

BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Dit verslag bevat de resultaten van veertien onderzoeken. Van elk onderzoek zijn hierna de belangrijkste bevindingen kort weergegeven.

Financiering SNV-programma

De Stichting SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie is ondanks de verzelfstandiging in 1991 nog sterk afhankelijk van, en verbonden met, het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit draagt bij tot enkele onvolkomenheden in de manier waarop het ministerie toezicht houdt op SNV.

Ook is er volgens de Rekenkamer sprake van onvoldoende scheiding tussen beleid en toezicht. Het gebrek aan duidelijke afspraken over inhoudelijke verantwoording en evaluatie leidt bij het ministerie in de praktijk tot onvoldoende informatie over, en inzicht in, de doelmatigheid van de bestedingen van SNV. De rechtmatigheid van de besteding van de SNV-programmagelden is in grote lijnen voldoende gewaarborgd.

De Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen, onder meer ter verbetering en vereenvoudiging van het financieel beheer.

Uitvoering bilaterale projecthulp

Het verdient volgens de Algemene Rekenkamer aanbeveling om de aanlooperperiode voor bilaterale ontwikkelingsprojecten te verlengen en ook een meer realistische inschatting te maken van mogelijke problemen in het ontvangende land, zoals de beperkte uitvoeringscapaciteit van de lokale organisatie en de minder actieve participatie dan beoogd van de doelgroepen.

De Rekenkamer oordeelt positief over de rol van de projectstaven en de ambassades bij de uitvoering van projecten. De ambassades komen echter te weinig toe aan de inhoudelijke begeleiding en bewaking van projecten. De rapportages door de projectuitvoerders zouden beter moeten aansluiten op de informatiebehoeften van de ambassades.

De evaluaties van de projecten leverden meestal veel relevante informatie op over de voortgang, maar werden soms niet op het juiste moment uitgevoerd. De internationale organisaties kwamen hun evaluatie-afspraken vaak niet na.

Toepassing van een bijzonder ontslagartikel bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds

Aan het ontslagartikel 24 van het Arbeidsvoorwaardenreglement van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) heeft het bestuur van het ABP een invulling gegeven die niet overeenkomt met de bedoeling ervan. Ook is het bestuur bij het treffen van ontslagregelingen soms te veel tegemoet gekomen aan de wensen van betrokkenen. De kosten van de regelingen (in totaal maximaal f 20,8 miljoen) waren dus deels vermijdbaar. Ook de tijdens non-activiteit doorbetaalde salariskosten (in totaal f 1,1 miljoen) hadden voor een deel vermeden kunnen worden. De Rekenkamer concludeerde verder dat het anti-cumulatiebeleid van het ABP op enkele punten tekort is geschoten.

Volgens het bestuur van het ABP is artikel 24 steeds terecht toegepast.

Scheiding van voorbereiding en uitvoering van bekostigingsbeleid bij het Ministerie van Onderwijs(, Cultuur) en Wetenschappen

De scheiding van voorbereiding en uitvoering van het bekostigingsbeleid bij het Ministerie van Onderwijs(, Cultuur) en Wetenschappen maakt meer informatie-uitwisseling en overleg tussen de betrokken

organisatie-onderdelen nodig dan was voorzien. Ook werd nog onvoldoende aandacht besteed aan afspraken over te leveren prestaties en het afleggen van verantwoording.

Wel bleek dat de uitvoeringstoets op nieuwe weten regelgeving inderdaad bijdroeg aan de uitvoerbaarheid. De voor de contacten met de onderwijsinstellingen opgerichte Informatiecentra bleken in een behoefte te voorzien. De tevredenheid bij de onderwijsinstellingen over de dienstverlening was in het algemeen redelijk. Uit deze metingen bleek wel dat de wet- en regelgeving vooral in het primair en voortgezet onderwijs nog steeds ingewikkeld werd gevonden. De wettelijke termijnen werden nog in zeker 30% van de gevallen overschreden.

Doelmatigheid bekostiging onderwijsvernieuwingprojecten

Voor een doelmatige bekostiging van onderwijsvernieuwingprojecten in diverse onderwijssectoren waren in de periode 1991–1993 op het Ministerie van Onderwijs(, Cultuur) en Wetenschappen niet alle organisatorische voorzieningen in voldoende mate aanwezig.

Het stellen van een maximum voor de macro-budgetten voor vernieuwingprojecten maakte de uitgaven weliswaar beheersbaar, maar de ramingen van de budgetten achtte de Rekenkamer niet bevredigend.

De onderwijsinstellingen in onder meer het primair en voortgezet onderwijs kregen niet tijdig zekerheid over de projectmiddelen, als gevolg waarvan uitvoeringsproblemen ontstonden.

Verder werd de besluitvorming voor drie onderwijssectoren onvoldoende aangestuurd door evaluaties. De Rekenkamer bepleit ook een sectoroverschrijdende evaluatie van de vernieuwingprojecten. De kwaliteit van het financieel toezicht achtte zij voldoende.

Betalingsverkeer rijksoverheid

In tegenstelling tot vier jaar geleden onderhandelt het Ministerie van Financiën bij de totstandkoming van de contracten voor het betalingsverkeer van de rijksoverheid met de BankGiroCentrale en de Postbank, op basis van vooraf geformuleerde en toetsbare uitgangspunten. Tezamen met een meer zakelijke instelling tijdens de onderhandelingen resulteert dit in financieel gunstiger contracten voor het Rijk.

Integratie vrouwen in de krijgsmacht

De krijgsmacht heeft weliswaar een reeks bruikbare instrumenten ontwikkeld om de beoogde integratie van vrouwen in de krijgsmacht te bereiken, maar was er in 1993 desondanks niet in geslaagd het aandeel van vrouwen op het gewenste niveau van 8% te brengen.

De krijgsmachtdelen bleken terughoudend in het hanteren van een voorkeursbeleid en het nemen van gerichte maatregelen om achterstanden versneld in te lopen. Voorts bleek de betrokkenheid van de commandanten bij het integratiebeleid onvoldoende gestimuleerd te worden.

De Rekenkamer acht het genoemde streefcijfer van 8% voor de nieuwe streefdatum (eind 1996) haalbaar, gelet op openingen die de grootschalige veranderingen in de krijgsmacht in de komende jaren kunnen bieden. De inspanningen zouden daarbij primair gericht moeten worden op een verandering van de organisatiecultuur.

Inspectie milieuhygiëne

De Inspectie Milieuhygiëne heeft de invoering (in 1990) van een nieuwe strategie en werkwijze aanvankelijk voortvarend ter hand genomen. Een tekortkoming is echter dat de Inspectie daarbij niet beschikte over een

compleet overzicht van haar wettelijke taken en bevoegdheden. Een gemis is verder dat de Inspectie geen duidelijk beleid formuleerde voor de vier hoofdtaken, toen enkele jaren na invoering van de nieuwe strategie bleek dat deze niet kon worden voortgezet. Een herijking van de strategie op basis van een evaluatie van de vier hoofdtaken was op dat moment noodzakelijk geweest. De Rekenkamer constateerde verder dat de aanvankelijke doelstelling van de nieuwe strategie (meer inzet voor de handhavingstaak) niet is gerealiseerd.

Energiebesparing rijksgebouwen

Eind 1994 was de registratie van het energiegebruik in rijksgebouwen nog steeds zeer onvolledig. Voorts bleek dat de werkelijke energiegebruiken, voorzover geregistreerd, nog niet aantoonbaar verminderd waren. Door de onzekerheden over de toekomstige huisvesting stellen ministeries investeringen in energiebesparende voorzieningen uit.

Het staat voor de Rekenkamer dan ook niet vast dat de doelstelling voor het jaar 2000 (20% besparing ten opzichte van het gebruik in 1989) wordt gehaald.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer liet mede namens de minister van Economische Zaken weten dat het registreren en analyseren van gebruiksgegevens in de reeds aangekondigde evaluatie van het energiebesparingsprogramma in 1995 speciale aandacht zullen krijgen indien nodig volgen maatregelen.

Toezicht Rijkswaterstaat op besluitvorming vervanging veerboot Westerschelde

Gedeputeerde Staten van Zeeland heeft bij de vervanging van een Westerscheldeveerboot voor een offerte gekozen die aanzienlijk duurder uitkwam dan een andere offerte, zonder hierop commentaar van Rijkswaterstaat als toezichthouder te krijgen. Het is de vraag of Rijkswaterstaat haar toezicht heeft gebaseerd op voldoende informatie. Gezien het feit dat de jaarlijkse rijksbijdrage (onder meer voor deze vervanging) fors was verhoogd, had de Rekenkamer meer aandacht voor de besluitvorming verwacht.

De minister van Verkeer en Waterstaat zegde toe dat wanneer zich een soortgelijke situatie weer zou voordoen, meer dan normale aandacht aan de procedure besteed zou worden, met behoud van ieders verantwoordelijkheid.

Stormvloedkering Nieuwe Waterweg

De realisering van de stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg is een te groot en te complex project om de «design and construct» contractvorm op toe te passen. De vaste prijs voor ontwerp en bouw en het systeem van kwaliteitsborging kunnen weliswaar de controle vereenvoudigen, maar een gedegen kennis van het te realiseren object is dan absoluut noodzakelijk. Deze contractvorm is volgens de Rekenkamer daarom geschikter voor routinematige projecten.

In de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer miste de Rekenkamer informatie over bijdragen van derden en over de projectreserve.

Technisch ontwikkelingskrediet

Er zijn in opzet voldoende waarborgen voor de effectiviteit van de regeling Technisch Ontwikkelingskrediet, die is gericht op technologische vernieuwingen in het Nederlandse bedrijfsleven. De in de regeling opgenomen criteria voor aanvragen, beoordeelt de Rekenkamer als positief. De uitvoering van de regeling door Senter, een agentschap van

het Ministerie van Economische Zaken, laat echter te wensen over. Bij het toetsen van nieuwe aanvragen aan de selectiecriteria legt de projectadviseur van Senter zijn oordeel in een belangrijk deel van de gevallen niet expliciet vast. De Rekenkamer acht het verder niet correct dat de onafhankelijke Ontwikkelingsraad (die uiteindelijk de minister adviseert) soms van het advies van de projectadviseur afwijkt zonder deze beslissing te motiveren. Het is opmerkelijk dat de effectiviteit van de TOK-regeling, die al veertig jaar bestaat, vanwege de minister niet eerder uitgebreid is onderzocht.

Beleid ter bevordering van doelmatigheid bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Een integraal beleid ter bevordering van de doelmatigheid bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is binnen handbereik.

De centrale directie Financieel-Economische Zaken (CDFEZ, inmiddels DFEZ geheten) bleek, in vergelijking met twee jaar geleden, op onderdelen vooruitgang te hebben geboekt bij de uitvoering van haar doelmatigheidstaken. De Accountantsdienst daarentegen had de doelmatigheidstaken niet overeenkomstig de voornemens uitgewerkt. Ondanks een aantal kanttekeningen bij de conclusies van de Rekenkamer onderschreef de minister dat de uitvoering van de doelmatigheidstaken van zowel DFEZ als de Accountantsdienst zoveel mogelijk op zichtbare en controleerbare wijze moet geschieden.

Buitengewoon verlof van lange duur

Bij het verlenen van buitengewoon verlof van lange duur passen rijksoverheidsinstanties de regels niet altijd correct toe. Zo werd zeer vaak de maximale verloftermijn overschreden en werd in sommige gevallen een onjuiste rechtsgrond voor het verlof gehanteerd. Ook bleken veel fouten te worden gemaakt bij de afdracht en inning van de pensioenpremie. Het financieel belang hiervan is aanzienlijk. De Rekenkamer achtte het verder niet juist dat de (fictieve) salarissen van de betrokken ambtenaren tijdens het verlof jaarlijks werden verhoogd. Zij heeft de ministers aanbevolen om de verlofgangers voorafgaand aan het verlof een verklaring te laten tekenen waarin deze zich akkoord verklaren met de aan het verlof verbonden voorwaarden.

De Rekenkamer beveelt de verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken verder aan om de regelgeving op diverse punten aan te passen. Voor rechterlijke ambtenaren die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie vallen, ontbreekt regelgeving voor buitengewoon verlof vrijwel geheel.

1. BUITENLANDSE ZAKEN

1.1. Financiering SNV-programma

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in 1994 een onderzoek uitgevoerd naar de financiering van het programma van de Stichting SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Doel van het onderzoek was te beoordelen of er voldoende waarborgen zijn dat SNV de gelden die haar ter beschikking zijn gesteld recht- en doelmatig besteedt.

Ondanks de verzelfstandiging in 1991 is SNV nog sterk afhankelijk van, en verbonden met, het ministerie. Deze hybride structuur draagt bij tot enkele onvolkomenheden of onduidelijkheden in de manier waarop het ministerie toezicht houdt op SNV.

Hoewel SNV de vrijheid heeft om haar eigen beleid te bepalen, heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking nog veel mogelijkheden om dat beleid te beïnvloeden. Omdat echter een departementaal bureau, dat beleidsmatig toezicht houdt op SNV, ontbreekt, is er volgens de Rekenkamer sprake van onvoldoende scheiding tussen beleid en toezicht.

De Rekenkamer concludeert dat er in opzet slechts globale waarborgen zijn, gericht op een doelmatige besteding van de gelden. Het gebrek aan duidelijke afspraken over inhoudelijke verantwoording en evaluatie leidt bij het ministerie in de praktijk tot onvoldoende informatie over, en inzicht in, de doelmatigheid van de bestedingen van SNV.

Wat betreft de waarborgen op het gebied van uitvoering, beheer, financiële verantwoording en toezicht kan worden geconstateerd dat deze qua opzet en werking in grote lijnen voldoende zekerheid geven voor de rechtmatigheid van de besteding van de SNV-programmagelden.

Een gevolg van de huidige structuur is overigens wel dat in de jaarrekening van SNV noch in die van het ministerie, één volledig overzicht wordt gegeven van alle kosten die rechtstreeks met uitvoering van het SNV-programma samenhangen.

De Rekenkamer meent dat de relatie tussen ministerie en SNV als zelfstandige organisatie verduidelijkt zou worden wanneer het ministerie beleid en toezicht beter zou scheiden, met name door het beleidsmatig toezicht duidelijk vorm te geven en vervolgens expliciet uit te oefenen. Tevens beveelt de Rekenkamer aan om in de samenwerkingsovereenkomst nadere bepalingen op te nemen over de gewenste inrichting van het (inhoudelijke) jaarverslag en over periodieke evaluatie van zowel het SNV-programma als de samenwerkingsovereenkomst zelf. De Rekenkamer doet tot slot een aantal aanbevelingen om het financieel beheer te verbeteren en te vereenvoudigen.

1. INLEIDING

1.1. Algemeen

De Algemene Rekenkamer heeft in 1994 een onderzoek uitgevoerd naar de financiering van het programma van de Stichting SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie (hierna SNV) door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Doel van het onderzoek was te beoordelen of er voldoende waarborgen

zijn dat SNV de gelden die haar ter beschikking zijn gesteld recht- en doelmatig besteedt.

1.2. *Beschrijving SNV*

SNV is sinds zijn oprichting in 1965 uitgegroeid van een «uitzend-organisatie» van vrijwilligers tot een professionele ontwikkelings-organisatie. Met ingang van 1 januari 1991 is SNV bestuurlijk en financieel grotendeels verzelfstandigd. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking benoemt de voorzitter en wijst ook één van zijn ambtelijke medewerkers aan als waarnemer in het bestuur. Deze waarnemer heeft het recht aan de bestuursvergaderingen deel te nemen met alle bevoegdheden behalve het stemrecht. De huidige waarnemer is de plaatsvervangend directeur-generaal Internationale Samenwerking (plv. DGIS), die tevens departementaal budgethouder is voor het SNV-programma.

De uitgaven van SNV zijn sinds de verzelfstandiging niet meer opgenomen in de administratie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar worden in een eigen jaarrekening verantwoord.

SNV beschikt over een ambtelijke staf (circa 80 personen), een veldstaf (101 personen) en een groep van ongeveer 500 ontwikkelingswerkers. De ambtelijke «Haagse» staf is zelfstandig gevestigd in een eigen kantoor en bestaat uit ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken die aan SNV ter beschikking zijn gesteld.

De veldstaf, die werkzaam is op de veldkantoren in de ongeveer 25 landen waar SNV werkt, en de ontwikkelingswerkers hebben een arbeidsovereenkomst met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

De totale staf wordt geleid door een directeur, die voor zijn eigen activiteiten en die van de staf en de uitgezonden ontwikkelingswerkers verantwoording is verschuldigd aan het bestuur.

Als het gaat om het normale functioneren van SNV binnen het ambtelijk apparaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, moet de directeur zich houden aan de richtlijnen van het ministerie.

Ondanks de verzelfstandiging is SNV nog sterk afhankelijk van, en verbonden met, het ministerie. Het handhaven van de hybride structuur van SNV is overigens een bewuste keuze geweest van zowel SNV als de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. SNV geniet een zekere bescherming en voorkeursbehandeling van het ministerie, terwijl de minister, via SNV, indirect bepaalde activiteiten kan (laten) ontplooiën op het terrein van de particuliere ontwikkelingsamenwerking, die mogelijk minder goed passen binnen het bilaterale overheidsprogramma.

1.3. *(Financiële) relatie met het departement*

In de samenwerkingsovereenkomst tussen SNV en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 1 januari 1991 staat dat het SNV-bestuur zelfstandig beleid kan formuleren en uitvoeren. De minister financiert binnen de grenzen van de begroting het SNV-programma.

Er is sprake van programmafinanciering zodat SNV niet elke afzonderlijke activiteit aan het ministerie hoeft voor te leggen.

Het departement financiert het SNV-programma als geheel en maakt de benodigde gelden, naar gelang de behoefte van SNV, over. Na afloop van het jaar legt het bestuur van SNV verantwoording af aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking door middel van het jaarverslag en de jaarrekening, voorzien van een accountantsverklaring. Het reguliere SNV-budget bedraagt circa f 75 miljoen (uitgaven 1993).

Verder krijgt SNV van het departement jaarlijks circa f 2–2,5 miljoen voor de financiering van zogenaamde kleine SNV-projecten met een

maximum van f 100 000 per project. Ook hier geldt de programma-financieringsregeling.

SNV kan ook uitvoeringsverantwoordelijkheid krijgen voor additionele projecten in de bilaterale sfeer (verder aan te duiden als DGIS-projecten).

SNV dient voorstellen hiertoe meestal zelf in, waarna het ministerie ze volgens de standaardprocedures, zoals die ook voor andere uitvoerende organisaties gelden, op individuele basis beoordeelt en goedkeurt. De minister stelt uit de begroting de benodigde financiële middelen daarvoor additioneel, per project, ter beschikking. In 1993 ging het om f 34 miljoen.

Voor de kosten die SNV moet maken voor de uitvoering van de additionele projecten krijgt zij een extra vergoeding, die afzonderlijk in de begroting is opgenomen (in 1994 ruim f 1 miljoen).

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken financiert afzonderlijk de personeelskosten van de ambtelijke staf van SNV, de wachtgeld-uitkeringen aan teruggekeerde SNV-ers, de huisvestingskosten voor het SNV-kantoor in Den Haag en diverse apparaatskosten, en verantwoordt die in de eigen rekening. In 1993 ging het daarbij in totaal om een bedrag van f 14,2 miljoen. In dat jaar bedroegen daarmee de aan SNV gerelateerde uitgaven totaal f 126,3 miljoen.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in maart 1995 aan de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking en aan SNV. Zij reageerden in april 1995. De hoofdlijnen van de reacties zijn in dit verslagpunt opgenomen.

2. BEVINDINGEN

De Rekenkamer heeft de opzet en werking van de waarborgen in de relatie tussen SNV en het ministerie onderzocht voor de processen die van belang zijn voor de sturing van en het toezicht op SNV. Het gaat daarbij om het beleid, de begroting, de uitvoering en het beheer, de verantwoording en het toezicht.

2.1. *Beleidsbepaling*

In de statuten van SNV is als doelstelling van deze organisatie opgenomen: het vergroten van de sociale, economische en politieke weerbaarheid van groepen van arme, achtergestelde en onderdrukte mensen in ontwikkelingslanden. Verder is in de statuten aangegeven hoe SNV dit doel probeert te bereiken. De statuten kunnen alleen worden gewijzigd met instemming van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

In de samenwerkingsovereenkomst tussen SNV en de minister staat dat SNV binnen de wettelijke, statutaire en budgettaire mogelijkheden zelfstandig een beleid kan formuleren en door de staf kan laten uitvoeren. Dat betekent dat de minister formeel geen bevoegdheid heeft om het beleid van SNV goed of af te keuren.

De Rekenkamer constateerde dat er geen departementaal bureau is aangewezen dat beleidsmatig toezicht houdt op, en als aanspreekpunt fungeert voor SNV. In de praktijk fungeert de Haagse SNV-staf zelf als de beleidsdirectie voor SNV-aangelegenheden. Op financieel gebied is er wel een departementaal bureau dat toezicht houdt.

In de samenwerkingsovereenkomst staat dat de minister en het bestuur tenminste twee maal per jaar overleg voeren. Hoewel de frequentie van deze gesprekken in de praktijk wat lager blijkt te zijn, is uit de besprekingsverslagen op te maken dat de partijen daarbij over beleidsaangelegen-

heden spreken en dat de minister commentaar geeft op het SNV-beleid. De Rekenkamer constateerde dat de minister op verschillende manieren invloed heeft op SNV. Zo benoemt hij de voorzitter van het bestuur, wijst hij één van zijn naaste ambtenaren als waarnemer bij het bestuur aan, wordt hij betrokken bij de benoeming van de SNV-staf, participeert de directeur SNV in de diverse departementale overlegstructuren en fungeert de SNV-staf derhalve tevens als directie van het ministerie.

2.2. Begroting

SNV is voor de financiering van haar activiteiten praktisch geheel afhankelijk van het ministerie. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking bepaalt jaarlijks in overleg met SNV het bedrag dat hij in de begrotingsvoorstellen aan de Staten-Generaal opneemt voor de werkzaamheden van SNV. De vaststelling van het bedrag dat het ministerie aan SNV ter beschikking stelt, vormt onderdeel van het totale verdelingsproces van de voor Ontwikkelingssamenwerking beschikbare middelen, en is daarmee het gevolg van een politieke afweging. Omdat de minister geen directe bevoegdheid heeft om het beleid van SNV goed of af te keuren, kan hij zijn instemming met het gevoerde en te voeren beleid van SNV laten blijken door het jaarlijks uit de begroting van Buitenlandse Zaken beschikbaar stellen van middelen.

In de praktijk is verder gebleken dat de minister tijdens het jaar het aan SNV toegezegde bedrag kan wijzigen, ook in neerwaartse richting. De directeur van SNV neemt daartoe deel aan het begrotingsoverleg binnen het DGIS. Ook hieruit blijkt dat de Haagse SNV-staf in de praktijk fungeert als een beleidsdirectie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Rekenkamer vraagt zich af of een dergelijke handelwijze past bij de beoogde verzelfstandiging van SNV.

2.3. Uitvoering en beheer

2.3.1. Algemeen financieel beheer

In de Financiële Procedure die bij de samenwerkingsovereenkomst hoort, staan afspraken over het financieel beheer en de controle.

Sommige afspraken zijn nogal gedetailleerd uitgewerkt. Andere procedures hebben feitelijk meer betrekking op interne SNV-zaken, zoals de verhouding tussen het SNV-hoofdkantoor en de veldkantoren. Dit is wellicht het gevolg van de onzekerheid over de invulling van de administratieve organisatie bij de verzelfstandiging in 1991.

Sommige bepalingen uit de Financiële Procedure zijn (inmiddels) achterhaald en worden dus niet gebruikt. Andere procedures lijken het ministerie schijnzekerheden te geven of zijn onduidelijk. Dit betreft onder andere de procedures voor het verlenen van voorschotten en de bepalingen omtrent de aanwending van de rente-opbrengsten.

2.3.2. Verstrekken van voorschotten

Op basis van de kwartaalrapportages van SNV verstrekt het ministerie vier maal per jaar de voorschotten voor het volgende kwartaal.

De Rekenkamer constateerde dat deze kwartaalrapportages van SNV een onvoldoende beeld geven voor de onderbouwing van de financieringsbehoefte van SNV als geheel. SNV neemt namelijk niet alle liquide middelen op in de rapportage en kan door interne overboekingen naar andere rekeningen de getoonde liquiditeitsbehoefte beïnvloeden. Ook ontbreken in de financieringsoverzichten analyses van de overige kortlopende vorderingen en schulden. Zonder deze gegevens is een zinnige beoordeling door het ministerie onmogelijk. De Rekenkamer

concludeert dan ook dat de gevolgde werkwijze niet effectief is en ook niet efficiënt, gelet op de inspanningen die nodig zijn voor de opstelling en de behandeling van de rapportage.

Verder merkt de Rekenkamer op dat het departement met deze wijze van voorschotten verstrekken geen rekening houdt met de financiering van de lopende SNV-activiteiten. Immers na afloop van een kwartaal, nog voordat de gelden van het volgende kwartaal zijn ontvangen, moet SNV de veldkantoren en het saldo van haar activa en passiva kunnen financieren. SNV gebruikt daarvoor nu onder meer een achtergestelde lening van f 4 miljoen, die het ministerie bij de financiële verzelfstandiging aan SNV heeft verstrekt als reserve voor bedrijfsrisico's. Daarnaast «leent» SNV van de middelen die ter beschikking zijn gesteld voor de DGIS-projecten.

Volgens de Financiële Procedure is dit schuiven tussen de liquide middelen voor het SNV-programma en die voor de DGIS-projecten niet toegestaan. Ook vinden SNV en het ministerie het ongewenst dat de achtergestelde lening wordt gebruikt om het werkkapitaal te financieren. De Rekenkamer is van mening dat door deze combinatie van spelregels voor SNV een moeilijk werkbare situatie ontstaat.

De Rekenkamer meent dan ook dat nader overleg tussen het ministerie en SNV nodig is om vast te stellen wat de omvang van het werkkapitaal zou moeten zijn en op welke wijze dit ordelijk en controleerbaar gefinancierd kan worden.

