld. Bij deze specifieke doelgroep is nadere afstemming volgens de commissie wenselijk. Aan de Rekenkamer is verder medegedeeld dat ook de kleinere campagnes thans worden aangemeld.

Bij de aanmelding van campagnes dient het ministerie de beleidsdoelstelling, de mogelijkheden om de campagne met andere te clusteren, de inzet van andere instrumenten en de motivering van de keuze voor voorlichting te vermelden. Op basis hiervan en van de relatie tussen het onderwerp en de prioriteiten van het kabinetsbeleid, beoordeelt de Voorlichtingsraad de campagnes en komt hij tot een prioritering van de «grote» campagnes.

Vervolgens moeten de voorgenomen projecten worden goedgekeurd door de Voorlichtingsraad op basis van een advies van de directie Toepassing Communicatietechniek van het Ministerie van Algemene Zaken. Ten behoeve van dit advies dient een meer uitgebreide toetsing plaats te vinden waarbij ook wordt beoordeeld op technische gronden. Naast aandacht voor de motivering van de keuze van doelgroep, van communicatiemiddelen en van distributiekkanalen, moet hierbij ook aandacht worden besteed aan de toetsbaarheid en kwantificeerbaarheid van de communicatiedoelstellingen en aan de inzet van andere beleidsinstrumenten en van onderzoek. De ministeries worden geacht hierop reeds zelf te hebben getoetst.

De Rekenkamer stelt vast dat met de gestelde criteria is tegemoetgekomen aan haar aanbevelingen op dit punt. In hoeverre de campagnes ook daadwerkelijk voldoen aan de gestelde criteria werd door haar niet onderzocht.

### *3. Evaluatie-onderzoek*

Uit de begroting 1995 van het Ministerie van Algemene Zaken blijkt dat van de 24 grote campagnes die in 1993 hebben plaatsgevonden er bij 19 campagnes ± vooruitlopend op de inmiddels afgesproken standaardmethode ± een effectonderzoek (met een voor- en nameting) is uitgevoerd. De overige vijf campagnes zijn volgens een andere methode geëvalueerd. Naar aanleiding van vragen van de vaste commissie voor

Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft de Voorlichtingsraad verslag gedaan over de verrichte evaluatieonderzoeken (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994±1995, 23 900 III, nr. 4).

De Rekenkamer constateerde dat de Voorlichtingsraad inmiddels normen had opgesteld voor het reserveren van financiële middelen in het campagnebudget voor het doen van evaluatie-onderzoek. Voor de uitvoering van het evaluatie-onderzoek heeft de raad een «optimaal model» (de zogenaamde «zilveren standaard») opgesteld. De commissie Publieksvoorlichting heeft voorgesteld dit optimale model alleen bij campagnes van f 1,0 miljoen of meer toe te passen. Bij campagnes met een financiële omvang van tussen f 0,5 en 1,0 miljoen zou een beperkter onderzoeksmodel met minder richtlijnen dienen te worden toegepast. Voor campagnes tussen f 0,25 en 0,5 miljoen dient volgens de commissie 10% van het campagnebudget aan effectonderzoek te worden besteed.

#### *4. Definitie voorlichting*

De Rekenkamer stelde vast dat de Voorlichtingsraad nog geen advies aan de ministerraad had uitgebracht over de definitie van voorlichting en het grensvlak tussen voorlichting en kennisoverdracht in engere zin. Gelet op de bestaande verschillen in werkerreinen en organisatie bleek het in 1992 niet mogelijk tot een voor alle ministeries toepasbare definitie te komen.

#### *5. Registratie voorlichtingsuitgaven*

Ook over de registratie van voorlichtingsuitgaven zijn binnen de ministerraad afspraken gemaakt, die op 14 mei 1992 aan de ministeries bekend zijn gemaakt. Het gaat hierbij om de volgende afspraken:

- ± elk ministerie stelt jaarlijks per beleidsterrein een voorlichtings-programmering op met bijbehorende schriftelijke afspraken tussen de betrokken diensten over de besteding van de voorlichtingsgelden;
- ± de voorlichtingsuitgaven worden aangemeld bij de directies Voorlichting (de registratie dient op centraal niveau bij de directies FEZ plaats te vinden);
- ± binnen de ministeries worden afspraken gemaakt die leiden tot centrale melding van voorgenomen projecten;
- ± de werkelijke uitgaven ten behoeve van voorlichting worden duidelijk zichtbaar opgenomen in de begrotingshoofdstukken (in de memorie van toelichting wordt een overzicht verstrekt van de centrale en decentrale personeelsvolumes, de personele en materiële uitgaven, de programma-uitgaven en de subsidies);
- ± de departementale overzichten van voorlichtingsuitgaven worden jaarlijks gebundeld door de Voorlichtingsraad;
- ± door de ministeries worden nadere instructies vastgesteld om (meerjarige) voorlichtingssubsidies te binden aan concrete projecten of duidelijke horizonbepalingen (met daarbij vaste afspraken voor de periodieke beoordeling van de effectiviteit van de met de verstrekte subsidiegelden uitgevoerde projecten).