Het financieel weerstandsvermogen voor risico's uit hoofde van de activiteiten van SNV bedraagt momenteel f 4 miljoen. De Rekenkamer heeft echter geen onderbouwing van de omvang van dit bedrag aangetroffen. Zij is dan ook van mening dat het ministerie bij SNV moet aandringen op het opstellen van een berekening van het risico dat SNV loopt bij haar activiteiten. Als de omvang van het benodigde financieel weerstandsvermogen is vastgesteld kan vervolgens overlegd worden over de wijze waarop SNV dit vermogen kan verkrijgen en in stand houden.

2.3.3. Financieringsstromen

SNV ontvangt geld om drie soorten activiteiten te financieren: het SNV-programma, het KSP-programma en additionele DGIS-projecten.

Het SNV-programma omvatte tot voor kort vrijwel alleen het uitzenden van deskundigen. In 1991 is daarnaast het programma voor Kleine SNV Projecten (KSP) opgezet, waardoor SNV voor kleinere materiële uitgaven over snelle financiering kan beschikken. In de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking is hiervoor een afzonderlijk subartikel gecreëerd. Hierdoor voorkomt SNV dat ze voor kleinere activiteiten een voorstel voor een additioneel project moet indienen bij DGIS. SNV ontwikkelt momenteel een beleid waarbij meer dan voorheen een financieringscomponent in de activiteiten van het SNV-programma is begrepen. Daarom vindt de Rekenkamer dat het KSP-programma zonder verder onderscheid in het SNV-programma zou kunnen worden opgenomen. Deze samenvoeging betekent een procedurele vereenvoudiging.

SNV treedt ook op als uitvoerder van DGIS-projecten. Voor deze projectuitvoering ontvangt SNV een overheadvergoeding van 3% van de DGIS-projectuitgaven van twee jaar daarvoor. Hiervoor wordt in een afzonderlijk subartikel van hoofdstuk V van de Rijksbegroting een voorziening opgenomen.

De Rekenkamer merkt op dat het vooraf vastgestelde jaarbedrag overheadvergoeding (in 1994 f 1,3 miljoen) de laatste paar jaar niet meer wordt nagerekend en daarmee in feite een soort lumpsum-vergoeding is geworden. Gelet hierop en op de relatief geringe omvang van het bedrag zou het ministerie deze afzonderlijke begrotingsvoorziening ook aan het

budget voor het SNV-programma kunnen toevoegen. Een andere mogelijkheid is om per project een vaste overheadvergoeding met SNV overeen te komen zoals dat ook voor andere uitvoerende organisaties geldt.

2.4. *Verantwoording*

In de statuten van SNV staat dat het SNV-bestuur in een jaarverslag en jaarrekening aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en de besteding van de middelen die het ministerie van Buitenlandse Zaken ter beschikking heeft gesteld. In de samenwerkingsovereenkomst is echter niet nader uitgewerkt wat de inhoud van het jaarverslag zou moeten zijn. De Rekenkamer beveelt dan ook aan om in de overeenkomst een afzonderlijke bijlage te wijden aan de gewenste inrichting van het jaarverslag.

Artikel VIII van de Financiële Procedure suggereert dat de minister kan beslissen over de bestemming van een eventueel voordelig exploitatiesaldo van SNV. Artikel III vermeldt daarentegen dat SNV een dergelijk voordelig saldo in beginsel geheel kan aanwenden om haar doelstellingen te realiseren. Hieruit blijkt volgens de Rekenkamer dus niet eenduidig of SNV nu wel of niet vrij over een voordelig saldo kan beschikken.

Verder constateerde de Rekenkamer dat in de Financiële Procedure alleen wordt gesproken over het exploitatiesaldo, dat bestaat uit (onder andere) rentebaten en -lasten, bankkosten en koersverschillen. In de jaarrekening staat echter ook een financieringsaldo, dat het saldo is van de kosten van de uitgevoerde bedrijfsactiviteiten (exclusief rentebaten en -lasten) en de gelden die daarvoor zijn ontvangen in het verslagjaar. Ook deze term zou in de Financiële Procedure moeten worden beschreven, evenals de mogelijke bestemming van een dergelijk saldo. Overigens vindt de Rekenkamer dat SNV het taalgebruik moet aanpassen aan de terminologie die gangbaar is in het financieel maatschappelijk verkeer. Daarom beveelt zij aan de term «exploitatiesaldo» te vervangen door «saldo van financiële baten en lasten».

In de Financiële Procedure staat verder dat een externe accountant de verantwoording van SNV zal controleren, maar dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zich het recht voorbehoudt om vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid financiële controles uit te oefenen. Nadere regelingen over de financiële controle bij SNV staan in het controleprotocol SNV. De Rekenkamer vindt deze regelingen echter zo gedetailleerd dat ze geen recht doen aan de financieel verzelfstandigde positie van SNV.

In het controleprotocol SNV is niet vastgelegd dat SNV het verslag van bevindingen van de externe accountant aan de minister moet aanbieden. De Rekenkamer beveelt aan om dit wel te doen.

2.5. *Toezicht*

2.5.1. *Beoordeling jaarverslagen*

De Centrale Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) analyseert de financiële jaarstukken van SNV. Zij legt haar commentaar hierop vervolgens schriftelijk voor aan de budgethouder die dit doorgeleidt naar SNV met een verzoek om een reactie. Er vindt dus geen rechtstreeks gesprek plaats tussen SNV en ministerie. Vanaf het verantwoordingsjaar 1994 zal de directie Controlling en Financiële Zaken Ontwikkelingssamenwerking (CTR/DGIS) de jaarrekening van SNV beoordelen. Deze enigszins omslachtige, schriftelijke procedure waarlangs SNV het commentaar op

en de vragen over de jaarrekening krijgt voorgelegd vindt de Rekenkamer niet geschikt om die informatie te verkrijgen die het departement in staat stelt zijn toezichthoudende rol goed te vervullen.

De Rekenkamer constateerde dat het financieel jaarverslag en de jaarrekening feitelijk geen volledige verantwoording geven van de kosten van het SNV-programma. De salaris-, reis- en huisvestingskosten van de Haagse SNV-staf en de wachtgelduitkeringen van teruggekeerde SNV-ers zijn daarin namelijk niet begrepen. Het departement berekent deze kosten niet door aan SNV maar verantwoordt ze in de rekening van Buitenlandse Zaken, onder verschillende begrotingsartikelen. Daardoor hebben de minister en de Staten-Generaal geen volledig beeld van de kosten van uitvoering van het SNV-programma. De Rekenkamer heeft berekend dat het in 1993 ging om een bedrag van circa f 14 miljoen.

Uit de jaarrekeningen 1992 en 1993 blijkt dat SNV in deze jaren een voordelig exploitatiesaldo heeft opgebouwd van f 3,8 miljoen respectievelijk f 0,5 miljoen. SNV is met het departement overeengekomen dat SNV deze bedragen zal terugstorten.

Verder constateerde de Rekenkamer dat een aantal punten in de financiële verantwoording niet duidelijk is weergegeven. Zo bleek dat SNV de kosten van uitgezonden personeel opnam in zowel de centrale begroting als in de landenbegrotingen, wat lijkt te betekenen dat niet alle kosten van uitgezonden deskundigen worden toegerekend aan de landenbegrotingen. Mede daardoor is er geen duidelijk onderscheid te maken tussen apparaatskosten en programma-uitgaven.

Ook ontbreekt nadere informatie over de post «financiële activa», over tussentijdse begrotingswijzigingen en over de aanwending van de gereserveerde rentebaten op DGIS-gelden.

Het toezicht op de financiën van SNV moet in belangrijke mate gebaseerd worden op een grondige analyse van de jaarrekening. De Rekenkamer vindt dan ook dat het ministerie SNV over bovengenoemde onduidelijkheden nadere uitleg had moeten vragen.

Het beleidsinhoudelijk jaarverslag van SNV wordt niet op ambtelijk niveau besproken. Dit komt wellicht door het ontbreken van een apart departementaal bureau dat is belast met het beleidsinhoudelijk toezicht op SNV.

In het jaarverslag 1992 van SNV ontbreekt een inhoudelijk verslag van de veldactiviteiten geheel. In de verslagen 1991 en 1993 is een dergelijk verslag, hoewel summier, wel aanwezig. Daarnaast brengt SNV nog afzonderlijk een overzicht uit van alle partnerorganisaties waarmee wordt samengewerkt. De Rekenkamer meent dat de jaarverslagen in hun huidige vorm weinig inzicht bieden in de beleidsinhoudelijke activiteiten van SNV of in behaalde resultaten.

2.5.2. Evaluatie

In 1985 is, op initiatief van SNV, een grote, externe evaluatie van het SNV-programma verricht. Nadien heeft een dergelijke programma-evaluatie niet meer plaatsgevonden.

Wel besteedt SNV intern op verschillende manieren aandacht aan monitoring en evaluatie.

Zo is in 1994 het systeem van Resultaatgericht Management ingevoerd, dat binnen de SNV gestalte geeft aan de verhouding van het hoofdkantoor met de veldkantoren. In dit systeem heeft SNV duidelijker dan voorheen een vaste plaats gegeven aan de koppeling van het jaarplan en de begroting aan de realisatie daarvan. De veldkantoren rapporteren elk

kwartaal hierover. Deze kwartaalrapportage heeft ook een evaluatief karakter.

In de samenwerkingsovereenkomst ontbreken concrete afspraken over evaluatie van het SNV-programma alsmede een clause over periodieke evaluatie van de overeenkomst zelf.

In de samenwerkingsovereenkomst staat wel dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, in overleg met de SNV-staf, de additionele projecten kan laten evalueren. Deze projecten worden, zoals gebruikelijk in de DGIS-projectcyclus, in de regel elke drie of vier jaar extern geëvalueerd.

Verder geeft de overeenkomst aan dat de IOV onderzoek kan verrichten naar de effectiviteit van de SNV-activiteiten. Tot op heden heeft de minister hiervan echter geen gebruik gemaakt.

Wel voert de IOV landen- en thematische evaluaties uit van het DGIS-programma. Daarin worden in voorkomende gevallen ook door SNV additioneel uitgevoerde projecten opgenomen.

Recent heeft SNV overleg gestart met de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde van het ministerie (IOV), om door IOV in de komende jaren een aantal landenevaluaties van het SNV-programma uit te laten voeren. Naast inzicht in de «impact» van projecten en activiteiten richten deze evaluaties zich ook op de organisatie van SNV (en haar veldkantoren) in de desbetreffende landen.

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Ondanks de verzelfstandiging is SNV nog sterk afhankelijk van, en verbonden met, het ministerie. Deze hybride structuur, waarvoor overigens destijds bewust is gekozen, draagt bij tot enkele onvolkomenheden of onduidelijkheden in de manier waarop het ministerie toezicht houdt op SNV.

Hoewel SNV de vrijheid heeft om haar eigen beleid te bepalen, heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking nog veel mogelijkheden om dat beleid te beïnvloeden. Omdat een departementaal bureau, dat beleidsmatig toezicht houdt op SNV, ontbreekt, is er volgens de Rekenkamer echter sprake van onvoldoende scheiding tussen beleid en toezicht. Zij beveelt dan ook aan om het beleidsmatig toezicht duidelijk vorm te geven en vervolgens expliciet uit te oefenen.

De opzet en de werking van de waarborgen op het gebied van uitvoering, beheer, financiële verantwoording en toezicht bieden volgens de Rekenkamer in grote lijnen voldoende zekerheid voor de rechtmatigheid van de besteding van de SNV-programmagelden.

Een gevolg van de structuur van SNV is dat in de jaarrekening van SNV noch in die van het ministerie, één volledig overzicht wordt gegeven van alle kosten die rechtstreeks met uitvoering van het SNV-programma samenhangen. De Rekenkamer acht dit ongewenst. Zij beveelt dan ook aan om de financiële verantwoording zodanig te presenteren dat daarin alle uitgaven voor SNV zichtbaar worden. Dit geldt ook voor de toelichting bij de jaarrekening van Buitenlandse Zaken. In haar financiële verantwoording zou SNV tevens duidelijker onderscheid moeten maken tussen de verschillende apparaatskosten en de programma-uitgaven.

Het ministerie en SNV zouden periodiek de samenwerkingsovereenkomst, de Financiële Procedure en het Controleprotocol moeten bezien met het oog op eventueel benodigde aanpassingen.

Het ministerie moet er verder voor zorgen dat voldoende werkkapitaal beschikbaar is voor de uitvoering van het SNV-programma en dat de SNV over voldoende weerstandsvermogen beschikt voor financiële risico's. Het ministerie en SNV zouden hierover nader overleg moeten voeren.

Ook zouden zij kunnen bezien of het huidige systeem van bevoorschotting vereenvoudigd kan worden.

Om te komen tot een beter inzicht in het financieel beheer van SNV verdient het aanbeveling om FEZ, en in de naaste toekomst CTR/DGIS, toe te staan desgewenst rechtstreeks informatie in te winnen bij SNV.

De Rekenkamer geeft verder in overweging om het KSP-programma in het SNV-programma te integreren, waardoor de procedures eenvoudiger worden. Verder zou voor wat betreft de overheadvergoeding voor de uitvoering van additionele projecten meer aansluiting gezocht moeten worden bij de standaardprocedure zoals die ook voor andere uitvoerende organisaties gelden. Eventueel zou, gegeven het huidige lumpsum karakter en de geringe omvang van de vergoeding, dit bedrag kunnen worden toegevoegd aan het begrotingsbedrag voor het SNV-programma.

De Rekenkamer concludeert verder dat er in opzet slechts globale waarborgen zijn, gericht op een doelmatige besteding van de gelden. Het gebrek aan duidelijke afspraken over inhoudelijke verantwoording en evaluatie leidt bij het ministerie in de praktijk tot onvoldoende informatie over, en inzicht in, de doelmatigheid van de bestedingen van SNV.

Tot slot beveelt de Rekenkamer aan om in de samenwerkings-overeenkomst nadere bepalingen op te nemen over de gewenste inrichting van het (inhoudelijke) jaarverslag en over periodieke evaluatie van zowel het SNV-programma als de samenwerkingsovereenkomst zelf.

4. REACTIE MINISTER EN SNV

Zowel de minister voor Ontwikkelingssamenwerking als het bestuur van SNV deelde mee het op hoofdlijnen eens te zijn met de conclusies van de Rekenkamer. Zij zegden toe de meeste aanbevelingen over te nemen. Zij waren het echter niet eens met de conclusie dat de afwezigheid van een departementaal bureau dat beleidsmatig toezicht houdt op SNV heeft geleid tot onvoldoende scheiding van beleid en toezicht. Volgens SNV zijn de door de Rekenkamer genoemde globale waarborgen in de praktijk voldoende effectief geweest. De minister deelde mee dat hij bereid was toch een institutionele voorziening te treffen. De Rekenkamer zal met belangstelling de uitvoering van deze toezegging blijven volgen.

SNV beaamde verder dat een overzicht van alle SNV-kosten ontbreekt, maar gaf aan niet verantwoordelijk te zijn voor de ministeriële uitgaven voor SNV. Volgens de minister is het «zinnig noch doelmatig» om deze uitgaven te specificeren.

Met betrekking tot het financiële weerstandsvermogen van SNV berichtte de minister dat hij het huidige bedrag van f 4 miljoen vooralsnog voldoende acht.

De Rekenkamer vindt dat de minister hier echter voorbijgaat aan haar opmerking dat het weerstandsvermogen in de praktijk ook gebruikt wordt als werkkapitaal. Zij handhaaft dan ook haar aanbeveling aan de minister om, in overleg met SNV, de omvang van het werkkapitaal en het weerstandsvermogen duidelijk vast te stellen.

1.2. Uitvoering bilaterale projecthulp

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer onderzocht het uitvoeringstraject van 48 bilaterale ontwikkelingsprojecten. Zij stelde vast dat bij tweederde van de projecten in de bezochte landen de uitgevoerde activiteiten achterbleven bij de geplande activiteiten. In bijna al deze gevallen bleek dat de voorgeschreven procedures grotendeels werden gevolgd, maar dat de vastgestelde projectperiode te kort was om de voorgenomen activiteiten te realiseren.

De Rekenkamer concludeerde dat het ministerie bij de planning onvoldoende rekening hield met de tijd die nodig is om projecten voor te bereiden en uit te voeren. Zij beveelt dan ook aan om de aanlooperperiode voor de projecten te verlengen en ook een meer realistische inschatting te maken van mogelijke problemen in het ontvangende land, zoals de beperkte uitvoeringscapaciteit van de lokale organisatie en de minder actieve participatie dan beoogd van de doelgroepen.

Hoewel bij de uitvoerders regelmatig (personele) problemen speelden, vond de Rekenkamer de projectstaf in het algemeen vindingrijk, actief en gemotiveerd.

De ambassades bleken in het algemeen actief en kritisch betrokken bij de projectuitvoering, maar door de ondoelmatige informatiestromen en het geheel van op hun schouders rustende administratieve en procedurele beheerstaken kwamen zij volgens de Rekenkamer te weinig toe aan de inhoudelijke begeleiding en bewaking van projecten. De Rekenkamer is verder van oordeel dat de vormgeving, inhoud en frequentie van de rapportages door de projectuitvoerders beter zouden moeten aansluiten op de informatiebehoeften van de ambassades.

De evaluaties leverden meestal veel relevante informatie op over de projectvoortgang, maar werden soms niet op het juiste moment uitgevoerd. De internationale organisaties kwamen hun evaluatie-afspraken vaak niet na.

1. INLEIDING

De Algemene Rekenkamer onderzocht in 1994 het uitvoeringstraject van projecten in het kader van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Het onderzoek is een vervolg op het in december 1993 (Tweede Kamer, 1993-1994, 23 555, nrs. 1-2, blz. 5-11) gepubliceerde onderzoek naar het voorbereidingstraject. De Rekenkamer toetste het uitvoeringstraject aan de «Procedurebundel Ontwikkelingssamenwerking». Het traject bestaat uit de planning, de daadwerkelijke uitvoering en de bewaking van de daartoe gemaakte afspraken. De beleidsverantwoordelijkheid ligt in alle gevallen bij het departement, terwijl de aard en omvang van de door het ministerie te verrichten werkzaamheden afhankelijk zijn van de zogenaamde uitvoeringsmodaliteiten.

Bij modaliteit 1-projecten is het ontvangende land verantwoordelijk voor de uitvoering en is de Nederlandse betrokkenheid beperkt tot het op afstand bewaken van de projectvoortgang. Bij modaliteit 2-projecten kunnen gecontracteerde adviseurs hierbij ondersteuning verlenen. Bij modaliteit 3-projecten zijn het beheer en de uitvoering overgedragen aan internationale en particuliere organisaties. Bij modaliteit 4-projecten vindt de daadwerkelijke uitvoering plaats door consultants onder verantwoor-

delijkheid van het ministerie. Modaliteit 5-projecten worden in eigen beheer uitgevoerd door in dienst genomen deskundigen.

Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- zijn de voorgeschreven procedures gevolgd?
- welke werkzaamheden verrichten het departement en de ambassades en besteden zij daarbij voldoende aandacht aan de naleving van afspraken, doorlooptijden, het opstellen van rapportages en het uitvoeren van evaluaties?
- komen de werkelijke projectactiviteiten overeen met de geplande activiteiten?

De Rekenkamer bestudeerde 48 projecten, waarvan 31 in de door haar bezochte landen: Bolivia, Burkina Faso, Pakistan en Zambia. Met projecten wordt in dit onderzoek een afgebakende projectfase bedoeld.

De totale Nederlandse committering voor de onderzochte projecten was f 363,82 miljoen. De uitgaven tot januari 1995 voor deze projecten bedroegen f 254,79 miljoen.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in april 1995 aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Deze antwoordde in mei 1995. De hoofdlijnen van zijn reactie zijn in dit verslagpunt opgenomen.

2. PLANNING

2.1. *Doelstellingen en risico's*

Bij de korte termijn-doelstellingen van de onderzochte projecten ging het in veel gevallen enerzijds om de versterking van de institutionele capaciteit en anderzijds om de opbouw van de fysieke infrastructuur. Ook werden doelstellingen nagestreefd met betrekking tot vastgestelde doelgroepen, zoals inkomensverbetering voor kleine boeren en hun families en vergroting van de werkgelegenheid en produktie. De begeleiding, opleiding, training en voorlichting van lokale betrokkenen waren in vrijwel iedere planning terug te vinden. Ook kwam het Nederlandse speerpuntenbeleid ten aanzien van armoedebestrijding, vrouwen en milieu meestal terug in de projectdoelstellingen.

Bij projecten die zich richtten op de opbouw van infrastructuur werden de fysieke projectdoelstellingen meestal gekwantificeerd, bijvoorbeeld het aantal hectaren herbebossing of het aantal irrigatiewerken dat moest worden aangelegd. Ook de wijze waarop de institutionele component vorm moest krijgen, bijvoorbeeld door het trainen van boerenorganisaties of het oprichten van vrouwengroepen, was in een aantal gevallen concreet aangegeven.

Slechts bij een kwart van de projecten werd tijdens de goedkeuring expliciete aandacht besteed aan mogelijke risico's tijdens de project-uitvoering. Deze risico's werden soms aanzienlijk genoemd en ze betroffen vooral de institutionele inkadering en de complexiteit van projecten, de uitvoeringscapaciteit van de lokale organisatie en de bereidwilligheid van dorpsbewoners deel te nemen aan de geplande activiteiten. Over het algemeen bleken deze risico's achteraf juist ingeschat.

2.2. *Werving en selectie*

De werving en selectie van een uitvoerder voor modaliteit 4- en 5-projecten is een taak van het departement. Het vinden van een geschikte

uitvoerder nam soms veel tijd in beslag. Hiermee werd in de tijdsplanning van projecten te weinig rekening gehouden.

2.3. *Planningsdocumenten*

De procedurebundel schrijft voor dat voor alle projecten aan het begin van het uitvoeringstraject een draaiboek moet worden opgesteld. De Rekenkamer trof evenwel voor geen van de onderzochte projecten een draaiboek aan. In de praktijk bleek overigens ook geen behoefte aan een dergelijk document.

Voor alle projecten moet ook een projectovereenkomst worden gesloten tussen de minister en de uitvoerder. Voor modaliteit 3- en 4-projecten zijn standaardcontracten voorhanden.

De projectovereenkomsten werden vrij laat en met terugwerkende kracht gesloten: de helft van de projecten was dan al lang gestart.

Voor modaliteit 4- en 5-projecten moeten ook een uitvoeringsdocument en een jaarplan worden opgesteld. Het uitvoeringsdocument is het basisdocument waarin op een overzichtelijke manier de wijze van uitvoering van de activiteiten moet worden vastgelegd en waarover overeenstemming moet bestaan tussen betrokken partijen. Ook dient nadere aandacht te worden geschonken aan beheersaspecten en de nazorg van het project. De Rekenkamer constateerde dat voor bijna de helft van de projecten geen uitvoeringsdocument was opgesteld. Het ontbreken van een uitvoeringsdocument kan echter leiden tot een moeizame start of een nadelig verloop van het project.

Voorzover uitvoeringsdocumenten wél waren opgesteld duurde het opstellen en goedkeuren van een uitvoeringsdocument meestal zes tot twaalf maanden, veel langer dan de maand die er officieel voor staat. Het door de uitvoerder opgestelde uitvoeringsdocument moest vaak worden herzien, waardoor het document pas ruim na de start van het project werd goedgekeurd, of uiteindelijk zelfs werd helemaal niet goedgekeurd, omdat het, na diverse herzieningen, nog steeds niet aan de eisen voldeed.

Voor zover uitvoeringsdocumenten aanwezig waren stonden doelstellingen en activiteiten er altijd in beschreven. Ook aan voorwaarden en nevenaspecten ten aanzien van bijvoorbeeld vrouwen en milieu werd vaak aandacht besteed. In de uitvoeringsdocumenten stond vrijwel altijd een beschrijving van de geplande personele, financiële en overige middelen. Een overzicht van de verwachte uitgaven per deelactiviteit ontbrak echter in de helft van de documenten. Ook was er in een kwart van de gevallen geen tijdschema opgesteld. In de meeste documenten bleef de nazorg, zoals de organisatie en financiering na afloop van het project, onderbelicht.

De Rekenkamer constateerde verder dat voor bijna alle projecten uitgebreide jaarplannen waren opgesteld, die voldeden aan de gestelde eisen en die waren goedgekeurd door de ambassades. In een derde van de gevallen vermeldden de jaarplannen een bijstelling (meestal minder ambitieus) van de oorspronkelijke doelstellingen.

De jaarplannen bevatten bijna altijd de gevraagde beschrijvingen van de mate waarin de doelstellingen in het betreffende jaar zouden worden gerealiseerd en overzichten van de benodigde menskracht en (financiële) middelen. In een derde van de plannen stond een beschrijving van de mogelijke risico's. De voorgeschreven korte beschrijving van de projectuitvoering op middellange termijn ontbrak echter vrijwel altijd.

3. REALISATIE

3.1. *Projectteams*

De Rekenkamer constateerde dat het in het algemeen lang duurde voordat het projectteam in staat was met de uitvoering te beginnen. De voorbereidende activiteiten op het gebied van huisvesting en organisatie, maar ook het inwerken en inleven in de problematiek namen veel tijd in beslag. Binnen het projectteam speelde de projectleider een cruciale rol: de uitvoering bleek in hoge mate afhankelijk van zijn/haar functioneren. In drie gevallen ontstonden problemen, omdat de projectleider niet kon aarden in een andere culturele context of omdat betrokkene onvoldoende managementcapaciteiten had. De Rekenkamer signaleerde nog een aantal andere problemen zoals het niet nakomen van afspraken over de personele bezetting, een slecht ingeschatte behoefte aan internationale deskundigen, veel personele wisselingen binnen projectteams en ruzies bij samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld tussen de uitvoerende organisaties onderling.