De Voorlichtingsraad meldde de Rekenkamer dat, gelet op de verschillen in werkerrein en interne organisatie en rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheid van ministers, aan de ministers is overgelaten de toepassing van de nieuwe afspraken over het registreren van voorlichtingsuitgaven intern vorm te geven. Er wordt geen toezicht door de Voorlichtingsraad uitgeoefend op de realisatie van de door de minister-president noodzakelijk geachte maatregelen. Wel meldde de raad ± voor zover zijn beperkte waarneming strekte ± de indruk te hebben dat bij alle ministeries thans afspraken/instructies gelden voor een tijdige en

centrale aanmelding. Verder constateerde hij dat de voorlichtingsuitgaven zichtbaar zijn gemaakt door deze apart te vermelden in de memorie van toelichting bij de begroting voor het volgende jaar. Meer specifieke informatie over de stand van zaken per departement kon de Voorlichtingsraad echter niet verstrekken.

De Rekenkamer concludeert dat een volledige en uniforme registratie van voorlichtingsactiviteiten en -uitgaven nog steeds niet is gegarandeerd.

#### *6. Voorschriften inrichting begrotingsadministratie*

De Rekenkamer constateerde dat er noch door, noch in overeenstemming met de minister van Financiën voorschriften waren geformuleerd voor een zodanige inrichting van de begrotingsadministratie dat de voorlichtingsuitgaven concreet zichtbaar worden. Wel werd in de aanvullende begrotingsaanschrijving van 19 juni 1992 gesteld dat het «wenselijk is» om in de memorie van toelichting bij de ontwerp-begroting 1993 informatie op te nemen over het centrale en decentrale personeelsvolume, de personele en materiële uitgaven, de programma-uitgaven en de subsidies die met voorlichting gemoeid zijn.

De Rekenkamer ging na in hoeverre de begrotingen voor 1994 en 1995 daadwerkelijk de hiervoor genoemde «wenselijke» informatie over voorlichting bevatten. Zij stelde vast dat alle ministeries op enigerlei wijze informatie gaven over voorlichtingsuitgaven. In een aantal gevallen was deze echter fragmentarisch van aard. In positieve zin vielen de ministeries van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken op. In de begrotingen van deze ministeries wordt informatie verstrekt over alle vier genoemde aspecten van de voorlichtingsuitgaven. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft inmiddels een subartikel «Voorlichting» in de begroting opgenomen ter bevordering van de inzichtelijkheid, terwijl het Ministerie van Economische Zaken alle voorlichtingsactiviteiten uit een centraal budget financiert.

Bij de overige ministeries is de begroting op een of meerdere punten onvolledig en maken de uitgaven voor voorlichting veelal onderdeel uit van een verzamelartikel zonder dat deze worden verbijzonderd. Met name in de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zijn voorlichtingsuitgaven slechts met grote moeite terug te vinden.

Voorts is het opmerkelijk dat vergeleken met 1994 de mate waarin de voorlichtingsuitgaven inzichtelijk zijn gemaakt in de begrotingshoofdstukken voor 1995 is afgenomen. Dit geldt met name voor de begrotingen van de ministeries van Financiën, van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Rekenkamer concludeert dat de begrotingen nog steeds geen helder en eenduidig inzicht geven in de totale omvang van de voorlichtingsuitgaven.

#### *7. Conclusies*

De Rekenkamer concludeert dat sinds haar in 1991 en 1992 gepubliceerde onderzoeken op het terrein van de voorlichting vele voorzieningen zijn getroffen die kunnen leiden tot verbeteringen in de planmatige voorbereiding, uitvoering en evaluatie van voorlichtingsactiviteiten. Zij is

daarover dan ook positief gestemd. Wat betreft de definitie van voorlichting en het (met behulp daarvan) inzichtelijk maken van de voorlichtingsuitgaven in de begrotingshoofdstukken stelt de Rekenkamer echter tekortkomingen vast. Met name de geconstateerde afname van inzichtelijkheid in de begroting baart haar zorgen. Zij roept de ministeries nogmaals op om tot een eenduidige definitie van voorlichting te komen. Verbeteringen op deze punten zijn nodig om het mogelijk te maken volledig inzicht te verkrijgen in de rijksuitgaven die verband houden met voorlichting.