Ondanks de problemen vond de Rekenkamer de projectteams in het algemeen vindingrijk, actief en gemotiveerd. Er werden studies verricht, handleidingen geschreven, trainingen gegeven en demonstraties georganiseerd. Een belangrijke, maar zeer tijdrovende activiteit was het ontwikkelen van op betrokkenheid en participatie gerichte methodieken voor bijvoorbeeld het uitvoeren van irrigatiewerken en het bewerkstelligen van complexe, sociale veranderingsprocessen. De Rekenkamer constateerde dat dit dankzij de inspanningen van met name de betrokken projectteams over het algemeen lukte, maar meestal niet binnen de geplande periode.

3.2. *Lokale organisatie*

In de onderzochte projecten werkte het projectteam samen met een lokale organisatie. Dit is in het algemeen een overheidsinstelling of een particuliere organisatie in het ontvangende land. Van deze lokale organisatie werd een personele inzet en/of financiële bijdrage verwacht. De Rekenkamer constateerde dat de organisatie de toezeggingen bij tweederde van de projecten niet nakwam. Het bleek dat de uitvoeringscapaciteit van de lokale organisatie tijdens het goedkeuringstraject door het ministerie te positief was ingeschat.

Op Pakistan na konden de door de Rekenkamer bezochte landen de toegezegde financiële bijdrage niet of slechts gedeeltelijk nakomen. Pakistan betaalde de toegezegde eigen bijdrage meestal wel.

Er was in alle vier de landen een tekort aan gekwalificeerd en ervaren personeel vanwege de lage betalingen van overheidspersoneel. Bovendien was er weinig animo om in relatief minder ontwikkelde gebieden te werken. De uitvoeringscapaciteit van de lokale organisatie werd eveneens verzwakt door de vele personeelwisselingen binnen het (top)management van de overheid en door de trage besluitvorming.

3.3. *Doelgroepen*

De betrokkenheid van de doelgroep werd gestimuleerd door deze te organiseren in bijvoorbeeld «water users associations» of door het beschikbaar stellen van kredietfaciliteiten voor inkomensgenererende activiteiten. Dit gebeurde overigens met wisselend succes. Het kostte soms veel tijd om iedereen op één lijn te krijgen, omdat binnen de doelgroep tegenstrijdige belangen bestonden ten aanzien van bijvoor-

beeld de verdeling van water bij irrigatiewerken. De Rekenkamer merkte op dat de betrokkenheid van de doelgroep toenam als een eigen bijdrage werd gevraagd of als loon werd uitbetaald in plaats van een beroep te doen op vrijwillige inzet van arbeid. Soms bleef de bevolking er echter van uitgaan dat de voorzieningen gratis waren. In een aantal gevallen werd de doelgroep onvoldoende bij de projectuitvoering betrokken, wat de uitvoering negatief beïnvloedde.

Het «Tsetse Control Project» in Zambia bijvoorbeeld moest het projectgebied verder vrijmaken en vrijhouden van tsetse-vliegen en de technologie daarvoor verder ontwikkelen. De plaatselijke bevolking was in eerste instantie onvoldoende geïnformeerd: de met insecticide geïmpregneerde lappen stof werden regelmatig gestolen en voor kleding gebruikt, waardoor huidklachten ontstonden. Toen de voorlichting beter werd, nam de diefstal af en de betrokkenheid toe. Ook was er steeds meer vraag vanuit de bevolking naar de technologie. Wel moest men dan een eigen bijdrage in de vorm van geld en arbeid leveren.

In Bolivia en Pakistan bleek het bereiken van de vrouwelijke doelgroep een zware opgave. In Bolivia bleek het moeilijk om vrouwen tezamen met mannen te bereiken bij voorlichtingsbijeenkomsten of gehuwde vrouwen op te nemen in projectteams. In Pakistan was het organiseren van vrouwen vanwege de islamitische geloofsopvattingen erg moeilijk, in het bijzonder in de sterk traditionele gebieden.

3.4. Externe omstandigheden

De projectuitvoering werd beïnvloed door externe factoren zoals de politieke en economische situatie, geografische en klimatologische omstandigheden en culturele aspecten.

In Bolivia zette de in 1993 aangetreden regering een ingrijpende decentralisatie en reorganisatie van de overheid in gang. Hierdoor konden projecten opeens onder een ander ministerie komen te ressorteren. Dit gaf veel verwarring en onzekerheid.

In Pakistan werd de projectuitvoering sterk beïnvloed door de ondergeschikte en geïsoleerde positie van vrouwen. Daarnaast speelden de klimatologische omstandigheden, droogte of juist overvloedige regenval, een rol. Ook de maatschappelijke onrust in bepaalde gebieden, waardoor de projectstaf zich niet vrijelijk kon bewegen, vormde een beperking.

De projectuitvoering in Burkina Faso werd negatief beïnvloed door de trage en complexe besluitvorming binnen de overheid en de traditionele gewoonten en gebruiken, bijvoorbeeld binnen de gezondheidszorg.

De projectuitvoering in Zambia werd negatief beïnvloed door de algemene problemen rond het decentralisatieproces dat vanaf 1993 in Zambia gaande was. De Western Province in Zambia, waar de onderzochte projecten geconcentreerd waren, is een zeer dun bevolkt en in ontwikkeling achtergebleven gebied. De afstanden zijn groot en bijna alle wegen bestaan uit zand. Het transportprobleem bemoeilijkte de uitvoering van de projecten.

3.5. Haalbaarheid

De Rekenkamer constateerde dat de korte termijn-doelstellingen en de daaruit voortvloeiende projectactiviteiten soms te hoog gegrepen en/of ongelukkig geformuleerd waren. Zeven van de 48 projecten kregen in feite

een ander karakter dan oorspronkelijk overeengekomen, omdat de doelstellingen en doelgroepen tussentijds veranderden.

De uitgevoerde activiteiten bleven in circa tweederde van de projecten in de bezochte landen substantieel achter bij de geplande activiteiten. Modaliteit 3-projecten (internationale en particuliere organisaties) bleken in dit opzicht slechtere resultaten te boeken dan modaliteit 4-projecten (consultants). In bijna al deze gevallen bleek de projectperiode te kort om de voorgenomen activiteiten te realiseren. Dit probleem werd in de praktijk op twee manieren opgelost. De eerste mogelijkheid was de verlenging van het project. Dit kwam voor bij 19 projecten. De verlenging verliep meestal budgetneutraal omdat er nog fondsen over waren. De tweede mogelijkheid was het starten van een nieuwe fase. In dit geval werden de projectactiviteiten opnieuw geformuleerd en/of aangevuld. Eén en ander leidde bij zowel het departement als de ambassades tot tijdrovende administratief-procedurele handelingen.

Een voorbeeld is het «Improvement National Account Statistics» project in Pakistan. Dit project had tot doel het ontwikkelen en opstellen van Nationale Rekeningen gebaseerd op de door de Verenigde Naties voorgestane methodiek. De voor de eerste fase geplande activiteiten bleken te optimistisch. Deze fase werd eerst met ruim een half jaar verlengd waarvoor f 1,7 miljoen extra werd geëncmitteerd. De verlenging bleek echter te kort. Een tweede verlenging van een halfjaar vond plaats, ditmaal budgetneutraal. Vervolgens bleek een tweede fase nodig aangezien nog te weinig institutionalisering en overdracht van kennis had plaatsgevonden. Voor fase twee werden nieuwe activiteiten geformuleerd en werd een nieuwe committering aangegaan.

Bij tweederde van de projecten bleven de uitgaven achter bij de begrotingen. Dit kwam enerzijds door een ruime begroting en anderzijds doordat een deel van de activiteiten geen doorgang vond.

4. BEWAKING EN BEGELEIDING

4.1. *Bewaking en begeleiding door de ambassades*

Volgens het voorschrift «Behandeling financiële en inhoudelijke projectrapportage» hield toezicht op projecten door de ambassade vooral een vergelijking van de diverse documenten in. Het is de Rekenkamer bij haar bezoeken gebleken dat de werkzaamheden van de ambassade voor de uitvoering in de praktijk vooral betrekking hebben op bemiddeling, advisering en stimulering. Hierbij neemt het overleg met lokale instanties een grote plaats in.

De bezochte ambassades bleken in het algemeen actief en kritisch betrokken bij de projectuitvoering. De meeste projecten werden jaarlijks enkele malen bezocht. Bij problemen trachtten de ambassades in overleg met de uitvoerders en de departementale landendbureaus een oplossing te vinden.

De sectorspecialisten speelden een belangrijke rol bij de begeleiding van projecten en hadden duidelijk veel ontwikkelingsrelevante kennis opgebouwd. Doordat ze te veel werden ingeschakeld voor beheerstaken hadden zij echter te weinig tijd voor hun hoofdtaak, namelijk identificatie van nieuwe projecten, het geven van beleidsadviezen en het maken van diepgaande analyses.

De Rekenkamer stelde dan ook vast dat de plaats die de begeleiding van de uitvoering in de dagelijkse praktijk inneemt in de procedures onvol-

doende wordt belicht. Ook de verhouding van het tijdsbeslag van de verschillende taakonderdelen komt daarin onvoldoende aan de orde.

Het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering aan (internationale) organisaties bij modaliteit 3-projecten leverde voor de ambassades geen werkbesparing op. De ambassades waren nauw bij de uitvoering van de projecten betrokken, onder andere door deelname aan bestuurscomités en/of het bemiddelen bij grote uitvoeringsproblemen.

In de praktijk konden de ambassades de naleving van gemaakte afspraken met vooral de internationale organisaties ter plaatse nauwelijks afdwingen. Met name als het ging om de Nederlandse beleids-uitgangspunten armoedebestrijding, milieu en vrouwen waren er tijdens de uitvoering onvoldoende instrumenten voor bijsturing voorhanden.

De ambassade overlegde over de bijsturing met de lokale vertegenwoordigers van de organisaties. De verdere besluitvorming hierover liep echter via de directies Ontwikkelingssamenwerking Azië, Afrika en Latijns-Amerika en de directie Internationale Organisaties van het departement, de Permanente Vertegenwoordigingen bij de verschillende organisaties of ambassades naar de hoofdkantoren van de internationale organisaties. Dit leverde vertragingen op en bovendien verliep de bijsturing moeizaam. De Rekenkamer is van mening dat deze besluitvormingslijnen veel te lang zijn.

4.2. Voortgangsrapportages

De voortgangsrapportages van de projectuitvoerders waren over het algemeen omvangrijk en informatief, maar gaven veel meer informatie dan voor de beoordeling van de projectvoortgang noodzakelijk was. Ze waren te uitgebreid, te beschrijvend en te technisch van aard en eigenlijk alleen geschikt voor een lezer met veel tijd en deskundigheid.

In 40% van de gevallen kreeg de ambassade de rapportages bovendien te laat of onregelmatig toegestuurd.

Bij tweederde van de onderzochte projecten werden er verslagen of rapporten van de ambassades in de dossiers aangetroffen. In deze verslagen werd gerapporteerd over knelpunten en mogelijke oplossingen. De ambassades gingen vrijwel altijd akkoord met de voortgangsrapportages. Het commentaar was over het algemeen uiterst summier vanwege de grote projectenportefeuille en de omvang van de rapportages. Ook werd het nut van de beoordeling twijfelachtig als de rapportage door vertraging al achterhaald was. Het commentaar leek vooral opgesteld ten behoeve van de registratie in het Management Inhoudelijk Documentair Activiteiten Systeem (MIDAS). De Rekenkamer is van mening dat een vooral tijdige, korte beschrijving van de voortgang en knelpunten noodzakelijk is voor de informatievoorziening aan het departement.

4.3. Bewaking en begeleiding door de landenbureaus

De rol van de departementale landenbureaus tijdens de uitvoering is in principe niet groot. De medewerkers van deze bureaus kunnen ongeveer eenmaal per jaar «hun» ambassades en projecten bezoeken. Als het tijdstip van een evaluatie in zicht komt, wordt de betrokkenheid van de landenbureaus bij het project groter. Zij zijn betrokken bij de opstelling van de terms of reference en de keuze van de deelnemers aan de evaluatiemissie.

De landenbureaus bezitten niet veel historische kennis van de projecten. Dit is een gemis, omdat veel projecten al een aantal fasen achter de rug

hebben. De dossiervorming en de administratie op het departement zijn niet van dien aard dat de historische informatie snel beschikbaar is. De beleidsdossiers zijn erg ontoegankelijk door een meestal gebrekkige indeling en door een overmaat aan bewaarde stukken. Desondanks zijn veel dossiers onvolledig. De financiële dossiers op het departement bleken weliswaar goed toegankelijk door een goede indeling, maar helaas niet volledig. De dossiers op de ambassades daarentegen bleken vollediger.

4.4. *Budgetbewaking*

De Ministeriële Financiële Administratie (MFA) is niet ingericht op een goede bewaking van projectbudgetten voor modaliteit 5-projecten (eigen beheer). Deze budgetten zijn niet uitgesplitst per kostensoort, zoals dat voor de uitgaven wel het geval is. Hierdoor is budgetbewaking slechts beperkt mogelijk en bovendien tijdrovend. De financiële informatie van het departement naar de projecten toe liet voor de modaliteit 5-projecten te wensen over, omdat niet regelmatig en tijdig uitdraaien uit de MFA werden verstrekt. Ook sloot de voorgeschreven indeling in kostensoorten voor deze projecten niet aan bij de informatiebehoeften van de projecten zelf.

De financiële rapportages van internationale organisaties, zoals de Wereldbank en de Voedselen Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO), gaven onvoldoende inzicht in de besteding en soms ook in de uitputting van het projectbudget. Ook de beoordeling van die rapportages door het ministerie liet te wensen over.

4.5. *Toezicht en evaluatie*

Veel projecten hielden een registratie van hun verrichtingen bij. Een pootaardappelverbeteringsproject in Bolivia bijvoorbeeld had een eigen toezicht-eenheid die de jaarresultaten van de activiteiten evalueerde; de uitkomsten hiervan werden gebruikt voor de planning.

Zonodig werden projecten tijdens de uitvoering begeleid door ondersteuningsmissies. Hierbij ging het vooral om de technische ondersteuning van de projecten zelf, maar er werden ook wel vragen omtrent beleidskwesties meegegeven. Zowel de uitvoerders als de ambassades waren in het algemeen tevreden over de rol van deze ondersteuningsmissies.

De rapporten van de evaluatiemissies zijn vooral een belangrijk instrument voor het ministerie bij de besluitvorming over de voortzetting en bijsturing van de projecten. De evaluaties boden over het algemeen veel informatie over de vorderingen van de projecten. In tegenstelling tot de voortgangsrapportages werden de evaluatierapporten in de regel uitgebreid door de ambassades becommentarieerd en door de landensbureaus gelezen.

De Rekenkamer stelde vast dat de tekortkomingen die de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) in het rapport «Monitoring en Evaluatie» (1993) signaleerde, nog niet waren opgelost. Ook een nieuwe instructie evaluatie, zoals toegezegd door de minister in september 1993 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 400 V, nr. 14, blz. 6) was nog niet verschenen. De IOV had destijds kritiek op het gebrek aan duidelijk onderscheid tussen de typen en de functies van interne en externe evaluaties. De mogelijkheid om goed te evalueren werd beperkt door het ontbreken van adequaat cijfermateriaal, indicatoren en normen waaraan getoetst kon worden.

Voor het opstellen en beoordelen van de opdracht voor de evaluatiemissies was veel specifieke deskundigheid noodzakelijk, die niet altijd op het departement voorhanden was. Ook de directie Sectorbeleid, Speerpuntprogramma's en Technische Advisering was niet altijd in staat op korte termijn de terms of reference te beoordelen. Wel werden de projecten over het algemeen regelmatig geëvalueerd. In een aantal gevallen werden de evaluaties later uitgevoerd dan was afgesproken, waardoor afgesproken tussentijdse evaluaties vervielen. Dit hield verband met de vertraging bij de uitvoering van de activiteiten. De voorgeschreven registratie van evaluaties in het MIDAS liet overigens nog te wensen over.

In een aantal gevallen stelde de Rekenkamer vast dat het nakomen van de afspraken over het tijdstip waarop en de wijze van evaluatie door internationale organisaties te wensen overlieten. In Bolivia en Pakistan vond een aantal evaluatiemissies, onder andere van de Wereldbank, te laat of in het geheel niet plaats, waardoor het ministerie van informatie verstoken bleef. Ook kwamen evaluatierapporten van internationale organisaties laat binnen omdat de rapportage via de hoofdkantoren liep. De evaluatierapporten werden namelijk eerst door de hoofdkantoren van de internationale organisaties beoordeeld en eventueel bijgesteld. Dit kwam de opvolging van de aanbevelingen in de rapporten uiteraard niet ten goede.

De Rekenkamer vernam dat door het verkrijgen van de conceptrapporten via de lokale kantoren van de internationale organisaties en door extra informatie van de door Nederland gezonden deelnemer(s) aan de evaluaties gedeeltelijk in de lacune werd voorzien.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie bij de voorbereiding en planning van de projecten de voorgeschreven procedures over het algemeen correct volgde. Bij tweederde van de projecten in de bezochte landen bleek de geplande looptijd echter te kort om de voorgenomen activiteiten te realiseren. Dit komt volgens de Rekenkamer enerzijds omdat het departement de tijd die nodig is om een project voor te bereiden en uit te voeren te optimistisch inschatte. Anderzijds namen het opstellen van het voorgeschreven uitvoeringsdocument, als dat al gebeurde, en het vinden van een geschikte uitvoerder stelselmatig meer tijd in beslag dan daarvoor was uitgetrokken. Deze vertragingen werkten door in het verdere projectverloop, dat bovendien soms negatief werd beïnvloed door de beperkte capaciteit van de lokale organisatie, minder actieve participatie dan beoogd van de doelgroep en externe factoren, zoals de economische en politieke situatie en klimatologische omstandigheden.

Door de vertraging gingen de projecten een volgende fase in of werden zij verlengd, wat leidde tot tijdrovende administratief-procedurele handelingen op het departement en de ambassades. De Rekenkamer beveelt dan ook aan om de aanlooperperiode voor de projecten te verlengen, een realistischer inschatting te maken van de genoemde problemen in het ontvangende land en de planning van de projecten beter te faseren. Daarnaast moeten consequent uitvoeringsdocumenten worden opgesteld en moet daarvoor meer tijd ter beschikking worden gesteld.

Hoewel de Rekenkamer constateerde dat de uitvoerende instantie regelmatig met (personele) problemen kampte, vond zij de projectstaf in het algemeen vindingrijk, actief en gemotiveerd.

De ambassades bleken in het algemeen actief en kritisch betrokken bij de projectuitvoering, maar door de ondoelmatige informatiestromen en

het geheel van administratieve en procedurele beheerstaken kwamen zij volgens de Rekenkamer te weinig toe aan de inhoudelijke begeleiding en bewaking van projecten. De ambassades hadden bovendien nauwelijks de mogelijkheid om modaliteit 3-projecten (internationale en particuliere organisaties) bij te sturen. De Rekenkamer beveelt aan om bijvoorbeeld in raam- en projectovereenkomsten met de betrokken internationale en particuliere organisaties nadere afspraken over die bijsturing vast te leggen. Het is wellicht mogelijk om ook voor modaliteit 3-projecten uitvoeringsdocumenten op te stellen. Overigens liet ook de (financiële) informatievoorziening door internationale organisaties liet te wensen over.

De Rekenkamer concludeert verder dat de voortgangsrapportages maar matig bruikbaar zijn om snel en systematisch inzicht in het projectverloop te krijgen. Zij beveelt dan ook aan om de vormgeving, inhoud en frequentie daarvan te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van de ambassades. Verder vindt zij dat de rapportagestroom van de ambassade naar het departement kan worden vervangen door korte projectverslagen. De controllers, die recentelijk op de posten zijn aangesteld, kunnen daarbij een centrale rol spelen. De Rekenkamer beveelt ook aan om het toezicht van de projectstaf op de voortgang van het eigen project verder te stimuleren.

De Rekenkamer constateert verder dat de Ministeriële Financiële Administratie niet goed was toegerust voor de budgetbewaking van modaliteit 5-projecten (eigen beheer). Zij beveelt aan om te onderzoeken hoe deze budgetbewaking kan worden verbeterd en om deze zo mogelijk te automatiseren.

De evaluaties leverden volgens de Rekenkamer in het algemeen veel relevante informatie op over de projectvoortgang, maar werden soms niet op het juiste moment uitgevoerd. Een betere fasering van het uitvoerings-traject kan dit voorkomen. Zij concludeert echter ook dat de internationale organisaties de met hen gemaakte evaluatie-afspraken vaak niet nakwamen.

Tot slot komt de Rekenkamer tot de conclusie dat het departement de historische en financiële kennis van projecten niet altijd zorgvuldig vastlegt, waardoor de mogelijkheden voor beleidsevaluatie worden beperkt.

6. REACTIE MINISTER

De minister is het met de Rekenkamer eens dat projecten vaak langer duren dan oorspronkelijk was gepland. Hij wijt dit aan de moeilijke externe omstandigheden waaronder deze moeten worden uitgevoerd, waardoor vaak onverwachte vertragingen optreden. Vanzelfsprekend tracht men projectactiviteiten qua tijdsduur en budget zo realistisch mogelijk in te schatten, aldus de minister.

De minister stelt dat de Rekenkamer melding maakt van een overmaat aan administratieve en procedurele beheerstaken, zonder dat daarbij is aangegeven welke van die taken als overbodig kunnen worden beschouwd. Hij voegt daaraan toe dat de introductie van deze procedures over het algemeen tot doel heeft de rechtmatigheid van de uitgaven te waarborgen en dat het departement daartoe mede is overgegaan op grond van eerdere Rekenkamerrapporten.

De minister onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer dat de informatieverschaffing aan de posten efficiënter kan. Op een aantal fronten wordt gewerkt aan het verbeteren van de (geautomatiseerde)

informatievoorziening. Het gaat hierbij onder andere om het introduceren van het management informatiesysteem MIDAS op de posten.

De Ministeriële Financiële Administratie is niet bedoeld voor de budgetbewaking van projecten in eigen beheer. Ter ondersteuning van de controle op projecten in eigen beheer is op de betrokken posten een systeem voor Project Account Management ingevoerd.

Ook aan het vereenvoudigen van de rapportages wordt gewerkt. Daarbij moet echter wel rekening worden gehouden met de procedures van de desbetreffende overheden en uitvoerende organisaties, aldus de minister. Voorts worden op drie posten de mogelijkheden voor het introduceren van een systeem van Performance Indicators onderzocht.

De minister is het niet eens met de conclusie van de Rekenkamer dat er nauwelijks mogelijkheid is om modaliteit 3-projecten bij te sturen. Hij vindt dat de huidige projectovereenkomsten, al dan niet vallend onder een raamovereenkomst, voldoende ruimte geven voor het desgewenst bijsturen van projectactiviteiten. De aanbeveling om voor deze projecten eventueel uitvoeringsdocumenten op te stellen wijst de minister van de hand omdat dergelijke documenten niet passen binnen de filosofie van modaliteit 3-projecten. Uitgangspunt daarbij is immers dat de uitvoerende organisatie zelf een contractuele relatie aangaat met de betrokken overheid, veelal gebaseerd op gedetailleerde projectdocumenten die opgesteld zijn volgens de regels van de betrokken organisaties.

Over de verslaglegging van historische en financiële kennis merkt de minister op dat sinds 1994 een standaard dossieropmaak van zowel financiële als beleidsdocumenten bestaat. Deze dossiers, tezamen met financieel-administratieve systemen, mogen geacht worden adequate financiële informatie voor beleidsinformatie te verschaffen.

7. NAWOORD REKENKAMER

De minister stelt dat de moeilijke externe omstandigheden vaak onverwachte vertragingen in de voortgang van projecten tot gevolg heeft. De Rekenkamer daarentegen constateerde dat de vertragingen veelal niet onverwacht optraden, maar vooraf voorspelbaar en derhalve in te calculeren bleken. Aan vertragingen lagen vaak dezelfde oorzaken ten grondslag, zoals de beperkte uitvoeringscapaciteit van de lokale organisaties en de tijd die nodig is om projecten op te starten. De Rekenkamer meent dan ook dat het departement de tijd die nodig is voor de voorbereiding en uitvoering van projecten realistischer kan inschatten.

Volgens de minister zou het rapport melding maken van een overmaat aan administratieve en procedurele beheerstaken. De Rekenkamer heeft echter geen oordeel uitgesproken over de zinvolheid van de beheerstaken als zodanig, maar alleen aangegeven dat de ambassades, mede door het geheel van beheerstaken deels gegenereerd door verlenging en herfasering van projecten, te weinig toekwamen aan de inhoudelijke bewaking en begeleiding van projecten. De Rekenkamer merkt in dit verband nog op dat een realistischer planning tot gevolg heeft dat de hoeveelheid tijdrovende administratief-procedurele handelingen, bijvoorbeeld ten behoeve van projectverlengingen, zal afnemen, waardoor meer tijd overblijft voor bewaking en begeleiding.

De minister is tenslotte van mening dat de huidige projectovereenkomsten het departement voldoende ruimte geven tot bijsturing van projectactiviteiten inzake uitvoeringsmodaliteit 3. Hiermee gaat de minister echter voorbij aan de constatering van de Rekenkamer dat op ambassadeniveau met name zorgen bestonden omtrent de Nederlandse beleidsuitgangspunten armoedebestrijding, milieu en vrouwen en dat de naleving van afspraken met vooral internationale organisaties op deze punten in de praktijk nauwelijks afdwingbaar bleek te zijn.

2. BINNENLANDSE ZAKEN

2.1. Toepassing van een bijzonder ontslagartikel bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer onderzocht in 1994 de toepassing van het ontslagartikel 24 van het Arbeidsvoorwaardenreglement van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Zij concludeerde dat het bestuur van het ABP een invulling heeft gegeven aan de toepassing van dit artikel, die niet overeenkomt met de bedoeling ervan. Ook is het bestuur bij het treffen van ontslagregelingen soms teveel tegemoet gekomen aan de wensen van betrokkenen. De kosten van die regelingen (maximaal f 20,8 miljoen) waren dus deels vermijdbaar. Ook de tijdens non-activiteit doorbetaalde salariskosten (f 1,1 miljoen) hadden voor een deel vermeden kunnen worden. De Rekenkamer concludeerde verder dat het anti-cumulatiebeleid van het ABP op enkele punten tekort is geschoten.

Het bestuur van het ABP heeft laten weten het niet eens te zijn met de kritiek van de Rekenkamer. Volgens het bestuur is artikel 24 steeds terecht toegepast.

1. INLEIDING

De Algemene Rekenkamer onderzocht in 1994 de toepassing van artikel 24 van het Arbeidsvoorwaardenreglement van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (Avr-Abp). In dit artikel staat dat een werknemer in vaste dienst ook ontslag kan krijgen op andere gronden dan opheffing van functie of overtolligheid of onbekwaamheid voor de functie. Een dienovereenkomstige bepaling is te vinden in artikel 99 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) (zie hierna).

Voor een aantal medewerkers waren om uiteenlopende redenen afvloeiingsregelingen getroffen op grond van artikel 24 van het Avr-Abp.

Het onderzoek van de Rekenkamer had ten doel om:

- vast te stellen met hoeveel personen het ABP in de periode 1991 tot en met 1994 een regeling had getroffen op basis van artikel 24;
- na te gaan of in deze gevallen de geldende regelgeving juist was toegepast;
- het financiële belang van de toegepaste ontslaguitkeringsregeling zichtbaar te maken;
- vast te stellen of op adequate wijze was voorzien in toezicht op de naleving van de van toepassing zijnde anti-cumulatiebepalingen.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in april 1995 aan het bestuur van het ABP met het verzoek om commentaar. Aan de minister van Binnenlandse Zaken werd commentaar gevraagd op een deel van de bevindingen en conclusies. Eind april 1995 ontving de Rekenkamer de reactie van het bestuur van het ABP en van de minister van Binnenlandse Zaken. De minister zag geen aanleiding tot commentaar. De hoofdlijnen van de reactie van het bestuur van het ABP zijn in dit verslagpunt opgenomen.

2. TOEPASSING ARTIKEL 24

2.1. *Achtergrond*

Het Avr-Abp, dat door de minister van Binnenlandse Zaken is goedgekeurd, bevat de volgende bepalingen voor ontslag die voor dit onderzoek van belang zijn. In artikel 20 gaat het om ontslag wegens opheffing van de functie of wegens overtolligheid en in artikel 23 om ontslag wegens onbekwaamheid voor de functie. Artikel 24 tot slot regelt het ontslag op andere gronden dan in de al genoemde artikelen van het Avr-Abp is bepaald.

Deze bepalingen zijn vergelijkbaar met die in de artikelen 96, 98 en 99 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).

Zowel de uitkeringen bij ontslag op grond van artikel 24 van het Avr-Abp als die op grond van artikel 99 van het ARAR mogen in geen geval lager zijn dan het wachtgeld dat betrokkene zou krijgen bij toepassing van de andere ontslagartikelen. Deze artikelen geven daarmee wel een minimum, maar geen maximum aan. Ze bieden dan ook in het algemeen meer financiële mogelijkheden voor betrokkene dan de andere ontslagartikelen.

Artikel 99 van het ARAR wordt in de praktijk veelal gebruikt bij onverenigbaarheid van karakters. Het kan in principe niet worden gebruikt als sprake is van één van de ontslaggronden uit de artikelen 96 en 98. Bij artikel 99 gaat het immers om andere gronden. Zo kan bijvoorbeeld een ontslagverlening in het kader van een afslankingsoperatie niet op artikel 99 worden gebaseerd, aangezien in dergelijke situaties artikel 96 (reorganisatie-ontslag) van toepassing is.

Toch heeft het bevoegd gezag een zekere vrijheid van keuze namelijk als zich in een bepaalde situatie zowel termen voor ontslag ex artikel 96 of 98 van het ARAR als ex artikel 99 voordoen. Wanneer zich in een concrete situatie verschillende feitencomplexen voordoen die ieder op zich ontslag rechtvaardigen, bijvoorbeeld als sprake is van zowel functionele ongeschiktheid als van onwerkbaar verhoudingen, dan mag het bevoegd gezag kiezen tussen artikel 98 en artikel 99 als ontslaggrond. Kan echter eenzelfde feitencomplex dienen voor zowel ontslag gebaseerd op artikel 98 als op artikel 99 dan is er geen vrijheid van keuze. Het bevoegd gezag moet in dit geval kiezen voor ontslag op grond van artikel 98.

Aangezien het Avr-Abp is goedgekeurd door de minister van Binnenlandse Zaken en de ontslagbepalingen in het Avr-Abp overeenkomen met die in het ARAR, vond de Rekenkamer de veronderstelling gerechtvaardigd dat de systematiek bij ontslag in het Avr-Abp dezelfde is als die in het ARAR. Zij was van mening dat artikel 24 alleen kan worden toegepast als er geen sprake is van ontslag, dat uitsluitend gebaseerd wordt op in andere artikelen van het Avr-Abp genoemde ontslaggronden. Daarnaast heeft het bestuur volgens de Rekenkamer de vrijheid om te kiezen voor ontslag op grond van artikel 24 als zich in een bepaalde situatie verschillende feitencomplexen voordoen die ieder op zich een ontslag rechtvaardigen op een in het Avr-Abp genoemde grond en op een andere grond, als bedoeld in artikel 24. De Rekenkamer toetste de toepassing van artikel 24 aan deze opvatting.

2.2. *Aantal*

Het bestuur van het ABP had in de periode 1991 tot en met 1994 voor zestien werknemers bepaald dat zij met toepassing van artikel 24 van het Avr-Abp zouden (kunnen) worden ontslagen. In twee van de zestien

gevallen had het bestuur de beslissing vooralsnog aangehouden in verband met een (mogelijke) herplaatsing binnen het ABP.

Acht van de resterende veertien betrokkenen zijn tot 1995 daadwerkelijk ontslagen op grond van artikel 24. In de overige zes gevallen is weliswaar al een overeenkomst aangegaan maar is het ontslag nog niet geëffectueerd.

2.3. Toetsing artikel 24

In de meeste van de onderzochte gevallen kreeg de Rekenkamer geen zekerheid of de toepassing van artikel 24 van het Avr-Abp terecht had plaatsgevonden. In een aantal gevallen was er volgens de Rekenkamer sprake van onzekerheid over de juiste toepassing van dit artikel of was het bestuur mede door eigen toedoen en door toedoen van de hoofddirectie in een positie terecht gekomen waarin niet of nauwelijks meer te ontkomen was aan de toepassing van artikel 24. De Rekenkamer noemde de volgende voorbeelden.

Bij twee gevallen bleek uit de notulen van de bestuursvergaderingen en uit ambtelijke mededelingen dat er sprake was van ontslag in verband met reorganisatie. Als dat echt zo was had het bestuur volgens de Rekenkamer in deze gevallen artikel 20 (reorganisatie-ontslag) moeten toepassen. Zij constateerde echter dat er op het moment dat de overeenkomsten met betrokkenen werden aangegaan, geen sprake was van overtolligheid, opheffing van de functie of vermindering van werkzaamheden. Bovendien bleek dat er intern sprake was van ontevredenheid over het functioneren van betrokkenen. Aangezien het bestuur dit echter niet aan de orde wilde of kon stellen en betrokkenen ermee instemden om hun functie ter beschikking te stellen, kon het bestuur naar de mening van de Rekenkamer niet anders besluiten dan tot ontslag op basis van artikel 24 van het Avr-Abp. Zodoende was de weg vrij voor het benoemen van functionarissen in «nieuwe functies».

Bij één werknemer waren er volgens het bestuur en de hoofddirectie termen aanwezig voor ontslag op grond van artikel 23. Het bestuur, een adviserende commissie van het ABP en de minister van Binnenlandse Zaken hadden kanttekeningen geplaatst bij zijn functioneren en de wijze waarop de eenheid waarvoor hij de verantwoordelijkheid droeg, functioneerde. Desondanks achtte het bestuur redenen aanwezig om te kiezen voor een minnelijke schikking op basis van artikel 24. Daarbij speelde mee dat het proces ter verbetering van de situatie, die mede door de werkwijze van de hoofddirectie was ontstaan, nog niet was afgerond. Ook de wel uitstekende schriftelijke beoordelingen van betrokkene en de problemen die te verwachten waren bij ontslag op basis van artikel 23, waaronder negatieve publiciteit, lange procedures en hoge kosten, speelden een rol bij de keuze voor een minnelijke schikking.

In één geval had betrokkene zelf verzocht om toepassing van artikel 24 terwijl het bestuur het vertrouwen in hem niet had opgezegd en zijn integriteit niet in twijfel had getrokken.

In een ander geval was de interne adviseur van de hoofddirectie en van het bestuur van mening dat artikel 23 de ontslaggrond moest zijn. Betrokkene was echter van mening dat het ontslag wegens onoverbrugbare verschillen van inzicht gebaseerd moest zijn op artikel 24. Hieraan is door het bestuur tegemoet gekomen.

Met één werknemer was op basis van artikel 24 ontslag overeengekomen in verband met de reorganisatie.

Met drie overige werknemers was een overeenkomst gesloten voor een ontslag in de toekomst. Dit ontslag zou mogelijk worden als in de nieuwe aangeboden functie te weinig werk van relevant niveau over zou blijven en/of als geen goed werkende taak- en/of bevoegdheidsverdeling zou kunnen worden gemaakt en/of de samenwerking met de nieuwe benoemde functionarissen niet goed zou verlopen. In alle vier gevallen was gekozen voor toepassing van artikel 24, dit ondanks het feit dat de secretaris van het bestuur in zijn advies aan het bestuur aangaf dat in deze gevallen een middel werd toegepast dat eigenlijk niet voor dit soort situaties was bedoeld.

Bij één werknemer bleek uit de door de Rekenkamer aangetroffen stukken duidelijk dat er sprake was van in onvoldoende mate functioneren.

Twee werknemers hadden tijdens hun dienstverband, in strijd met de regels, commerciële nevenactiviteiten verricht, terwijl hen dit uitdrukkelijk was verboden. Rekening houdend met de financiële situatie van betrokkenen en mede op grond van adviezen van een extern en een intern adviseur was aan hen geen strafontslag verleend, maar was het ontslag gebaseerd op artikel 24.

3. FINANCIËEL BELANG

3.1. *Algemeen*

Voor zover reeds geëffectueerd hadden de getroffen regelingen geleid tot periodieke wachtgelduitkeringen aan betrokkenen en in twee gevallen tot een afkoopsom.

De regelingen voor de personen van wie het ontslag mogelijk nog geëffectueerd wordt, zullen leiden tot wachtgelduitkeringen.

De personen die wachtgeld (zullen) ontvangen bouwen gedurende de wachtgeldperiode pensioen op. In een aantal gevallen is het deze personen toegestaan om tot een bepaald bedrag boven de laatstelijk genoten bezoldiging bij te verdienen zonder dat dit tot korting op hun wachtgelduitkering leidt. Het ABP had in een aantal gevallen, in afwijking van de eigen uitgangspunten, geen inspanningen verricht om de functionarissen een functie aan te bieden buiten het ABP.

De Rekenkamer stelde op basis van de vroegst mogelijke ontslagdatum van de 14 betrokken personen het totaalbedrag vast van de periodieke wachtgelduitkeringen en de afkoopsommen. Indien het feitelijk ontslag van de functionarissen die nog in dienst zijn later zal plaatsvinden dan de vroegst mogelijke ontslagdatum, dan zullen de totaalbedragen lager uitvallen. Bovendien bepaalde de Rekenkamer de waarde van de ouderdomspensioenen die betrokkenen in de uitkeringsperiode opbouwen, uit te keren gedurende een periode van 14 jaar (gemiddelde duur van de pensioenuitkeringen volgens het jaarverslag 1992 van het ABP). Ook berekende zij het bedrag dat betrokkenen boven de laatstelijk genoten bezoldiging mogen bijverdienen zonder dat dit leidt tot korting op de uitkeringen.

Tenslotte stelde de Rekenkamer voor vier personen, die voorafgaande aan hun ontslag gedurende een bepaalde periode (2 tot 30 maanden) non-actief zijn (geweest) met behoud van salaris, het bedrag van het (te) ontvangen salaris vast.

De financiële consequenties (nominale bedragen) gaven het volgende beeld.

- wachtgelden en afkoopsommen	f 17,6 mln
- ouderdomspensioen	f 2,5 mln
- neveninkomsten vrij van korting	f 0,7 mln
- inkomsten tijdens non-activiteit	f 1,1 mln
	<u>f 21,9 mln</u>

De Rekenkamer constateerde dat de manier waarop het ABP artikel 24 heeft toegepast, had geleid tot financiële lasten voor het ABP waarvan een deel vermijdbaar was. Ook indien het ABP voldoende inspanningen had ondernomen om functionarissen elders te plaatsen en men hierin (deels) geslaagd zou zijn, zouden bovengenoemde financiële consequenties geringer zijn geworden.

3.2. *Individuele gevallen*

In enkele gevallen wenste het bestuur van het begin af aan op een zo elegant mogelijke wijze, zonder procedures en publiciteit, van betrokkenen afscheid te nemen. Dit was de reden om te kiezen voor ontslag op grond van artikel 24 van het Avr-Abp. De ontevredenheid van het bestuur over het functioneren, speelde desondanks daarbij geen doorslaggevende rol. Naar de mening van de Rekenkamer was het bestuur door de gevolgde procedure in een positie gekomen waarbij betrokkenen hoge eisen konden stellen.

De concept-regelingen met bovenbedoelde personen werden voor advies aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voorgelegd. Deze oordeelde dat de regelingen in hoofdlijnen overeenkwamen met hetgeen in dergelijke gevallen gebruikelijk is. De afkoopsom in één van de regelingen achtte hij echter te hoog. Daarom adviseerde hij een berekeningswijze voor de afkoopsom gebaseerd op de praktijk van het bedrijfsleven. Uiteindelijk zijn het ABP en betrokkene een afkoopsom overeengekomen die het dubbele is van het advies van de secretaris-generaal. De Rekenkamer vond dat de afkoopsom wel erg in het voordeel van betrokkene is uitgevallen.

Alhoewel het ABP daartoe niet verplicht was, werden de concept-regelingen mede op aandringen van de werknemersdelegatie in het bestuur, voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken met het verzoek om haar visie te geven. De minister parafeerde niet, maar gaf telefonisch te kennen dat zij kon instemmen met de inhoud van de concepten, althans dat zij zich daarbij neerlegde. Op het moment dat er sprake was van nieuwe feiten en omstandigheden zou haar visie komen te vervallen. Eén van de concept-regelingen werd daarna wezenlijk aangepast en in een ander geval was sprake van een relevant nieuw feit. Desondanks werden de regelingen niet opnieuw aan de minister voorgelegd. De Rekenkamer achtte dit niet correct.

Eén functionaris werd benoemd in een functie in de nieuwe organisatie van het ABP. De met betrokkene overeengekomen afvloeiings-overeenkomst bleef echter gehandhaafd als een «terugvalregeling». De Rekenkamer was van mening dat de regeling zo is geformuleerd dat betrokkene bij ontslag wellicht met succes een beroep kan doen op een wachtgeld dat gebaseerd is op zijn huidige (aanmerkelijk) hogere salaris dan hij in zijn eerdere functie genoot.

Met een functionaris, van wie het wachtgeld was afgekocht, was het ABP een contract aangegaan om na zijn ontslag tegen betaling gebruik te maken van zijn adviesdiensten.

De Rekenkamer achtte het ongewenst dat het ABP het wachtgeld afkocht en daarmee afstand deed van het anti-cumulatiebeding om

vervolgens tegen betaling weer gebruik te maken van de diensten van betrokkene.

In één geval is betrokkene gedurende een aantal jaren op non-activiteit gesteld gevolgd door recht op wachtgeld tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Zowel de doorbetaling tijdens non-activiteit als het wachtgeld bedragen 100% van het laatstgenoten salaris tijdens de actieve periode. De Rekenkamer meende dat in dit geval wel erg ruimhartig aan de wensen van betrokkene tegemoet is gekomen.

4. INHOUD EN CONTROLE ANTI-CUMULATIEBEPALINGEN

Het ABP-bestuur hanteert normaal gesproken bij de toepassing van artikel 24 onder andere als uitgangspunt de staande salaris- en arbeidsvoorwaarden. Een daarvan is dat betrokkenen in geval van wachtgeld-uitkeringen tot 100% van het laatstgenoten salaris mogen bijverdienen. Daarboven worden zij gekort (anti-cumulatiebeding). Met enkele functionarissen was echter overeengekomen dat zij vóór en/of (tijdelijk) ná het ontslag tot op zekere hoogte neveninkomsten tot een hoger bedrag dan de laatstelijk genoten bezoldiging mochten hebben. De hoogte van het percentage (variërend van 5 tot 25) dat zij boven de bezoldiging mochten bijverdienen, was via onderhandelingen individueel bepaald. Daarbij speelde een rol dat betrokkenen, als zij in dienst waren gebleven, na de privatisering van het ABP aanzienlijk meer zouden hebben verdiend (marktconforme beloning). De secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, aan wie de concept-regelingen voor advies waren voorgelegd, vond dat de percentages fors waren, maar acceptabel, gelet op de marktconforme beloning. Bij één functionaris werd het percentage verlaagd van 120 naar 110 maar bij een andere functionaris bleek dit niet bespreekbaar.

De Rekenkamer vond dat de getroffen regelingen niet in overeenstemming waren met de bij het ABP geldende salaris- en arbeidsvoorwaarden.

Om de personele gevolgen van de vermindering van de werkgelegenheid bij het ABP op te kunnen vangen is het Sociaal Beleidskader-ABP (SBK-Abp) vastgesteld. Daarin is onder andere opgenomen dat indien een werknemer binnen vijf jaar nadat het recht op ontslaguitkering is afgekocht, weer in dienst treedt bij het ABP of een andere overheidsinstelling, hij verplicht is een gedeelte van de ontvangen afkoopsom terug te betalen, afhankelijk van de datum van indiensttreding na het ontslag.

Het ABP had twee wachtgelduitkeringen afgekocht, zonder een dergelijke bepaling op te nemen.

De Rekenkamer achtte dit, vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid, niet juist.

In enkele overeenkomsten was opgenomen dat de inkomsten uit arbeid of bedrijf tot aan de datum van het ontslag voor korting in aanmerking kwamen. De beloning van de eventuele activiteiten verricht vóór de ontslagdatum, waarvan de betaling ná die datum plaatsvindt, zouden gelet op de letterlijke tekst van de overeenkomsten niet voor korting in aanmerking komen. Volgens het ABP was niet bewust gekozen voor deze tekst. Daarnaast bleek ook niet duidelijk of onder inkomsten uit arbeid of bedrijf verricht tot aan de datum van het ontslag niet tevens begrepen werden voordelen die aan een derde, zoals een rechtspersoon (een eigen B.V. bijvoorbeeld), toekwamen als gevolg van arbeid die betrokkenen ten behoeve van derden verrichtten.

De Rekenkamer was van mening dat deze overeenkomsten met betrekking tot het anti-cumulatiebeding voor meer dan één uitleg vatbaar zijn.

Controle door het ABP op de naleving van het anti-cumulatiebeding tot de ontslagdatum maakte bovendien geen onderdeel uit van de overeenkomsten.

De Rekenkamer was van mening dat vóór het ontslag een onvoldoende toetsing op de naleving van de anti-cumulatiebepaling plaatsvond/plaatsvindt.

5. CONCLUSIES

De Rekenkamer concludeerde dat het bestuur van het ABP een invulling heeft gegeven aan de toepassing van artikel 24 van het Avr-Abp, die niet in overeenstemming was met de bedoeling daarvan. Bovendien is het ABP-bestuur bij het treffen van de ontslagregelingen in enkele gevallen teveel tegemoet gekomen aan de wensen van betrokkenen. Dit betekent dat de uitgaven die in de onderzochte periode met de getroffen regelingen waren gemoeid (maximaal f 20,8 miljoen) voor een deel vermijdbaar waren.

Door de gekozen constructies is daarnaast in totaal circa f 1,1 miljoen aan salaris verschuldigd tijdens non-activiteit. Volgens de Rekenkamer was ook hier sprake van deels vermijdbare uitgaven.

Tot slot concludeerde de Rekenkamer dat het anticumulatiebeleid van het ABP op enkele punten tekort is geschoten.

6. REACTIE BESTUUR

Het bestuur van het ABP merkte in zijn antwoord op dat het voorop wenste te stellen dat het op grond van artikel L17 van de Abp-wet de personeelsvoorschriften voor het ABP vaststelt. De goedkeuring van het reglement door de minister van Binnenlandse Zaken doet niet af aan de bedoeling die het bestuur daarmee op het moment van vaststelling van de voorschriften zelf had en nog heeft. Het bestuur meende dat het niet alleen artikel 24 zou kunnen kiezen als één van de andere in het Avr-Abp genoemde ontslaggronden niet van toepassing is. Blijkens zijn bewoordingen voorziet artikel 24 volgens het bestuur in de mogelijkheid van ontslagverlening op grond van beleidsmatige gronden. Deze kunnen zeer wel aanwezig zijn als een voorgenomen ontslag eventueel ook op een ander artikel gebaseerd zou kunnen zijn.

Het bestuur vond verder dat de Rekenkamer voorbij was gegaan aan het feit dat een aantal van de onderzochte ontslagsituaties zich afspeelde in een periode waarin het ABP met een omvattend veranderingstraject begon en een groot beroep deed op het draagvlak binnen en buiten de organisatie. Het kwam daarbij tot de conclusie dat het voor het slagen van de veranderingen van wezenlijk belang was dat de personele bezetting op een aantal posities wijziging diende te ondergaan en dat via de «normale» ontslagartikelen het beoogde resultaat niet bereikt kon worden anders dan met conflicten in de top van de organisatie en de eveneens zeer schadelijke negatieve publiciteit. Het bestuur merkte op dat de benadering van de Rekenkamer meer een theoretische leek te zijn dan een benadering die in de beleidsomgeving waarin het Abp-bestuur zich bevond tot aanvaardbare resultaten kon leiden.

Het bestuur kon in zijn algemeenheid de conclusies over het financieel belang van de getroffen regelingen niet onderschrijven. Daarnaast stelde het bestuur kanttekeningen bij de berekening van het financiële belang. Het bestuur vond dat wanneer betrokkenen ontslagen zouden zijn geworden op grond van een ander artikel de kosten van het ABP hoger zouden zijn geweest. In een aantal gevallen zouden betrokkenen langer in dienst van het ABP zijn gebleven en hun aanstelling zou dan de normale, volledige personeelskosten en pensioenconsequenties ten gevolge hebben gehad, die hoger zouden hebben gelegen dan de kosten van de

getroffen afvloeiingsregelingen. Daarnaast zou toch extra personeel zijn aangetrokken om de vereiste veranderingen in de organisatie te realiseren.

Door de weergave van de financiële consequenties werd de indruk gewekt dat het bedrag van f 21,9 miljoen extra lasten betrof.

Zelfs als de redenering van de Rekenkamer onverminderd zou kunnen worden gehandhaafd had het bedrag van f 21,9 miljoen in ieder geval moeten worden verminderd met de reguliere wachtgeldlasten, met de daaruit voortvloeiende pensioenlasten en met een gedeeltelijke vrijstelling van neveninkomsten. Ook meende het bestuur dat onvoldoende was benadrukt dat het bedrag van f 21,9 miljoen een voorwaardelijk karakter had, met name ten aanzien van de functionarissen die nog in dienst zijn (f 7,3 miljoen).

Volgens het bestuur had het ABP zich wel degelijk ingespannen om voor de functionarissen waarmee een vangnetregeling was overeengekomen passend werk binnen de muren van het fonds te vinden hetgeen voor meerdere functionarissen was gelukt.

Het feit dat enkele conceptregelingen in eerste aanleg aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken waren voorgelegd kwam niet voort uit een formele verplichting maar uit de behoefte van het bestuur om de opvattingen van het departement te vernemen. Deze behoefte bestond niet meer ten aanzien van de door de Rekenkamer gesignaleerde aanpassingen van de regelingen.

Het bestuur antwoordde verder dat gelet op de strekking van artikel 24 het niet onmogelijk was om ter zake van de anticumulatie afspraken te maken die uitstijgen boven de betreffende regeling in de Ontslag-uitkeringsregeling van het ABP. In beperkte mate, als onderdeel van de totaal-regeling, was dit gebeurd.

Het bestuur was van mening dat de verwijzing naar het SBK-Abp bij twee wachtgelduitkeringen die waren afgekocht, niet opportuun was, omdat de betreffende regelingen niet gebaseerd waren op het SBK-Abp maar op artikel 24 van het Avr.

De opmerking van de Rekenkamer met betrekking tot het anti-cumulatiebeding voor de ontslagdatum was volgens het bestuur in die zin correct dat er ook frauduleuze en kwade trouw-interpretaties denkbaar zijn.

7. NAWOORD

De Rekenkamer blijft van mening dat de systematiek bij ontslag in het Avr-Abp dezelfde is als die in het ARAR. Zij verwijst hierbij mede naar het feit dat de minister van Binnenlandse Zaken, blijkens zijn reactie, geen commentaar had op de onder 2.1 weergegeven opvatting van de Rekenkamer.

De Rekenkamer berekende wat de financiële consequenties waren als gevolg van de toepassing van artikel 24 van het Avr-Abp. Daarbij zijn aan het bestuur geen vergelijkingen verstrekt met de lasten indien een andere ontslaggrond of -regeling zou zijn toegepast. Bij de ambtelijke bespreking van de voorlopige onderzoeksresultaten was dit wel gebeurd. Gelet op de onzekerheid met betrekking tot de juiste toepassing van artikel 24 in de meeste van de onderzochte gevallen, concludeerde de Rekenkamer dat ook onzekerheid bestond over de als referentiekader te kiezen andere ontslaggronden of -regelingen. Om deze reden heeft de Rekenkamer het bedrag van f 21,9 miljoen uiteindelijk niet vergeleken met de financiële consequenties van alternatieve regelingen.

De Rekenkamer is het desondanks eens met het bestuur dat het bedrag

van f 21,9 miljoen geen extra kosten betreffen. De conclusie van de Rekenkamer dat een deel daarvan echter vermijdbaar was geweest, is niet alleen gebaseerd op de twijfel omtrent de juiste toepassing van artikel 24. De Rekenkamer herhaalt dat het ruimhartig tegemoet komen aan de wensen van betrokkenen bij die conclusie ook een rol heeft gespeeld.

Gelet op het feit dat het niet bekend was of en zo ja wanneer een aantal functionarissen het ABP zal gaan verlaten, had de Rekenkamer in haar bevindingen reeds tot uitdrukking gebracht dat een deel van het berekende bedrag een voorwaardelijk karakter had.

De Rekenkamer wijst verder nog op het volgende.

Het bestuur gaf in het antwoord aan dat het ABP wel degelijk inspanningen verricht had om voor de functionarissen binnen de muren van het ABP werk te vinden, terwijl de Rekenkamer sprak van inspanningen, gelet op de uitgangspunten van het ABP, voor een functie ook buiten het ABP.

Volgens het bestuur had het geen behoefte om enkele aangepaste regelingen opnieuw aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor te leggen.

De Rekenkamer wijst erop dat zij het niet juist achtte dat deze regelingen na wezenlijke aanpassing respectievelijk wijziging van de omstandigheden niet opnieuw aan de minister zelf waren voorgelegd nu het bestuur in een eerder stadium ook haar oordeel had gevraagd en gekregen.

3. ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

3.1. Scheiding van voorbereiding en uitvoering van Bekostigingsbeleid

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer onderzocht of de scheiding van voorbereiding en uitvoering van het bekostigingsbeleid bijgedragen heeft aan het doelmatig functioneren van het Ministerie van Onderwijs(, Cultuur) en Wetenschappen.

Het bleek dat er ten behoeve van de afstemming tussen beleid en uitvoering meer informatie-uitwisseling en overleg nodig was dan was voorzien. Ook constateerde de Rekenkamer dat de aansturing, zowel van de beleidsvoorbereiding als van de uitvoering, nog niet paste in de nagestreefde besturingsfilosofie (op afstand en op hoofdlijnen). Er werd nog onvoldoende aandacht besteed aan afspraken vooraf over te leveren prestaties en afleggen van verantwoording achteraf.

De mate van de met de scheiding beoogde verbetering van de efficiency en van de dienstverlening kon niet gemeten worden omdat geen gegevens van de situatie voorafgaande aan de scheiding voorhanden waren. Voor efficiëncymeting ontbrak bovendien informatie over geleverde producten en daaraan verbonden kosten. Wel kon geconstateerd worden dat ten behoeve van de verbetering van de dienstverlening de uitvoeringstoets op nieuwe wet- en regelgeving bijdroeg aan een betere uitvoerbaarheid. De voor de contacten met de instellingen opgerichte Informatiecentra bleken in een behoefte te voorzien. De tevredenheid over de dienstverlening werd geregeld gemeten. Die was in het algemeen redelijk. Uit deze metingen bleek wel dat de wet- en regelgeving vooral in het primair en voortgezet onderwijs nog steeds ingewikkeld werd gevonden. De tijdigheid van de uitvoering liet ook nog te wensen over. De wettelijke termijnen werden nog in zeker 30% van de gevallen overschreden.

Per 1 januari 1996 wordt de uitvoeringsorganisatie een agentschap. Ter voorbereiding hiervan worden maatregelen getroffen die bij moeten dragen aan verbeteringen in het functioneren. De Rekenkamer acht het daarom nog te vroeg voor een definitief oordeel.

In zijn reactie schreef de minister dat de informatievoorziening binnenkort geëvalueerd zal worden. Voorts schreef hij dat outputsturing en een kostprijsstelsel in ontwikkeling zijn.

Tenslotte was de minister van mening dat de reductie in het apparaatskostenbudget van de hoofddirectie Centrale Financiën Instellingen (Cfi) wel degelijk als efficiencyverbetering beschouwd kon worden.

1. INLEIDING

De Rekenkamer volgt al een aantal jaren de ontwikkeling naar een meer slagvaardige overheid. Dit heeft inmiddels geleid tot een aantal publicaties over privatiseringen en verzelfstandigingen.

In de periode januari 1994 tot en met januari 1995 onderzocht de Rekenkamer een proces van interne verzelfstandiging bij het Ministerie van Onderwijs(, Cultuur) en Wetenschappen. Het betrof het per 1 januari 1992 onderbrengen van de uitvoering van alle bekostigingswet- en regelgeving voor de beleidsterreinen Onderwijs en Wetenschappen bij een nieuwe eenheid, de hoofddirectie Centrale Financiën Instellingen (Cfi, apparaatskosten-budget 1994: f 96,9 miljoen). Ook bij andere departementen (zoals Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Justitie) wordt werk gemaakt van het scheiden van voorbereiding en uitvoering van beleid.

De scheiding van voorbereiding en uitvoering van beleid was een onderdeel van een meer omvattende reorganisatie van het Ministerie van Onderwijs (, Cultuur) en Wetenschappen.

Met de reorganisatie werd beoogd de organisatie van de beleids- en uitvoeringstaken aan te passen aan de gewijzigde aansturing met als kernwoorden «sturen op afstand en op hoofdlijnen». Er moesten van de nieuwe organisatievorm zichtbare impulsen tot een efficiënte taakuitvoering en verbeterde dienstverlening uitgaan.

Het onderzoek richtte zich op de vraag hoe na de scheiding van voorbereiding en uitvoering van het bekostigingsbeleid de afstemming van beleid en uitvoering in de periode van 1992 tot 1995 gestalte heeft gekregen, hoe de sturing en verantwoording van beleidsvoorbereiders en beleidsuitvoerders in de besturingsfilosofie «sturen op afstand en op hoofdlijnen» paste en wat de geboekte resultaten op het gebied van efficiencyverbetering en verbetering van de dienstverlening waren. Korthedshalve wordt in het navolgende gesproken van scheiding van beleid en uitvoering als bedoeld wordt de scheiding van voorbereiding en uitvoering van bekostigingsbeleid.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in mei 1995 voor commentaar aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De hoofdlijnen van zijn begin juni ontvangen reactie zijn in dit verslagpunt opgenomen.

2. ORGANISATIE

Sinds de reorganisatie berust de ambtelijke leiding van het departement bij de «bestuursraad» met de secretaris-generaal als voorzitter. Er zijn zes beleidsdirecties, die belast zijn met de beleidsvoorbereiding en -evaluatie, ieder voor een deel van het onderwijs- en onderzoekveld.

Cfi is belast met de uitvoering van het bekostigingsbeleid voor alle sectoren van het onderwijs- en onderzoekveld. Zij is nevensgeschikt aan de beleidsdirecties en is rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan de bestuursraad. Cfi wordt per 1 januari 1996 tot agentschap omgevormd.

Onder uitvoering van het bekostigingsbeleid werd in dit onderzoek verstaan het toepassen van de wet- en regelgeving op de individuele instellingen. Het betrof circa 130 000 bekostigingsbeschikkingen per jaar voor ruim 10 000 instellingen.

Bij de scheiding van beleid en uitvoering werd de uitvoering van alle genormeerde regelgeving (waarin uitputtend is geregeld onder welke omstandigheden en op basis van welke gegevens de instellingen recht hebben op welke rijksbijdrage) de taak van Cfi. Bij niet-genormeerde regelgeving (bijvoorbeeld beslissingen op aanvragen voor subsidies of beoordeling van geleverde prestaties bij de afrekening) was de beleidsdirectie veelal nog verantwoordelijk voor de noodzakelijke inhoudelijke afwegingen. In alle gevallen ging Cfi de verplichting aan en zorgde deze directie voor de betaling en afrekening.

Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen was in de onderzochte periode het grootste deel van de wet- en regelgeving genormeerd (95% van de beschikkingen).

3. AFSTEMMING TUSSEN BELEID EN UITVOERING

3.1. *Inleiding*

Voor een goede afstemming tussen de beleidsdirectie en de uitvoerende directie zijn de onderlinge informatievoorziening en het overleg tussen de partijen van groot belang. De afspraken ten aanzien van de

onderlinge informatievoorziening en de overlegstructuur waren vastgelegd in protocollen.

3.2. De protocollen

Uit evaluaties van de protocollen in 1993 en 1994 kwam naar voren dat de uitvoering van de protocollen nog niet naar ieders wens verliep, waarbij de ongenoegens niet alleen betrekking hadden op het niet nakomen van de afspraken, maar ook op de afspraken zelf. In de praktijk bleken de afspraken de behoeften niet volledig te weerspiegelen. Op basis van de evaluaties en de overige ervaringen zijn de afspraken in de protocollen van de volgende jaren bijgesteld. De bijstellingen betroffen zowel verduidelijkingen van de afspraken als intensiveringen van de contacten tussen partijen.

3.3. De onderlinge informatievoorziening

In de protocollen wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere informatieverstrekking en ad hoc informatieverstrekking aan de hand van een concrete éénmalige aanvraag.

Uit het onderzoek bleek dat de levering van met name ad hoc informatie van Cfi aan de beleidsdirecties nog problemen opleverde, onder andere doordat de vraag naar informatie veel groter was dan was verwacht. Ten aanzien van de reguliere informatieverstrekking leverde Cfi periodiek uitvoeringsrapportages over de uitputting van de begroting en de kasprognoses, informatie over de «klantcontacten» en overzichten van ontvangen en afgehandelde geschillen. Afgesproken is te bezien wat de werkelijke behoefte is. Binnen Cfi is een afdeling hiermee belast. De organisatiestructuur van Cfi wordt per 1 januari 1996 (tegelijk met de agentschapvorming) zodanig gewijzigd dat meer prioriteit gegeven kan worden aan de informatievoorziening.

3.4. Overlegstructuur

Uit de protocollen van 1992, 1993 en 1994 blijkt dat het overleg over de uitvoering en knelpunten in frequentie toenam van eens per kwartaal naar eens per maand. Met sommige beleidsdirecties werd elke 14 dagen overlegd. Daarnaast werd overleg gevoerd over de begrotingsuitputting.

Naast deze toename van formele overlegsituaties bleek ook nog behoefte te zijn aan veel informeel overleg, met name in sectoren waar de regelgeving ingewikkeld is.

3.5. Conclusies

Uit de evaluaties en de bijstellingen van de protocollen blijkt dat vanaf 1992 pas langzamerhand duidelijk werd welke informatiebehoeften bij de beleidsdirecties en Cfi leefden. Deze informatiebehoeften bleken veel omvangrijker dan was voorzien.

Voorts bleek in ieder nieuw protocol de aangegeven frequentie en hoeveelheid overleg toe te nemen, terwijl er daarnaast ook steeds meer informeel overleg plaatsvond.

De Rekenkamer concludeert dat de hoeveelheid informatie-uitwisseling en overleg die nodig is voor een goede afstemming veel groter was dan oorspronkelijk was voorzien.

4. STURING EN VERANTWOORDING

4.1. Inleiding

Sturen op afstand en op hoofdlijnen is naar de mening van de Rekenkamer onlosmakelijk verbonden met sturen op prestaties («output») op basis van afspraken vooraf en verantwoordingsrapportages achteraf.

Zij gaat ervan uit dat bij sturing op output departementsleiding en dienst periodiek afspraken maken over het aantal te leveren produkten, produktspecificaties, prestatie-indicatoren, prestatie-maatstaven (streefcijfers), de kosten per produkt en op basis daarvan het budget van de dienst.

De rapportages dienen zowel tussentijds als achteraf een systematische verantwoording te bevatten over de realisatie van vooraf gemaakte afspraken.

4.2. Sturing op «output»

4.2.1. Sturing van Cfi

Sinds de reorganisatie in 1992 stuurde de bestuursraad Cfi aan met behulp van een jaarlijks overeen te komen managementcontract. Deze managementcontracten bevatten echter geen produktspecificaties, prestatie-indicatoren en streefcijfers van de te leveren produkten en de daaraan verbonden omvang en samenstelling van de kosten per produkt. Voorts ontbrak bij Cfi een instrumentarium waarmee kosten systematisch aan produkten konden worden toegerekend. Al met al was er geen sprake van sturing op prestaties («output»).

Er bestonden wel aanzetten tot outputsturing in de managementcontracten en het directieplan Cfi, maar ook hier ontbrak het verband tussen produkt en produktiekosten.

Een instrument dat bij uitstek een rol kan spelen bij sturing op output was de zogenoemde uitvoeringstoets op nieuwe of gewijzigde regeling (zie ook paragraaf 5.2.2). Het is de bedoeling dat Cfi in deze toets een onderbouwd beeld geeft van de kwantiteit en de kwaliteit van de output die de regeling tot gevolg zal hebben, en de daaraan verbonden uitvoeringskosten. De Rekenkamer constateerde echter dat het instrument uitvoeringstoets door gebrek aan produktdefiniëring en kostentoedeling nog niet ten volle werd benut.

Als een van de doelen van het omvormen van Cfi tot agentschap zag het ministerie het overstappen van inputsturing op outputsturing. De eerste neerslag van de inspanningen van Cfi om haar produkten en kosten systematisch meetbaar te maken was te vinden in het statuut van Cfi. De Rekenkamer constateerde echter dat produkten en kosten in dit statuut in clusters werden gepresenteerd, zodat het op concrete vragen (zoals bijvoorbeeld: wat kost een lump sumbeschikking?) geen antwoord kon geven.

Het was de bedoeling in de loop van de tijd de produkten en bijbehorende kosten meer gespecificeerd weer te geven.

4.2.2. Sturing beleidsdirecties

De aansturing van de beleidsdirecties gebeurde via de jaarlijkse departementsbrief van de bestuursraad. Deze bevatte beleidsprioriteiten en de verdeling van de budgetten over de directies. Op basis van de departementsbrief stelde elke beleidsdirectie een zogenoemd directieplan op.

De Rekenkamer constateerde dat in de directieplannen geen systema-

tisch verband werd gelegd tussen produkten, projecten of activiteiten enerzijds en middelen anderzijds. Geen van de beleidsdirecties beschikte over een systeem van tijdschrijven. Hierdoor was het onmogelijk om de gerealiseerde aanwending van mensuren te vergelijken met de vooraf in de directieplannen vastgelegde afspraken.

Van outputsturing was bij de beleidsdirecties dus geen sprake. Het ministerie bleek zich op het standpunt te stellen dat het zeer moeilijk is om bij de beleidsdirecties op output te sturen, omdat de voortdurende grote invloed van de politiek voortdurende bijstelling van de afspraken tussen bestuursraad en beleidsdirecties over produktspecificaties en de inzet van mensen en middelen noodzakelijk maakt.

De Rekenkamer wijst erop dat sturen op output een noodzakelijk complement is van de door het departement voorgestane besturingsfilosofie «sturing op afstand en op hoofdlijnen».

Zij is er niet op voorhand van overtuigd dat sturing van de beleidsdirecties op output onmogelijk of niet zinvol is.

4.3. Verantwoordingsrapportages

Volgens het managementcontract 1994 zou Cfi op een aantal manieren tussentijds rapport uitbrengen over de uitvoering van het managementcontract. De Rekenkamer constateerde dat Cfi tijdens de contractuitvoering nagenoeg geheel conform deze afspraken rapporteerde.

Het managementcontract 1994 bevatte geen afspraken over de wijze waarop Cfi zich na afloop van de contractperiode over de uitvoering zou verantwoorden, noch over de wijze waarop de bestuursraad Cfi aan zou spreken op eventuele verschillen tussen realisatie en afspraken.

Cfi had over 1993 geen afzonderlijk jaarverslag opgeleverd. Wel bevatte het hoofddirectieplan 1994 van Cfi een «terugblik op 1993». Deze terugblik sloot echter niet aan op het managementcontract '93.

In de departementsbrief 1994 werd gemeld dat de beleidsdirecties kwartaalrapportages zouden opleveren.

Deze kwartaalrapportages werden echter nooit opgeleverd. In de loop van 1994 werd gekozen voor verschillende voortgangsrapportages, aansluitend bij de verschillende functies van de beleidsdirecties.

De reden om af te wijken van de oorspronkelijke opzet van de voortgangsrapportages was dezelfde die volgens het ministerie contractmanagement uitsloot, namelijk: voortdurende grote invloed van de politiek, die lange-termijnafspraken met beleidsdirecties onmogelijk maakt. Daarom ook hechtte men minder aan jaarverslagen, en méér aan de zogenoemde review die in 1994 van start is gegaan, waarbij beleidsdirecties aan de hand van hun directieplannen hun functioneren bij de bestuursraad toelichten.

4.4. Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat sturing en verantwoording nog niet aansloten bij de geldende besturingsfilosofie. Zij is van mening dat het ministerie in een eerder stadium meer aandacht had moeten besteden aan de mogelijkheden van outputsturing en aan verantwoordingsrapportages.

5. VERBETERING EFFICIENCY EN DIENSTVERLENING

5.1. *Efficiency-verbetering*

In het kader van de efficiencyverbetering zijn zowel voor Cfi als voor de beleidsdirecties taakstellingen voor de formatie en voor het budget aangekondigd. Deze taakstellingen zijn gerealiseerd. Om een uitspraak over de verbetering van de efficiency te kunnen doen is deze informatie echter niet voldoende. Daarvoor zou ook informatie nodig zijn over de kwaliteit en kwantiteit van de geleverde producten en de daaraan verbonden kosten.

Doordat deze informatie ontbrak en er bovendien geen nulmeting is gedaan, is het niet mogelijk een conclusie te trekken over de realisatie van de doelstelling van efficiency-verbetering.

De Rekenkamer is van mening dat het departement in een eerder stadium méér aandacht had moeten besteden aan het meten van de output en de daaraan verbonden kosten bij Cfi en aan het systematisch met elkaar in verband brengen van activiteiten/prestaties en middelen bij beleidsdirecties.

Zij beveelt aan een aantal relevante gegevens per eind 1995 vast te leggen om over enige jaren te kunnen vaststellen of de omvorming tot agentschap heeft bijgedragen aan efficiencyverbetering.

5.2. *Verbetering dienstverlening*

5.2.1. Algemeen

De Rekenkamer heeft de realisatie van de doelstelling onderzocht aan de hand van de vragen of:

- de wet- en regelgeving beter uitvoerbaar is;
- de uitvoering juist en tijdig is;
- de cliëntgerichtheid verbeterd is.

Omdat een nulmeting ontbrak, kon niet worden bepaald hoeveel beter het in de nieuwe situatie is en evenmin welke gevolgen zijn toe te schrijven aan de aangebrachte scheiding van beleid en uitvoering.

5.2.2. Uitvoerbaarheid wet- en regelgeving

Ter verbetering van de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving was op het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen het instrument «uitvoeringstoetsing» ontwikkeld (zie ook onderdeel 4.2.1).

De uitvoeringstoetsing moest worden uitgevoerd door Cfi en had tot doel onnodige complexiteit van wet- en regelgeving en onnodige belasting van het veld en van Cfi te voorkomen.

Cfi had sinds haar oprichting tot oktober 1994 op de in die tijd verschenen wetsvoorstellen (in totaal 10) en op 3 belangrijke uitvoeringsbesluiten een formele uitvoeringstoets uitgevoerd.

Uit de dossiers bleek dat de door Cfi aangegeven knelpunten onder andere betrekking hadden op:

- het te snelle of onzekere tijdstip van invoering. Cfi benadrukte steeds de tijdige bekendmaking aan het veld als voorwaarde voor het voorkomen van problemen;
- inconsistentie met andere beleidsvoornemens in dezelfde of in andere sectoren;

– het samenvallen van taken en piekbelasting bij Cfi zelf, waardoor problemen te verwachten waren.

De beleidsdirecties konden in het algemeen tegemoet komen aan de wensen van Cfi.

Enkele voorstellen van Cfi werden niet overgenomen omdat daarmee naar de mening van de beleidsdirecties geen recht gedaan werd aan de politieke wensen met betrekking tot het beleid.

Reeds voor de instelling van de uitvoeringstoetsing was een begin gemaakt met de vereenvoudiging van de regelgeving ten aanzien van de bekostiging. De voorbereidingen voor en de invoering van lump sum bekostiging in een aantal sectoren werden al gestart in 1986.

De Rekenkamer constateerde echter dat er nog regelmatig berichten in de pers verschenen dat schoolbesturen en gemeentes geen raad wisten met de veelheid en ingewikkeldheid van de regelgeving en de voorlichting daarover.

5.2.3. Juiste en tijdige uitvoering

De verbeteringen in de uitvoering waren zowel gericht op de juiste en tijdige uitvoering van de regelgeving als op het beheer. Dit laatste had binnen het ministerie prioriteit en resulteerde in twee belangrijke verbeteringen:

- het op orde brengen van een centrale verplichtingenadministratie bij Cfi, zodat de verplichtingen voor alle sectoren op dezelfde manier en met dezelfde discipline werden verwerkt, waarbij getoetst werd of de budgetten toereikend waren;
- de maandelijkse rapportage over de begrotingsuitputting door Cfi, waardoor de bestuursraad snel en objectief van informatie voorzien werd.

De verbeteringen in het beheer werden achteraf door de bestuursraad de belangrijkste resultaten van de scheiding van beleid en uitvoering genoemd.

De verbetering van de tijdigheid van de uitvoering van de regelgeving richtte zich op het verhogen van het percentage tijdig afgehandelde post (aanvragen, formulieren, meldingen) en de daaraan verbonden bekostigingsbeslissingen. De verbetering van de juistheid van de uitvoering van de wet- en regelgeving richtte zich op het verlagen van het percentage gegronde bezwaren en beroepen.

Cfi richtte voor het registreren van de postafhandeling een aparte organisatie-eenheid en een registratiesysteem in. Van de 35 000 in de eerste 8 maanden van 1994 ontvangen poststukken bleek op de einddatum 30% de wettelijke afhandeltermijn overschreden te hebben. Het is de Rekenkamer niet bekend welk percentage post voorheen op tijd werd afgehandeld.

De aantallen bezwaren en beroepen op beschikkingen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen waren gering (jaarlijks enkele honderden = 0,05%). Na afhandeling of intrekking werd slechts een enkel geval (4 van de 129 in de periode januari tot en met september 1994) gegrond verklaard. Ook hier ontbraken gegevens die een vergelijking met de situatie van voor de reorganisatie mogelijk maken.

5.2.4. De cliëntgerichtheid

Om de cliëntgerichtheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen te verbeteren werden voor de scholen en instellingen

vaste aanspreekpunten bij Cfi geformeerd. Voor de telefonische contacten werden drie zogenoemde Informatie Centra Onderwijs (ICO's) in het leven geroepen, één voor het primair onderwijs, één voor het voortgezet onderwijs en één voor het beroeps-, volwassenen- en hoger onderwijs. Het ging om zo'n 100 000 telefoontjes per jaar.

In de maandelijkse uitvoeringsrapportages maakte Cfi melding van het percentage telefoongesprekken dat binnen 24 uur was afgehandeld. Gemiddeld over 1994 was dat ruim 97%. Ook werd de verdeling van de aantallen gesprekken per ICO naar onderwerp vermeld.

De medewerkers van de ICO's kwamen wekelijks bijeen om de veel voorkomende vragen van de afgelopen week te bespreken. Het verslag van deze bijeenkomsten werd aan de beleidsdirecties gezonden. In het mededelingenblad van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor het onderwijsveld werden veel gestelde vragen en de bijbehorende antwoorden opgenomen.

In opdracht van Cfi heeft een extern bureau de tevredenheid van de klanten over de ICO's gemeten. Daarbij ging het zowel om de termijn van afhandeling als de inhoud van het antwoord. Deze meting vond zowel in 1992 als in 1994 plaats. Uit die meting bleek dat de ICO-gebruikers zowel in 1992 als in 1994 tevreden waren over de dienstverlening door de ICO's en dat de kwaliteit van de dienstverlening in de tussenliggende twee jaren verder was verbeterd.

De tevredenheid over de reguliere dienstverlening in het kader van de bekostiging door Cfi werd eveneens gemeten door het externe bureau. Het ging om zowel de reguliere bekostiging als om projecten. Uit de eerste meting bleek dat de bekendheid van regelingen en procedures hoog scoorde. De helderheid van een aantal procedures kon echter nog beter. Op vragen naar de duidelijkheid van gehanteerde criteria of motiveringen lag de score onder de 60%. Op alle vragen naar tijdstippen en termijnen antwoordde een meerderheid van de respondenten dat ze informatie en afrekeningen eerder, sneller en vaker zouden willen ontvangen. 97% van de respondenten bleek bij het invullen van formulieren geen problemen te hebben. Ongeveer de helft van de respondenten was tevreden over de hoeveelheid informatie die ze van Cfi ontvingen, de overigen gaven aan meer informatie te willen ontvangen.

In het directieplan van Cfi 1994 waren mede op basis van deze uitkomsten verbeterpunten opgenomen die de kwaliteit van de dienstverlening ten goede moesten komen. De uitkomsten van de volgende meting moet uitsluitsel geven over de effecten daarvan op de tevredenheid van de afnemers.

5.3. Conclusies en aanbevelingen

Onderbouwde conclusies over de mate waarin er van efficiencyverbetering sprake is, bleken niet te trekken. Belangrijke oorzaken hiervan zijn dat het departement heeft nagelaten via nulmetingen vast te stellen hoe het gesteld was met de efficiency voor de reorganisatie en dat informatie ontbrak over produkten en de daaraan toe te rekenen kosten. Een basis voor vergelijking met de situatie na de reorganisatie ontbrak derhalve. De Rekenkamer beveelt aan systematischer en periodiek onderzoek te doen naar de efficiency binnen het departement. Dit sluit aan bij hetgeen in artikel 17 Comptabiliteitswet is aangegeven. Met name beveelt de Rekenkamer aan op een aantal punten gegevens vast te leggen per eind 1995 teneinde de eventuele efficiencyverbetering toe te schrijven aan de agentschapvorming na enige jaren te kunnen vaststellen.

De Rekenkamer concludeerde vooral op grond van door Cfi zelf geëntameerd onderzoek, dat de beoogde verbetering van de dienstverlening wel tot stand was gekomen.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen vereenvoudigde in een aantal sectoren de bekostigingsregelgeving en zorgde door middel van uitvoeringstoetsing door Cfi dat nieuwe of gewijzigde regelgeving uitvoerbaar was en er bij de onderzochte wetsvoorstellen voldoende tijd tussen publikatie en inwerkingtreding lag.

Ten behoeve van het cliëntgericht werken werden Informatie Centra Onderwijs ingericht waar de instellingen met hun vragen terecht konden. Ook werd een meetinstrument ontwikkeld om de wensen ten aanzien van de administratieve procedures in kaart te brengen. Uit de eerste metingen bleek dat de afnemers van Cfi redelijk tevreden waren over de dienstverlening.

Uit deze metingen en overige signalen uit het veld bleek ook dat de veelheid en ingewikkeldheid van de wet- en regelgeving, de berichtgeving daarover en de tijdigheid van de uitvoering voor verbetering vatbaar bleven, met name in het primair en voortgezet onderwijs.

De Rekenkamer is van mening dat dit punten van voortdurende zorg en aandacht dienen te blijven.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer concludeert dat bij de scheiding van de voorbereiding en de uitvoering van beleid de hoeveelheid informatie-uitwisseling en overleg die nodig is voor een goede afstemming tussen beleidsvoorbereiders en -uitvoerders veel groter was dan door het ministerie was voorzien.

De aansturing door de bestuursraad van zowel Cfi als beleidsdirecties paste nog niet in de besturingsfilosofie «sturen op afstand en op hoofdlijnen». Met name het element «sturen op output» ontbrak.

Wel bevatten de managementcontracten tussen de bestuursraad en de Cfi enige prestatie-indicatoren die als aanzet in de richting van sturen op produkt en kosten konden worden aangemerkt. In het kader van het verkrijgen van de agentschapstatus per 1 januari 1996 werkte Cfi aan de ontwikkeling van een instrumentarium voor sturing op produkten en kosten.

Wat betreft de verantwoordingsrapportages concludeerde de Rekenkamer dat Cfi tussentijds rapporteerde conform de daarover in het managementcontract gemaakte afspraken. Afspraken over rapportage achteraf ontbraken. Ook het jaarverslag '93 ontbrak.

Bij de beleidsdirecties was het systeem van verantwoordingsrapportages nog in ontwikkeling.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen streefde met de scheiding van beleid en uitvoering ook een verbetering van de dienstverlening en van de efficiency na. Nulmetingen ontbraken echter. Wel bleek de scheiding van beleid en uitvoering te hebben geleid tot een extra impuls voor vereenvoudiging van wet- en regelgeving, onder andere door de uitvoeringstoets die Cfi toepast bij nieuwe of gewijzigde regelgeving.

De ten behoeve van de contacten met de instellingen opgerichte Informatiecentra bleken in een behoefte te voorzien. Ook heeft Cfi een instrument ontwikkeld om de cliëntwensen regelmatig te peilen. Uit deze peilingen bleek overigens dat de wet- en regelgeving, met name in het primair en voortgezet onderwijs nog steeds als ingewikkeld worden ervaren.

De verbeteringen in het beheer werden achteraf door de bestuursraad de belangrijkste resultaten van de scheiding van beleid en uitvoering genoemd.

De Rekenkamer beveelt aan:

- de informatievoorziening tussen beleidsvoorbereiders en beleidsuitvoerders te verbeteren;
- de aansturing op output gestalte te geven door de verdere ontwikkeling van een instrumentarium voor sturing op producten en kosten;
- om ten behoeve van de meting van de kwaliteitsverbetering als gevolg van de scheiding van beleid en uitvoering de doelen te operationaliseren en van een streefwaarde te voorzien, zodat metingen op verschillende tijdstippen inzicht kunnen geven in de bereikte resultaten. Zij denkt met name aan een nulmeting ultimo 1995 om over enige jaren de effecten van de omvorming van Cfi tot agentschap te kunnen vaststellen.

7. REACTIE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN EN COMMENTAAR REKENKAMER

In zijn reactie schreef de minister dat hij zich op hoofdlijnen in de nota kon vinden, maar enkele opmerkingen had over de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

De minister schreef dat de hoeveelheid informatie-uitwisseling en overleg tussen beleidsvoorbereiders en beleidsuitvoerders het gevolg is van de ingewikkelde regelgeving, en dat door het invoeren van normering (lump-sum) een dalende tendens is ingezet. De minister zegde een evaluatie van de eigen organisatie toe, waarbij de informatiebehoeften van alle participanten binnen het departement en de wijze waarop deze kunnen worden vervuld centraal zullen staan. Voorts zegde de minister toe dat aandacht zal worden besteed aan het nakomen van de afspraken danwel de redenen die ertoe hebben geleid dat afspraken niet konden worden nagekomen.

De minister schreef voorts dat het sturen op output respectievelijk het sturen op afstand in ontwikkeling is. In de procedure rondom het agentschap Cfi wordt aandacht geschonken aan de onderscheiden producten, het kostprijsstelsel en de opbouw ervan alsmede de nulmeting om de ontwikkeling te kunnen volgen; de openingsbalans zal de basis vormen om inzicht te krijgen in de bereikte resultaten.

De minister merkte op dat het budget van Cfi uiteindelijk door onderhandeling tussen Bestuursdepartement en Cfi tot stand komt. Hij maakte hierbij een drietal kanttekeningen. Ten eerste tekende hij aan dat kostprijzen een belangrijke determinant vormen bij de onderbouwing van het budget, maar dat ook de budgettaire mogelijkheden van het Bestuursdepartement moeten gelden. De minister wil komen tot een stabiel budget gebaseerd op het kostenpatroon, zonder al te sterke fluctuaties.

Voorts tekende hij aan dat de uitvoering van een regeling in de meeste gevallen niet zal worden gestaakt omdat de daarmee gepaard gaande kosten te hoog zijn. Tenslotte tekende de minister aan dat de totstandkoming van een wet of regeling in hoge mate politiek wordt bepaald, wat kan leiden tot een keuze voor een duurdere regeling in verband met gewenste beleidsdoelen.

Volgens de minister is er in de periode 1992-1994 bij Cfi wel degelijk sprake van efficiencyverbeteringen, omdat de gemeten kwantiteit van de productie en de geïndiceerde kwaliteit van de dienstverlening in deze periode niet is gedaald, terwijl het apparaatskostenbudget van Cfi met 9,7% is afgenomen.

Tenslotte sprak de minister zijn nieuwsgierigheid uit naar het standpunt van de Rekenkamer over de wenselijkheid van het doorvoeren van de scheiding van beleid en uitvoering bij andere ministeries.

Naar de mening van de Rekenkamer moet het kostprijsstelsel bij Cfi zodanig vormgegeven worden dat van alle produkten en diensten van Cfi inzicht te verkrijgen is in de kosten. De Rekenkamer is het met de minister eens dat de kwantiteit en de kwaliteit van deze produkten en diensten veelal vastgelegd is in wet- en regelgeving en daarmee politiek bepaald is. Indien in de onderhandelingen met Cfi geen ruimte meer gevonden kan worden voor verlaging van de kostprijs, betekent dit dat een verdere verlaging van het budget van Cfi alleen kan plaatsvinden door verlaging van de uitvoeringskosten via verandering van wet- en regelgeving. In dit kader beveelt de Rekenkamer aan om bij de uitvoeringstoetsing door Cfi op nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving zichtbaar te maken wat de veranderingen in kwantiteit en kwaliteit van de produkten en diensten zullen zijn en met welke veranderingen in kosten dat gepaard gaat.

De Rekenkamer is van mening dat de vermindering in de apparaatskosten van Cfi op zijn best een indicatie is voor efficiencyverbetering, maar dat voor werkelijk inzicht in en sturen op efficiency inzicht in de verhouding tussen input en output een voorwaarde is. Zolang de minister geen betrouwbaar inzicht heeft in de omvang van de productie en de ontwikkelingen daarin, is een vermindering van het apparaatskostenbudget wel een bezuiniging maar nog niet vanzelfsprekend efficiencyverbetering.

8. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer ziet op grond van haar onderzoek de volgende voordelen van een scheiding van beleid en uitvoering:

- meer aandacht voor uitvoeringsaspecten, zowel bij de voorbereiders (uitvoerbaarheid van wetten regelgeving) als de uitvoerders (registratie- en bewakingssystemen) van beleid;
- verduidelijking van de relaties en afspraken tussen beleidsvoorbereiders en uitvoerders;
- meer aandacht voor de wensen van de cliënten van de overheidsdienstverlening;
- bij concentratie van de uitvoering in één organisatie: stroomlijning van het begrotingsbeheer en beschikbaarheid van objectieve begrotingsuitvoeringsinformatie.

Deze voordelen kunnen echter teniet gedaan worden als er tekortkomingen zijn in de afstemming tussen beleid en uitvoering. Dit is ook het geval als de aansturing niet verzekerd is in de zin van sturen op produkten en daaraan verbonden kosten. Hetzelfde geldt tenslotte als verbeteringen niet expliciet nagestreefd worden en van streefwaarden voorzien.

Mede door de agentschapvorming van Cfi per 1 januari 1996 zijn nog zoveel veranderingen gaande, dat de Rekenkamer het te vroeg acht voor een definitief oordeel. Zij wacht met belangstelling de aangekondigde evaluatie af.

Voor het antwoord op de vraag of een dergelijke scheiding navolging verdient bij andere ministeries is mede van belang dat een zeer groot deel van de wet- en regelgeving van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen genormeerd is en van toepassing is op grote aantallen instellingen.

Cfi is met name op de uitvoering van dit type regelgeving ingesteld. Bij de uitvoering van de niet-genormeerde regelgeving, die veelal ook een kleiner aantal instellingen betreft, zijn de beleidsdirecties nog betrokken.

Het hangt naar de mening van de Rekenkamer mede af van het type regelgeving, de mate van genormeerdheid van de uitvoering en van de omvang van het «cliëntenbestand» of het overwegen van navolging van het model bij andere ministeries aanbeveling verdient.

De Rekenkamer zal de verdere ontwikkeling van de scheiding van beleid en uitvoering bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met belangstelling blijven volgen.

3.2. Doelmatigheid bekostiging onderwijsvernieuingsprojecten

SAMENVATTING

Voor een doelmatige bekostiging van onderwijsvernieuingsprojecten in diverse onderwijssectoren waren in de jaren 1991–1993 op het Ministerie van Onderwijs(, Cultuur) en Wetenschappen niet alle organisatorische voorzieningen in voldoende mate aanwezig.

Het stellen van een maximum voor de macro-budgetten voor vernieuwingsprojecten maakte de uitgaven weliswaar beheersbaar, maar de ramingen van de budgetten achtte de Rekenkamer niet bevredigend. In een dergelijke situatie loopt de minister het risico dat de budgetten niet adequaat zijn, zoals in het hoger beroepsonderwijs duidelijk bleek.

De onderwijsinstellingen in onder meer het primair en voortgezet onderwijs kregen niet tijdig zekerheid over de projectmiddelen. Als gevolg hiervan ontstonden uitvoeringsproblemen.

Verder werd de besluitvorming voor drie onderwijssectoren onvoldoende aangestuurd door evaluaties. Dit gold zowel voor het bekostigingsbeleid in het algemeen als voor de afzonderlijke projecten. De Rekenkamer bepleit daarnaast een sectoroverschrijdende evaluatie van de vernieuwingsprojecten.

De kwaliteit van het financieel toezicht achtte de Rekenkamer voldoende.

1. INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft in 1993 en 1994 bij het Ministerie van Onderwijs(, Cultuur) en Wetenschappen de doelmatigheid van vier bekostigingsstelsels onderzocht. Drie onderzoeken zijn inmiddels gepubliceerd in het Decemberverslag 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 045, nrs. 1–2). Deze hadden betrekking op de bekostigingsstelsels voor het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger beroepsonderwijs en de tweede geldstroom universitair wetenschappelijk onderzoek.

Het vierde onderzoek (waarvan de resultaten zijn opgenomen in dit rapport) richtte zich op de bekostiging van onderwijsvernieuingsprojecten door middel van subsidies. Het is verricht in de periode maart tot en met oktober 1994.

De Rekenkamer onderzocht of een aantal organisatorische voorzieningen die een doelmatige bekostiging van deze onderwijsvernieuingsprojecten zouden kunnen waarborgen, aanwezig waren. Hierbij is aandacht geschonken aan de volgende punten:

- beheersbaarheid van de uitgaven;
- uitvoerbaarheid van de regelgeving;
- beheersing van het besluitvormingsproces;
- kwaliteit van het financieel toezicht.

De eerste twee aandachtspunten zijn ontleend aan algemene beleidsuitgangspunten en voorschriften van de minister; de laatste twee zijn afkomstig van de Rekenkamer zelf.

Het onderzoek had betrekking op onderwijsvernieuingsprojecten uit de (deel)begrotingen voor de jaren 1991 tot en met 1993 van de directies Primair Onderwijs (PO), Voortgezet Onderwijs (VO), Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE) en Hoger Beroepsonderwijs (HBO). Op grond van de doelstelling (vernieuwing) van de projecten en het financieel belang per project of per school (minimaal f 50 000) werden 81 projecten in het onderzoek betrokken met een totaal financieel belang van ruim f 53 miljoen. Het totale financieel belang van de (vernieuwing)projectartikelen

op de begrotingen van het ministerie over 1991 tot en met 1993 bedroeg f 296 miljoen.

Het onderzoek vond plaats bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en een aantal intermediaire organisaties, die belast waren met de coördinatie en/of de uitvoering van de in het onderzoek betrokken projecten.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in april 1995 aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De minister antwoordde in mei 1995. Zijn reactie is in hoofdlijnen in dit verslagpunt opgenomen.

2. BEVINDINGEN

Niet alle projecten die in 1991 tot en met 1993 verantwoord werden onder het begrotingsartikel vernieuwingsactiviteiten PO en VO hadden vernieuwing als (hoofd)doel. De projectfaciliteiten werden ook en in omvangrijke mate gebruikt voor faciliteiten die een structureel karakter hadden of wettelijk verankerd waren. De minister heeft inmiddels in de begroting voor 1995 een groot aantal regelingen voor PO en VO vanwege hun structurele karakter van het projectartikel overgeboekt naar reguliere (materiële en personele) begrotingsartikelen.

In alle onderwijssectoren waren de projectuitgaven beheersbaar gemaakt door de macro-budgetten voor vernieuwingsprojecten aan een maximum te binden.

De Rekenkamer stelde echter vast dat een inhoudelijke onderbouwing voor de omvang van de macro-budgetten (dat wil zeggen een raming en de daarbij gehanteerde methode) in alle sectoren ontbrak. De macro-budgetten werden hoofdzakelijk bepaald door de begrotingsruimte.

In het BVE was het macro-budget ten dele onderbouwd door samenvoeging van de budgetten van een aantal afzonderlijke vernieuwingsregelingen, die sinds 1992/1993 geïntegreerd waren. In het HBO werd het macro-budget voor de periode 1990 tot en met 1993 bepaald door de omvang van de middelen die vrijkwamen door invoering van de Openbaar Vervoer-jaarkaart. In overleg met de HBO-Raad werd een deel van deze opbrengsten bestemd voor vernieuwing, aangevuld met een restant van het budget ten behoeve van informatisering in het HBO. In het HBO geschiedde de toekenning van vernieuwingsmiddelen aan projecten door een selectiecommissie aan de hand van criteria die in overleg tussen de minister en de HBO-Raad waren vastgelegd. Een kwart van de projectvoorstellen werd gehonoreerd, omdat ze voldeden aan de kwaliteitscriteria. Een deel van het budget voor 1990–1993 bleef door de onvoldoende kwaliteit van veel van de projectvoorstellen ongebruikt. Van de beschikbare f 44,2 miljoen resteerde f 34,1 miljoen. Daarvan is f 28,7 miljoen aan de lump-sum van de onderwijsinstellingen toegevoegd, f 5,4 miljoen is voor vernieuwingsprojecten beschikbaar gebleven.

In het PO, VO en BVE leidde deze bekostigingsvorm bij de onderwijsinstellingen tot uitvoeringsproblemen. Zowel de datum van ontvangst van de formele toezeggingsbrieven als de betaling door de minister vormden knelpunten. Door de begrotingsprocedure van het ministerie kon aan de onderwijsinstellingen vrijwel nooit voor de aanvang van het schooljaar financiële zekerheid worden verschaft. Daardoor kregen de onderwijsinstellingen problemen met de vaststelling van de formatie voor het volgend schooljaar en de daaruit voortvloeiende aanstellingen.

In het PO liep de planning van het project «Weer Samen Naar School» op een aantal punten niet parallel met de bekendmaking van de desbetreffende regeling aan de onderwijsinstellingen. Bij de projecten «Hulp op maat» en «Weer Samen Naar School» belemmerde de algemene

regelgeving voor de inschrijving van leerlingen en de teldata de uitvoering van deze projecten.

Doordat de jaarlijkse vernieuwingsregelingen in het BVE te laat bekend werden gemaakt, ontstonden uitvoeringsproblemen bij de onderwijsinstellingen en de intermediaire organisatie. De termijnen voor het indienen en toetsen van de voorstellen bleken te krap en onderwijsinstellingen hadden problemen met het tijdig aanstellen, respectievelijk vrijmaken van personeel.

De besluitvorming ten aanzien van de bekostiging van onderwijsvernieuwingsprojecten werd in het PO, VO en BVE onvoldoende aangestuurd door evaluaties.

In het PO en VO waren in de meeste subsidievoorwaarden van het ministerie geen eindrapportages of ex-postevaluaties voorgeschreven. Voor projecten in het kader van de basisvorming waren echter wel veldverkenningen of cohortonderzoeken¹ uitgevoerd. Indien vernieuwingsprojecten waren gericht op produktie van lesmateriaal, een didactische methode of handreikingen, werd na afloop van het project niet geëvalueerd. Hierdoor beschikte het ministerie niet over informatie over het gebruik van deze produkten en de effecten ervan op het onderwijs.

In het BVE werd de minister wel over de voortgang en de resultaten geïnformeerd, maar omdat vooraf opgestelde evaluatiecriteria ontbraken, was niet duidelijk in hoeverre het vernieuwingsbeleid effectief was. In de in 1995 verschenen startrapportage over de vernieuwingsregeling 1992/1993 werd onder meer geconstateerd dat bij een kwart van de vernieuwingsprojecten de uitvoering was vertraagd, dat de vernieuwingskracht van de onderwijsinstellingen beperkt was en het innovatieproces pas op de plaats leek te hebben gemaakt.

Voor de coördinatie van de vernieuwing maakte de minister sinds oktober 1991 gebruik van een intermediaire organisatie, BVE-Proco. Deze taak was hier voor de duur van drie jaar (tot 1994) ondergebracht met de mogelijkheid tot verlenging. Alvorens tot verlenging over te gaan, zou de vernieuwingstaak worden geëvalueerd. In januari 1994 verviel echter de vernieuwingstaak van BVE-Proco, omdat de minister als gevolg van budgettaire problemen bij de instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs geen nieuwe vernieuwingsregeling had doen uitgaan. Een evaluatie heeft niet plaatsgevonden. De minister heeft in april 1994 een nieuwe procescoördinatie met een beperkter takenpakket ingesteld voor de periode tot 1 augustus 1996.

De minister gaf in beschikkingen aan welke informatie de intermediaire organisaties en de onderwijsinstellingen dienden te verstrekken.

In het PO verschilde tot de reorganisatie van het ministerie in 1992 de informatievrage per vernieuwingsproject. Vanaf 1992 is de uitvoeringsorganisatie Centrale Financiën instellingen (CFI) gericht op meer consistentie ten aanzien van de voortgangsrapportages en de verantwoording van de bestede middelen.

De juistheid en volledigheid van de verstrekte informatie waren in beginsel voldoende gewaarborgd door de eis van een accountantsverklaring bij de besteding van de projectmiddelen.

De Rekenkamer constateerde dat deze eis niet was gesteld bij drie projecten in het PO die werden uitgevoerd door organisaties die niet verantwoordingsplichtig waren aan de minister van Onderwijs(, Cultuur) en Wetenschappen. In één geval (Hulp op maat) was hiermee een bedrag van f 3,3 miljoen gemoeid.

De tijdigheid van informatie was gewaarborgd door het vaststellen van termijnen in regelgeving en toekenningsbrieven. Het toezicht hierop werd uitgeoefend door de CFI.

¹ Het betreft onderzoek (per leerjaar) onder ouders, scholen en leerlingen, die daarbij in de tijd gevolgd worden. Aandacht gaat daarbij uit naar factoren als schoolloopbanen, onderwijspeil van leerlingen en school- en klaskenmerken.

3. CONCLUSIES

De Rekenkamer concludeerde dat in de periode 1991 tot en met 1993 op het departement niet alle organisatorische voorzieningen om een doelmatige bekostiging van onderwijsvernieuwingprojecten te waarborgen in voldoende mate aanwezig waren.

Het stellen van een maximum voor de macro-budgetten voor vernieuwingsprojecten maakte de uitgaven weliswaar beheersbaar, maar de ramingen van de budgetten achtte de Rekenkamer niet bevredigend. In een dergelijke situatie loopt de minister het risico dat de budgetten niet adequaat zijn. Het HBO levert hiervan een duidelijk voorbeeld.

Door de begrotingsprocedure van het ministerie en doordat de vernieuwingsregelingen te laat aan de onderwijsinstellingen bekend werden gemaakt, hadden de onderwijsinstellingen in het PO, VO en BVE niet tijdig zekerheid over de projectmiddelen. Als gevolg hiervan hadden de onderwijsinstellingen problemen om de nodige maatregelen voor de uitvoering van de vernieuwingsprojecten te treffen.

De besluitvorming in het PO, VO en BVE werd onvoldoende aangestuurd door evaluaties. Dit gold zowel voor het bekostigingsbeleid in het algemeen als voor de afzonderlijke projecten.

De kwaliteit van het financieel toezicht was voldoende.

Het huidige beleid is erop gericht om de onderwijsinstellingen meer verantwoordelijkheid te geven voor vernieuwing, waarbij de minister een voorwaardenscheppende rol zal gaan vervullen. Ten behoeve van het inzicht in de mogelijke effecten van het ingezette beleid verdient een sectoroverschrijdende evaluatie van de effectiviteit van de vernieuwingsprojecten aanbeveling. In deze evaluatie zou met name aandacht moeten worden besteed aan het (eventuele) verband tussen het (niet) bereiken van de vernieuwingsdoelen en de wijze van bekostiging.

4. ANTWOORD MINISTER EN COMMENTAAR REKENKAMER

De minister schreef in zijn reactie dat inmiddels bij alle onderwijssectoren de structurele vernieuwingsactiviteiten zijn ondergebracht in de reguliere norm- of lump sum-vergoeding.

De minister stelde dat het reserveren van gelimiteerde bedragen voor de incidentele vernieuwingsactiviteiten vanuit bestuurlijk en beheersmatig oogpunt een praktische en doelmatige benadering is.

Verder deelde hij mee dat de omvang van het budget voor vernieuwingsprojecten in het HBO was bepaald op basis van een globale inschatting van de incidentele vernieuwingsprojecten die in het HBO nodig waren en waarvoor projectvoorstellen mochten worden verwacht. Daarbij kon hij zich baseren op ervaringen die in het HBO waren opgedaan op andere stimuleringsgebieden. Daarmee was het departement nog niet verplicht deze middelen te besteden. De beoordeling door de selectiecommissie leidde er uiteindelijk toe dat nadrukkelijk sprake is geweest van een besteding op basis van zeer goed onderbouwde voorstellen terwijl er van het systeem als geheel een sterk uitgavenbeheersend effect is uitgegaan.

De minister deed het uiterste om ervoor te zorgen dat de instellingen op tijd op de hoogte zijn van de in beginsel beschikbare projectfaciliteiten, respectievelijk het macro-budget voor vernieuwingsgeld. Voor PO en VO is dat vóór 1 mei, voor BVE vóór 1 juni. Voor BVE start na 1 juni de procedure voor de vaststelling van het budget per instelling. Volgens de huidige regeling is een vervroeging niet haalbaar.

Tenslotte deelde de minister mee dat evaluaties reeds beter worden ingepast in de beleidscyclus. Aan verdere verbeteringen op dit punt wordt gewerkt.

De Rekenkamer concludeerde dat het stellen van een maximum voor de macro-budgetten de uitgaven in alle onderwijssectoren beheersbaar maakte. In dit opzicht verschilt de Rekenkamer dus niet van mening met de minister. Evenzo onderschrijft de Rekenkamer het standpunt dat het departement niet verplicht is de middelen volledig te besteden en dat er sprake is geweest van besteding op basis van zeer goed onderbouwde voorstellen in het HBO. De door de minister genoemde «globale inschatting van de incidentele vernieuwingsprojecten die in het HBO nodig waren» beschouwt de Rekenkamer echter niet als een adequate raming. Dat het ministerie zich daarbij kon baseren op ervaringen op andere stimuleringsgebieden werd niet door evaluaties of andere onderzoeken onderbouwd.

4. FINANCIËN

4.1. Betalingsverkeer rijksoverheid

SAMENVATTING

De Rekenkamer deed in vervolg op een onderzoek van vier jaar geleden, een onderzoek naar de totstandkoming van de contracten voor het betalingsverkeer van de rijksoverheid met de BankGiroCentrale en de Postbank. Haar conclusie luidt dat in vergelijking met de situatie tijdens het vorige onderzoek, het ministerie onderhandelde op basis van vooraf geformuleerde en toetsbare uitgangspunten. Tezamen met een meer zakelijke instelling tijdens het onderhandelingsproces resulteerde dit in financieel gunstiger contracten voor het betalingsverkeer van de rijksoverheid.

1. INLEIDING

Vier jaar geleden onderzocht de Algemene Rekenkamer de totstandkoming van de contracten voor het betalingsverkeer van de rijksoverheid met de BankGiroCentrale (BGC) en de Postbank (Decemberverslag 1991, punt 9.2). Inmiddels zijn nieuwe contracten afgesloten. De Rekenkamer onderzocht in hoeverre bij de voorbereiding, de onderhandelingen en de resultaten van deze nieuwe contracten rekening is gehouden met de kritiek uit haar eerdere onderzoek.

2. VOORBEREIDINGEN

De Rekenkamer constateerde in 1991 dat het ministerie van Financiën slecht voorbereid de onderhandelingen met de bancaire instellingen inging. Zo waren geen toetsbare financiële uitgangspunten voorhanden en was slechts beperkt inzicht aanwezig in de maximaal aanvaardbare kostenvergoeding voor het betalingsverkeer.

In december 1992 liepen de contracten met de BGC en de Postbank inzake het betalingsverkeer af; ze werden niet verlengd. Met behulp van externe deskundigen formuleerde het ministerie uitgangspunten voor de onderhandelingen over de nieuwe contracten.

Het ministerie wilde vasthouden aan saldoloos betalingsverkeer, hetgeen betekent dat de saldi op de bank- en girorekeningen bij de verschillende ministeries aan het eind van de dag worden overgebracht naar één centrale bank- of girorekening, om renteverlies te voorkomen. Daarnaast wenste het ministerie een marktconforme vergoeding aan de bancaire instellingen te betalen. Dit is de vergoeding die marktpartijen bereid zijn aan te bieden aan grootverbruikers van betaaldiensten met een vergelijkbaar transactievolume als de rijksoverheid.

Het ministerie was bereid een prijs per transactie te betalen die integraal vergelijkbaar was met die van iedere andere grootverbruiker. Wel wilde het ministerie onderhandelen over de vergoeding van kosten van betalingsverkeer die specifiek waren voor transacties met de overheid, omdat afwijkende informatievoorziening kosten met zich meebracht. Het ministerie eiste wel een onderbouwing van dergelijke extra kosten.

3. ONDERHANDELINGEN

De Rekenkamer constateerde in 1991 dat de minister zich onnodig kwetsbaar had opgesteld in de onderhandelingen met de bancaire

instellingen, omdat hij niet over instrumenten beschikte om de financiële uitgangspunten te toetsen.

De Rekenkamer constateerde in 1995 dat het ministerie in 1992 de nieuwe onderhandelingen met de bancaire instellingen inging op basis van vooraf geformuleerde en toetsbare uitgangspunten. Het ministerie had daarbij inzicht in de redelijkheid van prijzen voor betaaldiensten.

De onderhandelingen kenmerkten zich door een zeer zakelijke instelling van de zijde van het ministerie. Uit de correspondentie bleek dat de onderhandelingen met de bancaire instellingen intensief en langdurig waren. Omdat het ministerie streefde naar een aanzienlijke kostenvermindering werd langzaam voortgang geboekt in het onderhandelingsproces. Noodgedwongen werd afgesproken de condities van de oude overeenkomsten tijdelijk voort te zetten en de kosten van het betalingsverkeer op basis van de nieuwe tarieven met terugwerkende kracht tot 1 december 1992 te vergoeden.

Eind 1992 hebben de BGC en de Postbank de eerste offertes uitgebracht. Deze offertes waren opgebouwd uit drie bestanddelen: stuks-tarieven per betaalopdracht, kosten voor het maatwerk en een rentecomponent ter compensatie van het ontbreken van saldi. De BGC en de Postbank hebben steeds vastgehouden aan hun voornemen de rijksoverheid apart rente in rekening te brengen. Uiteindelijk bleek niet het principe maar wel het bedrag bespreekbaar.

4. RESULTATEN

De nieuwe drie-partijen-overeenkomst tussen de Staat der Nederlanden, de BankGiroCentrale en de Nederlandsche Bank aangaande het betalingsverkeer van de rijksoverheid werd op 29 juni 1994 ondertekend. De nieuwe drie-partijen-overeenkomst tussen de Staat der Nederlanden, de Postbank en de Nederlandsche Bank aangaande het betalingsverkeer van de rijksoverheid werd op 12 augustus 1994 ondertekend. Beide overeenkomsten werken terug tot 1 december 1992 en hebben een looptijd tot 1 december 1995.

In 1993 hebben de BGC en de Postbank circa f 66 miljoen aan de rijksoverheid in rekening gebracht (op basis van de oude contracten). Op basis van de nieuwe overeenkomsten is door de BGC en de Postbank over 1993 een aanzienlijk bedrag gerestitueerd. Dit is tevens het jaarlijkse budgettaire voordeel van de nieuwe contracten.

Samenvattend komt de jaarlijkse structurele besparing op de nieuwe contracten, uitgaande van hetzelfde aantal transacties en dezelfde omzet als in 1993, overeen met circa eenderde deel van de in 1993 oorspronkelijk in rekening gebrachte kosten.

Tevens is met de BGC en de Postbank afgesproken dat zij een eenmalige korting ten opzichte van de nieuwe tarieven geven indien de rijksoverheid er in slaagt een deel van de relatief dure acceptgiro's om te zetten in automatische incasso's.

5. CONCLUSIE

De Rekenkamer concludeert uit haar vervolgonderzoek dat het Ministerie van Financiën zich zowel in de voorbereidingen als in de onderhandelingen met de BGC en de Postbank in vergelijking met een aantal jaren geleden aanzienlijk zakelijker opstelde, hetgeen leidde tot financieel gunstiger contracten voor het betalingsverkeer van de rijksoverheid.

5. DEFENSIE

5.1. Integratie vrouwen in de krijgsmacht

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer onderzocht in 1994 de uitvoering van het integratiebeleid voor vrouwen in de krijgsmacht sinds 1988. Zij concludeerde dat de krijgsmacht weliswaar een reeks bruikbare instrumenten had ontwikkeld om de doelen van het integratiebeleid voor vrouwen te bereiken, maar er desondanks niet in geslaagd was het aandeel van vrouwen in 1993 op het beoogde niveau van 8 procent te brengen.

Aanvankelijk hadden de krijgsmachtdelen meer vrouwen in dienst genomen, maar na 1990 stagneerde de instroom. Het effect van de instroom werd bovendien voor een belangrijk deel weer teniet gedaan doordat de krijgsmachtdelen er niet in slaagden om de uitstroom van vrouwen te keren.

De krijgsmachtdelen bleken terughoudend in het hanteren van een voorkeursbeleid en het nemen van gerichte maatregelen om achterstanden versneld in te lopen. Voorts bleek de betrokkenheid van de commandanten bij het integratiebeleid onvoldoende gestimuleerd. De voor een succesvol integratiebeleid noodzakelijke verandering van de organisatiecultuur was onvoldoende tot stand gekomen.

De Rekenkamer achtte het genoemde streefcijfer van 8 procent voor de nieuwe streefdatum eind 1996 haalbaar, gelet op openingen die de grootschalige veranderingen in de krijgsmacht in de komende jaren kunnen bieden. De inspanningen zouden daarbij primair gericht moeten worden op een verandering van de organisatiecultuur.

De staatssecretaris gaf in zijn reactie aan de bevindingen van de Rekenkamer te beschouwen als ruggesteun om op geïntensiveerde wijze door te gaan op de ingeslagen weg. Op hoofdlijnen onderschreef hij daarbij de aanbevelingen van de Rekenkamer, doch hij deelde haar verwachting niet dat de veranderingen in de krijgsmacht nieuwe kansen bieden voor het realiseren van een evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen, ook in de hogere rangen.

1. INLEIDING

In het kader van het regeringsbeleid ter bevordering van de emancipatie van de vrouw binnen de rijkdienst bood de minister van Defensie in december 1985 de beleidsnota «Vrouw in de krijgsmacht» aan de Tweede Kamer aan (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, 16 565, nrs. 3–4). In 1989 heeft het ministerie de beleidsnota uitgewerkt in een «Plan voor positieve actie voor de integratie van de vrouw in de krijgsmacht» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20 800, nr. 34).

In de beleidsnota worden de hoofdlijnen van het te voeren integratiebeleid beschreven. Het integratieproces moet leiden tot een organisatieklimaat waarin de vrouwelijke militair als volledig gelijkwaardige collega geaccepteerd is. Het uitgangspunt is dat in principe alle militaire functies binnen de krijgsmacht voor vrouwen open staan.

Als meetbare doelstelling voor het integratiebeleid werden streefcijfers geformuleerd voor de vertegenwoordiging van vrouwen in het personeelsbestand van vrijwillig dienenden. Voor 1989 werd gestreefd naar 5% vrouwen en voor 1993 naar 8%. Volgens het «Plan voor positieve actie» zou bovendien binnen een redelijke termijn een evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen in zowel rangen als functiegebieden moeten worden verwezenlijkt.

In september 1993 meldde de minister aan de Tweede Kamer dat het streefpercentage voor 1993 (8%) niet zou worden gerealiseerd en dat de einddatum werd verschoven naar eind 1996 (Memorie van Toelichting bij de Begroting 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 400 X, nr. 2). Op dat moment bedroeg het aandeel van vrouwen in de krijgsmacht 5,3%. De minister achtte de doelstelling eind 1996 haalbaar omdat «in de nieuwe krijgsmacht meer personeel een contract voor bepaalde tijd zal hebben. In het verleden toonden vrouwen een grotere belangstelling voor deze contracten.» Daarnaast zou aandacht worden besteed aan maatregelen om vrouwen in de organisatie te behouden, bijvoorbeeld door vervolgoncontracten of door een aanstelling voor onbepaalde tijd aan te bieden.

In de Memorie van Toelichting bij de Begroting 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900 hoofdstuk X, nr. 2) werd bevestigd dat bij werving extra aandacht zou uitgaan naar de groepen op de arbeidsmarkt die in de krijgsmacht zijn ondervertegenwoordigd, onder wie vrouwen.

Intussen waren in de Defensienota (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 991, nr. 3) en in de Prioriteitennota (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 975, nr. 2) maatregelen aangekondigd die zullen leiden tot een herstructurering en verkleining van de krijgsmacht. Een van deze maatregelen betreft de opschorting van de opkomstplicht en de overgang naar een krijgsmacht van uitsluitend vrijwillig dienenden, hetgeen zal leiden tot een grote jaarlijkse wervingsbehoefte (zie hoofdstuk 4).

Met het oog op de openingen die deze grootschalige veranderingen bij de krijgsmacht voor het integratieproces kunnen bieden, onderzocht de Rekenkamer in de maanden februari tot en met november 1994 wat de knelpunten waren geweest bij de uitvoering van het integratiebeleid in de periode 1988–1993 en ging zij vervolgens na of het voorgenomen beleid voor de periode 1994–1996 hiermee voldoende rekening houdt.

In april 1995 zond de Rekenkamer haar bevindingen aan de minister van Defensie. De staatssecretaris reageerde begin juni 1995. Zijn reactie is in hoofdlijnen in dit verslagpunt opgenomen.

2. CIJFERS

In onderstaand overzicht is de mate van realisatie van de streefcijfers voor vrouwen in de krijgsmacht in 1989 en 1993 weergegeven.

Tabel 1. Streefpercentages en gerealiseerde percentages vrouwen in de krijgsmacht

1987		1989	1993
Uitgangssituatie		Streef- percentage: 5% Gerealiseerd:	Streef- percentage: 8% Gerealiseerd:
3,1%	Krijgsmacht totaal	4,9%	5,3%
	waarvan:		
4,9%	Koninklijke Marine	5,5%	6,8%
1,4%	Koninklijke Landmacht	4,8%	4,8%
4,4%	Koninklijke Marechaussee	6,8%	6,4%
1,9%	Koninklijke Luchtmacht	3,9%	4,1%

Percentages zijn uitgedrukt ten opzichte van het totaal aantal beroepsmilitairen op peildatum september. Vrouwelijke militairen werkzaam bij de centrale organisatie van het ministerie worden meegeteld bij het krijgsmachtdeel van waaruit zij daar gestationeerd zijn. 1987 is als uitgangssituatie genomen omdat in dat jaar het «Plan voor positieve actie» van kracht is geworden. Bron: Rapportages van de Stuurgroep Integratie van Vrouwen in de Krijgsmacht (SIVIK).

Het streefpercentage voor 1989 (5%) was door de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Koninklijke Marine (KM) en de Koninklijke Landmacht (KL) geheel of nagenoeg geheel gerealiseerd. De Koninklijke Luchtmacht (KLu) bleef daar echter bij achter. De verdeling over niveaus was bij alle krijgsmachtdelen nog onevenredig, waarbij met name de categorie onderofficieren (1,8%) achterbleef.

Na 1989 was sprake van een lichte groei van het aantal vrouwen bij de KM, stabilisatie bij de KL en de KLu en enige teruggang bij de KMar. Geen van de krijgsmachtdelen realiseerde het streefpercentage van 8% in 1993. De functieniveaus officieren (3,9%) en onderofficieren (2,6%) en de technische sector (1,8%) bleven het sterkst achter, terwijl bij de manschappen/schepelingen (10,1%) en in het functiegebied logistiek/administratief (9,2%) vrouwen relatief goed vertegenwoordigd waren.

Uit diverse evaluaties van de afdelingen Gedragswetenschappen van de krijgsmachtdelen komt naar voren dat een deel van de mannelijke militairen nog niet geaccepteerd heeft dat vrouwen bij de krijgsmacht werkzaam zijn. Dit wordt voor de krijgsmacht als geheel bevestigd in een extern onderzoek uit 1992¹ waaruit bleek dat tweederde deel van de mannelijke militairen in meer of mindere mate bedenkingen heeft tegen het werkzaam zijn van vrouwen binnen de krijgsmacht. Uit groeps gesprekken die de Rekenkamer met vrouwelijke militairen (op verschillende functieniveaus) voerde, kwam eveneens naar voren dat er op dit vlak nog veel weerstanden te overwinnen zijn.

3. BELEIDSPERIODE 1988–1993

In de periode 1988–1993 was het uitgangspunt van het ministerie in eerste instantie dat de integratie langs de weg der geleidelijkheid moest plaatsvinden. Onder maatschappelijke en politieke druk heeft het integratiebeleid de vorm gekregen van een positief actiebeleid met gerichte maatregelen om achterstanden versneld in te lopen. Zo nam het ministerie op advies van de Emancipatieraad de streefcijfers 5% in 1989 en 8% in 1993 in de beleidsnota «Vrouw in de krijgsmacht» op.

De Rekenkamer constateerde dat de realiseerbaarheid niet nader werd getoetst, ook niet toen (in 1991) duidelijk werd dat de realisering van het streefcijfer eind 1993 problematisch zou worden. De «binnen een redelijke termijn» te realiseren evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen in functies en rangen werd niet vertaald in streefcijfers en er werd niet gespecificeerd wat met een «redelijke» termijn werd bedoeld.

De minister van Defensie legde in de beleidsnota de verantwoordelijkheid voor het integratiebeleid bij de leiding van de krijgsmachtdelen, met een coördinerende en voorwaardenscheppende rol voor de Stuurgroep Integratie Vrouwen in de Krijgsmacht (SIVIK)². Binnen de krijgsmachtdelen werd de beleidsuitvoering ondergebracht binnen de bestaande structuur van de directies Personeel, waar het een aandachtspunt ging vormen binnen de diverse personeelstaken.

De Rekenkamer stelde vast dat in de onderzochte periode nauwelijks acties zijn ondernomen om initiatieven bij de onderdelen te stimuleren.

Aanvankelijk lag de nadruk van het integratiebeleid op de instroom van vrouwen en kregen doorstroom- en behoudmaatregelen weinig aandacht. In het «Plan voor positieve actie» was meer ruimte voor voorkeursbeleid bij gelijke geschiktheid, zowel bij de instroom als bij de doorstroom, en kreeg het behoud van vrouwen meer aandacht. Bij de krijgsmachtdelen bleken echter reserves te bestaan tegen het inzetten van instrumenten gericht op het versneld inlopen van achterstanden, zoals horizontale

¹ E. Ketting en K. Soesbeek (red.), *Homosexualiteit & krijgsmacht. Een onderzoek naar geneigdheid en praktijk van discriminatie op grond van seksuele voorkeur binnen de Nederlandse krijgsmacht*, NISSO-studie nr. 11, 1992.

² Vanaf eind 1992 SIVID(efensie).

instroom³, doorstroombevordering en herintreding, en deze instrumenten zijn in de praktijk dan ook nauwelijks toegepast.

In onderstaand schema is weergegeven welke beleidsinstrumenten werden aangekondigd in het beleidsplan en in het «Plan voor positieve actie», en in welke mate deze in de periode 1988–1993 hebben bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelen.

Tabel 2. Overzicht van instrumenten en hun bijdrage aan de realisatie van de doelen van het integratiebeleid (1988–1993)

Instrument	Doel		Doel	
	1 Vergroting aantal vrouwen		2 Meer evenwichtige vertegenwoordiging	
	Bijdrage beoogd	Substantieel gerealiseerd	Bijdrage beoogd	Substantieel gerealiseerd
<i>Instroom bevorderen</i>				
Voorlichtingsinstrumenten	ja	ja	nee	–
Gerichte externe werving	ja	ja	nee	–
Aanpassingen selectieprocedure	ja	ja	nee	–
Voorkeur bij aanstelling	ja	ja	nee	–
Kennismakingscontract	ja	ja, alleen KL	nee	–
Horizontale instroom	ja	nee	ja	nee
<i>Doorstroom naar hogere functies bevorderen</i>				
Voorkeur bij functietoewijzing	nee	–	ja	nee
Versnelde doorstroom	nee	–	ja	nee
Opleidingen	nee	–	ja	nee
<i>Behoud</i>				
Contractverlenging	ja	nee	ja	nee
Deeltijdmogelijkheden	ja	nee	ja	nee
Kinderopvang	ja	nee	ja	nee
Ouderschapsverlof	ja	nee	ja	nee
Herintreding	ja	nee	ja	nee

Over de inzet van de instrumenten stelde de Rekenkamer verder het volgende vast.

– Instroombevordering

De krijgsmacht delen ontplooiden vooral in de jaren tachtig nieuwe en extra initiatieven om de instroom van vrouwen te vergroten. Zij slaagden er in die periode in meer vrouwen voor een functie bij hun organisatie te interesseren, wat resulteerde in een toename van aanstellingen van vrouwelijke werknemers. Toch bleef de uitval van vrouwen in de selectieprocedure hoger dan die van mannen. De instroom vond vooral plaats aan de voet van de organisatie en via contracten voor bepaalde tijd.

De KL, de KLu en de KM boekten vanaf 1990 geen voortgang meer. Zij namen ondanks teruglopende resultaten geen nieuwe initiatieven om de stagnerende instroom een nieuwe impuls te geven. Bij de KM was in 1993 sprake van teruggang van het aandeel van vrouwen in de instroom.

De maatregelen in het kader van instroombevordering hadden voornamelijk het karakter van het scheppen van voorwaarden en het wegnemen van belemmeringen. Vormen van positieve actie zoals gerichte instroomprojecten en bijscholing in verband met ontbrekende vooropleidingen werden nauwelijks in overweging genomen.

³ Instroom buiten het gebruikelijke «gesloten» personeelssysteem om. Dit «gesloten» systeem houdt in dat instroom bijna uitsluitend plaatsvindt aan de voet van de organisatie, van waaruit betrokkene tot hogere rangen wordt bevorderd.

Een uitzondering hierop vormen de Kennismakingscontracten voor vrouwen en de horizontale instroom. De Kennismakingscontracten voor vrouwen vonden feitelijk alleen bij de KL ingang en leidden aanvankelijk tot een toename van het aantal vrouwen. Het project leverde echter door het relatief geringe aantal vervolgaanstellingen per saldo een beperkt rendement op.

Horizontale instroom werd nauwelijks gerealiseerd omdat werd gevreesd voor beperking van de doorstroomruimte van zittend personeel. Ten tijde van het onderzoek speelde ook de afslanking van de krijgsmacht hierbij een rol, waarbij de voorkeur wordt gegeven aan interne (voornamelijk mannelijke) kandidaten.

– Bevordering doorstroom naar hogere functies

Het beleid gericht op een grotere doorstroom van vrouwen naar hogere functies bleek nauwelijks vorm gekregen te hebben. De aangekondigde maatregelen hadden het karakter van positieve actie en voorkeursbehandeling van zittende vrouwen ten opzichte van zittende mannen, maar hiertegen bleek binnen de krijgsmachtdelen zowel bij mannen als vrouwen veel weerstand te bestaan.

– Behoud

De grote uitstroom heeft tot gevolg dat het bestand aan vrouwen minder snel toeneemt dan op grond van de instroom verwacht mag worden, terwijl ook de doorstroom naar hogere functies beperkt blijft.

Contractverlenging en overgang van tijdelijke naar vaste aanstelling bleken maar beperkt gerealiseerd te zijn. Volgens Defensie lag dit enerzijds aan de beperkte ruimte die de organisatie hiervoor heeft en anderzijds aan het feit dat vrouwen hierin om diverse redenen niet geïnteresseerd zijn. Tot die redenen behoren ongunstige loopbaanperspectieven, te weinig mogelijkheden om in deeltijd te werken, gebrek aan kinderopvang, en aspecten die te maken hebben met de cultuur van de organisatie. De toegezegde voorkeursbehandeling voor vrouwen bij contractverlenging bleek niet tot uitvoering gebracht. De Rekenkamer stelde vast dat de mogelijkheden om werk met zorgtaken te combineren bij de krijgsmacht gering zijn, waarbij het probleem zich vooral concentreerde bij het werken in deeltijd. Als dit laatste al werd toegestaan door commandanten, was dit uitsluitend – om capaciteitsverlies op het onderdeel te voorkomen – voor de helft van de werktijd. De toepassing van de regeling werd in 1993 verruimd, maar in verband met bepalingen in de Uitkeringswet gewezen militairen geldt nog steeds dat tien jaar voorafgaand aan het functioneel leeftijdsontslag niet in deeltijd mag worden gewerkt. In verband met de verplaatsbaarheid kan geen garantie worden gegeven dat een volgende functie wederom in deeltijd kan worden vervuld.

Voor herintreding bleek alleen de KM een stimuleringsbeleid gevoerd te hebben, maar het effect daarvan was gering.

Als voorwaarde voor het slagen van het integratiebeleid achtten de krijgsmachtdelen een verandering van de organisatiecultuur en de werksfeer noodzakelijk. Daartoe werden maatregelen genomen die de acceptatie moesten bevorderen, met het zwaartepunt bij het geven van voorlichting. Tevens werden vertrouwensfuncties gecreëerd om problemen in het integratieproces te signaleren en op te lossen.

Uit evaluaties van de afdelingen Gedragwetenschappen van de krijgsmachtdelen en uit de gesprekken die de Rekenkamer binnen de krijgsmacht voerde met groepen vrouwelijke militairen en met chefs, kwam naar voren dat vrouwen tijdens de functie-uitoefening te maken krijgen met ongewenste omgangsvormen, vooroordelen en tegenwerking door mannelijke collega's.

De halfjaarlijkse rapportages van de krijgsmachtdelen aan de SIVIK bleken slechts beperkte informatie te leveren over de inzet van een deel van de beleidsinstrumenten, en geen informatie over doorstroom naar hogere functies en over uitstroom. Deze informatie bleek met name bij de KL en de KLu slechts gedeeltelijk en met moeite te achterhalen. Behalve bij de KM werden binnen de krijgsmachtdelen de rapportages niet regelmatig teruggekoppeld naar de leiding van het krijgsmachtdeel.

De SIVIK had geen onderzoek gedaan naar de oorzaken van het niet realiseren van het streefcijfer en naar de doelmatigheid van de beleidsinstrumenten. Zij bleek zich vooral beperkt te hebben tot de registratie van signalen van de krijgsmachtdelen hieromtrent.

4. BELEIDSVOORNEMENS 1994–1996

In de Memorie van Toelichting bij de Begroting 1994 meldde de minister dat de einddatum voor het streefcijfer naar eind 1996 was verschoven.

Voor het realiseren van een meer evenwichtige vertegenwoordiging werden geen termijnen geformuleerd.

De Rekenkamer toetste de realiseerbaarheid van het streefcijfer van 8% in 1996 aan de in de Prioriteitennota (1993) vermelde wervingsbehoefte, die voortvloeit uit de in deze nota aangekondigde herstructurering van de krijgsmacht. De jaarlijkse wervingsbehoefte als gevolg van de opschorting van de opkomstplicht wordt in deze nota op circa 9 250 geschat (1 500 bij de KM, 6 000 bij de KL, 300 bij de KMar en 1 450 bij de KLu). Zij achtte het streefpercentage niet onhaalbaar⁴, op voorwaarde dat de instroom bij de KL, de KMar en de KLu wordt geïntensiveerd en bij de KM op peil wordt gehouden. Voor de KL geldt hierbij als risico dat de instroom voor een groot deel geconcentreerd zal zijn bij de Luchtmobiele brigade, waarvoor onder de geldende fysieke eisen weinig vrouwen in aanmerking komen. Dit betekent dat in andere categorieën een extra grote instroom gerealiseerd zal moeten worden.

Overigens werden in november 1994 extra bezuinigingen aangekondigd, die tot een lagere wervingsbehoefte kunnen leiden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900 X, nr. 8).

Volgens de Rekenkamer stond het realiseren van een meer evenwichtige vertegenwoordiging over rangen onder druk van de herstructurering en verkleining van de krijgsmacht, waarvan de gevolgen het grootst zijn bij de KL en de KLu. De instroom zal de komende tijd voornamelijk plaatsvinden aan de voet van de organisatie en in de vorm van aanstellingen voor bepaalde tijd. In deze situatie is naar de verwachting van de Rekenkamer een meer evenwichtige vertegenwoordiging over rangen alleen haalbaar met vormen van positieve actie en specifiek op vrouwen gerichte maatregelen in de sfeer van doorstroom en behoud. De acceptatie van dergelijke maatregelen binnen een krimpende organisatie is echter beperkt.

De Rekenkamer meende ook dat het realiseren van een meer evenwichtige vertegenwoordiging over functiegebieden sterk afhankelijk blijft van het aanbod van vrouwen op de arbeidsmarkt.

Met het oog op de verschuiving van de einddatum kondigde het Ministerie van Defensie aan dat in 1995 en 1996 (in verband met de voorgenomen opschorting van de opkomstplicht) de kennismakingscontracten voor vrouwen vervangen zouden worden door contracten voor bepaalde tijd van twee tot acht jaar. Ook zou een klachtenprocedure voor seksuele intimidatie worden ingevoerd.

Het voornemen was voorts om in de regelgeving voor deeltijdarbeid, ouderschapsverlof, kinderopvang en herintreding ruimte voor flexibele toepassing te bieden. Commandanten zou er op gewezen worden dat

⁴ Mede gelet op de vertegenwoordiging van vrouwen in buitenlandse krijgsmachten. Zo bedroeg het percentage vrouwen in de krijgsmacht in de Verenigde Staten en Australië in 1989 11% en in Canada 10%.

deeltijdarbeid anders dan voor de helft van de werktijd mogelijk is. In aanvulling op de verruiming van de regeling deeltijdarbeid in 1993 zou de afschaffing van de leeftijdsgrens in deze regeling worden onderzocht.

De krijgsmacht delen zelf bleken eind 1993/begin 1994 hun actieplannen kritisch bezien te hebben en aangevuld met nieuwe voornemens die in onderstaand overzicht zijn weergegeven.

Tabel 3. Overzicht van nieuwe beleidsvoornemens van de krijgsmacht delen voor de periode 1994–1996

	KM	KL/KMar (concept)	KLu
Instream bevorderen	<ul style="list-style-type: none"> – meer contracten voor onbepaalde tijd voor vrouwelijke sollicitanten 	<ul style="list-style-type: none"> – stagemogelijkheden en brugjaar ter voorbereiding op de KL – onderzoek en voorlichting – gerichte instroom in functies waarvoor veel vrouwen aanwezig zijn op de arbeidsmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> – minstens 20% vrouwen onder extern aangestelden
Doorstroom naar hogere functies bevorderen	<ul style="list-style-type: none"> – minstens 20% vrouwen in opleiding tot onderofficier – stimuleringsrol voor coördinator integratie vrouwen 		<ul style="list-style-type: none"> – minstens 20% vrouwen voor onbepaalde tijd uit interne werving – cursus techniek voor vrouwen – voorrang voor vrouwen bij niveau-opleidingen
Behoud	<ul style="list-style-type: none"> – meer varianten van kinderopvang met voorkeur voor vrouwen – exit-interviews – onderzoek deeltijdarbeid – speciale aandacht voor behoud van technisch geschoolde vrouwen 	<ul style="list-style-type: none"> – actief en flexibel beleid met betrekking tot deeltijdarbeid, gekoppeld aan kinderopvang en ouderschapsverlof – uitstroombegeleiding en exit-interviews – weerbaarheidstraining 	<ul style="list-style-type: none"> – voorrang bij contractverlenging – deeltijdarbeid in principe toestaan – stimuleren herintreding

De voornemens van de KM en de KLu voor de periode 1994–1996 bleken in grote lijnen aan te sluiten op de door de Rekenkamer voor de periode tot en met 1993 geconstateerde knelpunten.

De voornemens van de KL en de KMar hadden ten tijde van het onderzoek nog steeds geen formele status. Uit de concept-voornemens bleek echter dat deze krijgsmacht delen de streefcijfers willen loslaten. De KL meldde dat zij op grond van haar ervaringen van oordeel is dat vrouwen niet in grote getale bij deze organisatie willen werken. In 1993 bleek echter 20% van de aanmeldingen bij de KL van vrouwen afkomstig. De beleidsvoornemens van de KL bleken tevens van toepassing op de KMar. De KMar achtte in 1989 gelet op haar taakstelling (politietaken) op termijn 20% vrouwen haalbaar. Hoewel de KMar vergeleken met de ruimer geachte mogelijkheden relatief geringe resultaten had geboekt (6,4%, 1993) waren voor deze organisatie geen specifieke beleidsvoornemens geformuleerd⁵.

De krijgsmacht delen gaven voorts te kennen aandacht te blijven besteden aan de acceptatie van vrouwen binnen de organisatie en de verandering van de organisatiecultuur.

De Rekenkamer trof geen maatregelen aan die de aansturing en de controle van de uitvoering van het integratiebeleid kunnen verbeteren. Zo was er nog geen actie ondernomen om de informatievoorziening te verbeteren en om commandanten meer verantwoordelijk te maken voor het slagen van het integratiebeleid.

⁵ Het percentage vrouwen in executieve dienst bij de politie was in 1993: 12,2%.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer concludeerde dat de krijgsmacht een reeks bruikbare instrumenten had ontwikkeld om de doelen van het integratiebeleid voor vrouwen in de krijgsmacht te bereiken.

Ondanks de aanwezigheid van structurele voorzieningen voor het realiseren van het integratiebeleid waren de krijgsmachtdelen er echter niet in geslaagd het aandeel van vrouwen op het beoogde niveau te brengen. Er werd in de periode van 1989–1993 slechts een geringe stijging (0,4%) voor de krijgsmacht als geheel gerealiseerd. De voor een succesvol integratiebeleid noodzakelijke verandering van de organisatiecultuur was onvoldoende tot stand gekomen. De betrokkenheid van de commandanten bij het integratiebeleid was onvoldoende gestimuleerd.

In de beleidsuitvoering door de krijgsmachtdelen tot en met 1993 was sprake van terughoudendheid ten opzichte van voorkeursbeleid en gerichte maatregelen om achterstanden versneld in te lopen, zoals horizontale instroom, doorstroombevordering en herintreding. Tegen dergelijke maatregelen bleek binnen de krijgsmachtdelen veel weerstand te bestaan.

De Rekenkamer achtte het streefpercentage van 8% vrouwen in 1996 alleen haalbaar als de KL, de KLu en de KMar hun instroom zouden intensiveren en de KM deze op peil zou houden en als betere resultaten geboekt zouden worden bij het behoud van vrouwen. Zij was van oordeel dat de beleidsvoornemens van de KL onvoldoende aansloten op de in de periode tot en met 1993 geconstateerde knelpunten en verwachtte daarom dat deze organisatie het streefpercentage niet zou realiseren. Voorts signaleerde zij dat voor de KMar geen specifieke beleidsvoornemens waren geformuleerd, ondanks de, in verhouding tot de op het takenpakket (politietaken) gebaseerde ruimere mogelijkheden, relatief geringe resultaten die geboekt waren.

Volgens de Rekenkamer zou alleen met vormen van positieve actie en specifiek op vrouwen gerichte maatregelen in de sfeer van doorstroom en behoud een meer evenwichtige verdeling over de rangen bereikt kunnen worden. Dergelijke maatregelen bleken echter bij het zittende personeel in de krijgsmacht (zowel mannen als vrouwen) niet erg populair. De acceptatie ervan in de toekomst zal waarschijnlijk door de personele gevolgen van de herstructurering van de krijgsmacht en ondanks de grote wervingsbehoefte verder onder druk komen te staan.

De Rekenkamer vond dat de krijgsmachtdelen met het oog op het realiseren van de doelstellingen van het integratiebeleid in 1996 hun inspanningen primair moeten richten op een verandering van de organisatiecultuur. Voorts deed zij de volgende aanbevelingen.

1. Het bevorderen van een grotere inzet (zowel wat betreft de instroom als het behoud van vrouwen) van met name de KL en de KMar voor de komende beleidsperiode. Het is wenselijk dat alle krijgsmachtdelen in de komende jaren alert zijn op nieuwe mogelijkheden die de herstructurering van de krijgsmacht en de uit de opschorting van de opkomstplicht voortvloeiende wervingsbehoefte bieden voor het integratiebeleid.

2. Het verbreden van het draagvlak voor het integratiebeleid dat nu is verankerd in de personeelssector.

De commandanten op de verschillende niveaus binnen de krijgsmachtdelen dienen het integratiebeleid binnen hun organisatie nadrukkelijker uit te dragen.

Voorts dienen commandanten uitdrukkelijk te worden aangesproken op behaalde resultaten.

3. Het formuleren van een evenwichtig langetermijnbeleid voor een meer evenredige vertegenwoordiging van vrouwen over rangen.

De departementsleiding en de krijgsmachtdelen zullen een keuze moeten maken inzake het al dan niet inzetten van vormen van positieve actie en voorkeursmaatregelen voor vrouwen (zoals horizontale instroomprojecten). Zij dienen zich daarbij te bezinnen op nieuwe kansen die juist de herstructurering kan bieden.

Voorts is van belang dat het beleid wordt vertaald in realistische streefcijfers voor de vertegenwoordiging van vrouwen over rangen.

4. Het verbeteren van het toezicht op het toepassen van de beleidsinstrumenten op onderdeelniveau. Daarvoor moet de informatievoorziening over de beleidsuitvoering (zowel binnen de krijgsmachtdelen als vanuit de krijgsmachtdelen naar de centrale organisatie) verbeterd worden.

5. Het vaker voeren van gesprekken met vrouwelijke werknemers, enerzijds om in een vroeg stadium gevoelens van onvrede te signaleren en anderzijds om vrouwen te stimuleren tot het volgen van niveauopleidingen en doorstroom naar hogere functies.

Zulke gesprekken kunnen tevens bijdragen aan een meer geïntegreerde en oplossingsgerichte toepassing van de beleidsinstrumenten.

6. REACTIE VAN DE STAATSSECRETARIS EN COMMENTAAR VAN DE REKENKAMER

De staatssecretaris van Defensie gaf in zijn reactie aan de bevindingen van de Rekenkamer te beschouwen als een ruggesteun om door te gaan op de ingeslagen weg van het integratiebeleid. Hij voerde aan dat door het reductie- en reorganisatieproces in de periode 1989–1993 aan het integratiebeleid niet altijd de gewenste prioriteit kon worden gegeven. Hoewel de doelstellingen niet waren gehaald en nog veel te verbeteren viel, waren naar zijn mening grote vorderingen gemaakt en hadden vrouwen thans een volwaardige positie in de defensie-organisatie.

De staatssecretaris meldde voorts dat het streefpercentage van 8% eind 1996 vooralsnog gehandhaafd bleef en dat de inspanningen zouden worden geïntensiveerd.

De staatssecretaris was mét de Rekenkamer van mening dat het welslagen van het integratiebeleid voor een belangrijk deel afhankelijk is van de daarvoor noodzakelijke mentaliteitsverandering. Naast een kwestie van tijd en gewenning achtte hij dat ook een kwestie van vorming, opleiding en beleidsoverdracht waaraan in de komende tijd extra aandacht zou worden besteed.

De staatssecretaris meldde dat het inzicht in de effectiviteit van de instrumenten zou worden verbeterd. Voorts meldde hij dat in het nieuwe bedrijfsvoeringsconcept binnen de krijgsmacht de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het integratiebeleid explicieter bij de lijnmanagers gelegd zou worden, die daarop ook aangesproken kunnen worden. De KL zou voor de komende periode een plan van aanpak opstellen dat inspeelt op de in het integratiebeleid gesignaleerde knelpunten.

De staatssecretaris achtte de herstructurering en personeelsreducties binnen de krijgsmacht niet bevorderlijk voor het realiseren van een meer evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen over de rangen. Dit in tegenstelling tot de visie van de Rekenkamer, die juist in een veranderende organisatie mogelijkheden ziet voor nieuwe initiatieven. Hij ging in

zijn reactie niet in op de aanbeveling van de Rekenkamer om in dit verband een lange-termijnbeleid op te zetten waarin uitdrukkelijke keuzen zijn gemaakt inzake het al dan niet inzetten van vormen van positieve actie en voorkeursmaatregelen voor vrouwen. Wel maakte de bewindsman – als kanttekening bij de bevindingen van de Rekenkamer – de opmerking dat een maatregel als versnelde doorstroom voor vrouwen onnodig stigmatiserend werkt en ook door vrouwen zelf van de hand wordt gewezen.

De geringe bijdrage van horizontale instroom aan het integratieproces moest volgens de staatssecretaris vooral tegen de achtergrond worden gezien van het min of meer gesloten personeelssysteem van de krijgsmacht, waarbij horizontale instroom per definitie een incidenteel personeelsvoorzieningsinstrument is.

De Rekenkamer onderkent dat om die reden de bijdrage van het instrument horizontale instroom in kwantitatieve zin beperkt zal zijn. Niettemin pleit zij ervoor alert te zijn op de mogelijkheden die het instrument kan bieden voor het realiseren van een meer evenredige vertegenwoordiging over rangen of functies.

Tenslotte meldde de staatssecretaris dat de mogelijkheden voor deeltijdarbeid begrensd zijn door de vereiste operationele inzetbaarheid. De Rekenkamer is echter van mening dat de operationele inzetbaarheid weliswaar specifieke voorwaarden stelt, maar dat bij een hierop aangepaste inrichting van het plaatsingsbeleid en afhankelijk van de functie er meer ruimte voor deeltijdarbeid is dan tot nog toe is benut. Verder zal veel afhangen van de mate waarin de commandanten hun verantwoordelijkheid ook voor dit onderdeel van het beleid invullen.

Op grond van haar bevindingen meent de Rekenkamer de opmerking van de staatssecretaris over de grote vorderingen in het integratiebeleid zeker voor de periode 1989–1993 te moeten relativeren. Niettemin heeft zij met instemming kennisgenomen van de intenties van de staatssecretaris om het integratiebeleid voor de komende jaren te intensiveren. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen in het integratiebeleid met belangstelling blijven volgen.

6. VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

6.1. Inspectie Milieuhygiëne

SAMENVATTING

De Rekenkamer onderzocht in hoeverre de Inspectie Milieuhygiëne, sinds haar strategiewijziging in 1990, doelmatig uitvoering heeft gegeven aan haar handhavende milieutaken.

Zij concludeert dat de Inspectie de invoering van een nieuwe strategie en werkwijze aanvankelijk voortvarend ter hand nam. De Rekenkamer acht het echter een tekortkoming dat de Inspectie daarbij niet beschikte over een compleet overzicht van haar wettelijke taken en bevoegdheden. Zij vindt het verder een gemis dat de Inspectie geen duidelijk beleid ten aanzien van de vier hoofdtaken formuleerde toen bleek dat de oorspronkelijke strategie niet kon worden voortgezet. Een herijking van de strategie op basis van een evaluatie van de vier hoofdtaken was op dat moment noodzakelijk geweest. De Rekenkamer constateerde verder dat de oorspronkelijke doelstelling van de nieuwe strategie niet is gerealiseerd. Tot slot bleek uit het onderzoek dat er tekortkomingen waren in de prioriteitstelling binnen landelijke en regionale producten en in de interne en openbare verantwoording.

Het in ontwikkeling zijnde toetsingssjabloon vindt de Rekenkamer een stap in de goede richting voor de uitwerking en toepassing van selectiecriteria. De Rekenkamer beveelt dan ook aan dit sjabloon verder te ontwikkelen en de toepassing hiervan voor zowel de landelijke als de regionale producten voor te schrijven.

1. INLEIDING

De Inspectie Milieuhygiëne is onderdeel van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is politiek verantwoordelijk voor het functioneren van de Inspectie in het kader van de handhaving van de wetgeving van haar departement.

De Inspectie Milieuhygiëne bestaat uit een Hoofdinspectie en negen Regionale Inspecties en staat onder leiding van de hoofdinspecteur.

De Inspectie Milieuhygiëne wijzigde in 1990 haar strategie op basis van het project Werken aan een Inspectie Nieuwe Stijl in de Toekomst (Winstproject). De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de Inspectie Milieuhygiëne sindsdien op een doelmatige wijze uitvoering heeft gegeven aan haar handhavende taken zoals vastgelegd in de afzonderlijke milieuwetten. In het Nationaal Milieubeleidsplan 2 (NMP 2) wordt handhaving omschreven als «het toezicht op de uitvoering van door directe regulering voorgeschreven maatregelen en het zo nodig bestraffen van het achterwege blijven daarvan».

Het managementinstrumentarium van de Inspectie Milieuhygiëne werd in 1990 in het rijksbrede onderzoek naar inspecties door de Rekenkamer positief beoordeeld (Verslag, 1989). De Rekenkamer beval de inspecties destijds aan om een strategische visie op hun rol op het desbetreffende beleidsterrein te formuleren. Zij beval tevens aan om eisen te ontwikkelen waaraan het managementinstrumentarium moet voldoen. Tot slot deed de Rekenkamer een aantal aanbevelingen ten aanzien van de openbare verantwoording door de inspecties.

In het huidige onderzoek (van juni 1994 tot en met februari 1995) is meer aandacht besteed aan het wettelijk kader en de kwaliteit van het

managementinstrumentarium. Het vormde daarmee voor deze aspecten een verdieping van het eerder uitgevoerde onderzoek.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in april 1995 naar de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze reageerde in mei 1995. De hoofdlijnen van haar reactie zijn in dit verslagpunt opgenomen.

2. WETTELIJK KADER

2.1. *Bevindingen*

De juridische grondslag van de Inspectie Milieuhygiëne is te vinden in hoofdstuk IV van de Gezondheidswet uit 1956. De Inspectie Milieuhygiëne gaf aan naast de Gezondheidswet taken en bevoegdheden krachtens 24 wetten te hebben, waaronder 23 sectorale wetten en één kaderwet.

De Rekenkamer constateerde dat de Inspectie Milieuhygiëne geen volledig overzicht heeft van de taken en bevoegdheden die zij krachtens de eerdergenoemde 24 wetten en bijbehorende besluiten heeft. Voorts bleek dat de juridische deskundigen van de Inspectie niet konden aangeven of zij taken heeft op grond van de Destructiewet, de Luchtvaartwet en de Woonwagenwet, terwijl dat in officiële publikaties van de Inspectie Milieuhygiëne wel vermeld staat. Tevens kwam naar voren dat de Inspectie sinds 1990 geen taken meer heeft op grond van de Grondwaterwet, terwijl de overzichten van de voor de Inspectie relevante wetten in officiële publikaties hierop niet aangepast zijn.

De Rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van de diverse soorten formuleringen voor taken en bevoegdheden die de Inspectie opgedragen krijgt. De lijst bevat ruim 40 verschillende wijzen waarop de inspectie wordt vermeld. De vermeldingen hebben onder meer betrekking op het «horen» van de inspecteur door Gedeputeerde Staten (GS), op «overleg plegen» met de inspecteur, «het betrekken van de inspecteur bij de voorbereiding..», op «adviseren», het «bijwonen van vergaderingen», «het ontvangen van stukken, mededelingen etcetera» of «het toezicht op de naleving van een wet».

Bij de Inspectie was niet bekend welke betekenis zij moest geven aan de verschillende begrippen uit de wetteksten. Dit geldt in het bijzonder voor de wetten waarvoor de provincies, gemeenten of waterschappen en niet een minister als bevoegd gezag zijn aangewezen. Zo was niet bekend in hoeverre een verschil in formulering, bijvoorbeeld «overleg» en «horen», ook een verschil in taak aangeeft. De Rekenkamer stelde vast dat mede als gevolg van dit soort onduidelijkheden de Inspectie geen richtlijnen heeft uitgevaardigd voor de uitvoering van de diverse wettelijke taken en bevoegdheden door de regionale inspecties.

Een voor de handhaving belangrijke taak van de Inspectie is het «toezicht op de naleving van een wet». De Inspectie onderscheidt eerste- en tweedelijnstoezicht. Het eerstelijnstoezicht betreft het toezicht op de naleving van wetten waarin het Rijk als bevoegd gezag is aangewezen. Tweedelijnstoezicht betreft het toezicht op de naleving van wetten waarin provincies, gemeenten of waterschappen als bevoegd gezag en tevens als eerste toezichthouder zijn aangewezen. De Inspectie houdt op haar beurt weer toezicht op provincies, gemeenten en waterschappen.

Volgens de Inspectie maakt de huidige wettelijke basis niet duidelijk hoe zij dit tweedelijnstoezicht moet uitoefenen en welke bevoegdheden zij daarbij heeft. In de praktijk leidde dit incidenteel tot problemen bij de inwinning van informatie bij de gecontroleerde.

Bij het ministerie is in 1993 het project verbetering handhavingsinstrumentarium milieubeleid gestart, dat onder meer moet leiden tot een voorstel voor heldere wettelijke regeling van het tweedelijns toezicht in de Wet Milieubeheer. De oorspronkelijke planning was om het ontwerp-wetsvoorstel in de tweede helft van 1994 voor advies aan de Raad voor het milieubeheer te zenden. Het ministerie gaf aan dat het project als gevolg van personele problemen stil was komen te liggen. De planning was ten tijde van het Rekenkameronderzoek nog niet aangepast.

2.2. Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer acht het een tekortkoming dat de Inspectie Milieuhygiëne geen compleet overzicht heeft van haar wettelijke taken en bevoegdheden. Zij vindt dat de Inspectie een compleet overzicht moet opstellen en maatregelen moet treffen om de actualiteit ervan in de toekomst te waarborgen. Hierbij zou de Inspectie bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van een geautomatiseerd bestand van wetten, dat op CD-Rom beschikbaar is. Het aldus verkregen overzicht zou vervolgens gebruikt kunnen worden om de wettelijke basis voor de handhaving te vereenvoudigen en te standaardiseren. De Rekenkamer vindt verder dat in nieuwe wetgeving de taken en bevoegdheden van de Inspectie voor zover mogelijk uniform moeten worden geformuleerd. Zij beveelt aan zoveel mogelijk taken en bevoegdheden in de Wet milieubeheer op te nemen.

Voorts acht de Rekenkamer het van belang dat de Inspectie Milieuhygiëne nagaat hoe de wetgever de verschillende wettelijke taken en bevoegdheden heeft bedoeld. Voor de ruimte die de wetgever nog open laat, zou de Inspectie zelf een beleid moeten ontwikkelen (en door de minister laten goedkeuren) en richtlijnen moeten opstellen voor de uitvoering van de diverse taken en bevoegdheden.

Tenslotte acht de Rekenkamer het van belang dat het ministerie het project verbetering handhavingsinstrumentarium milieubeleid spoedig hervat.

3. STRATEGIE

3.1. Bevindingen

Op basis van Winstoogmerk, het einddocument van het Winstproject, wijzigde de Inspectie in 1990 haar strategie. In het einddocument werden vier hoofdtaken onderscheiden: beleidsadvisering, beleidsevaluatie, uitdragen van het beleid (onder andere het verstrekken van adviezen aan bedrijven, gemeenten, provincies en waterschappen) en handhaving. Er werd vastgelegd dat de gewijzigde strategie inhield dat het zwaartepunt moest verschuiven van uitdragen naar handhaving (vanwege de primair toezichthoudende taak van de Inspectie) en, in mindere mate, naar beleidsadvisering. Bovendien moest het accent worden verschoven van toezicht op de afzonderlijke sectorwetten naar integraal toezicht op de uitvoering van het milieubeleid door doelgroepen uit het NMP 2.

De Rekenkamer constateerde dat de Inspectie zich bij de uitwerking van de strategie hoofdzakelijk had laten leiden door de politieke actualiteit. Hoewel deze werkwijze tot selectie van belangrijke onderwerpen leidde, was het niet mogelijk een beeld te krijgen van de mate waarin de Inspectie haar wettelijke taken afdekte.

Overigens trof de Rekenkamer geen schriftelijk blijk van instemming van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan met de gekozen strategie.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat de Inspectie enkele taken als posterioriteit had aangemerkt, zonder dat zij zich op de hoogte had gesteld met welke bedoelingen de wetgever deze taken aan de Inspectie had opgedragen en in hoeverre het verplichte taken betrof.

Ter concretisering van de nieuwe strategie werden in 1990 streefcijfers voor 1994 vastgesteld voor de tijdsbesteding van de Inspectie aan de vier hoofdtaken. De Rekenkamer constateerde dat de streefcijfers voor 1994 waren gebaseerd op een globale inschatting van die tijdsbesteding voorafgaande aan de start van de Winst-strategie. Tijdschrijfgegevens die als ijkpunt zouden kunnen worden gebruikt, ontbraken in 1990. Hierdoor waren de streefcijfers niet goed onderbouwd.

De Rekenkamer stelde verder vast dat de Inspectie de streefcijfers na 1992 impliciet heeft losgelaten. In gesprekken gaf de Inspectie hiervoor als reden aan dat de invoering van Winstoogmerk, met de nadruk op handhaving in plaats van uitdragen en met de overstap naar produktmatig werken, zowel binnen de Inspectie als bij provincies en gemeenten met dermate veel weerstand gepaard was gegaan, dat de minister en de directeur-generaal Milieubeheer een verdere snelle uitbreiding van de handhaving niet wenselijk achtten.

De Rekenkamer stelde ook vast dat de Inspectie niet aangaf welke doelen zij vervolgens bij de uitvoering van de vier hoofdtaken nastreefde. Zo was onder meer onduidelijk in hoeverre nog steeds een verschuiving van de tijdsinzet van uitdragen naar handhaven werd nagestreefd.

In 1993 besloot de Inspectie tot een wijziging van de strategie ten aanzien van de hoofdtaken. In plaats van meer beleidsadvisering, zou moeten worden gestreefd naar meer beleidsevaluatie. Aan deze wijziging bleek geen evaluatie van de strategie ten aanzien van de vier hoofdtaken ten grondslag te liggen.

Uit de realisatiecijfers bleek dat in 1993 32% van de tijd was besteed aan handhaving en 21% aan uitdragen. De inzet voor handhaving daalde in de periode 1990–1993 van 36% naar 32% van de capaciteit. In Winstoogmerk was voor 1994 voor de tijdsbesteding aan handhaving een streefcijfer van 40% van het totaal beschikbare aantal mensdagen vastgesteld en voor de tijdsbesteding aan uitdragen een streefcijfer van 10%.

Vanaf de planning voor 1994 is de Inspectie geheel afgestapt van het opstellen van taakstellingen, van het vastleggen van planningscijfers en van het bijhouden van de ontwikkeling van de inzet voor de hoofdtaken via het tijdschrijfsysteem. Aan de hand van de inspectiedeelplannen wordt volgens de Hoofdinspectie vooraf nog wel globaal een schatting gemaakt van de verwachte tijdsbesteding aan de vier hoofdtaken. Deze verdeling wordt echter niet in het Inspectieplan opgenomen. Er wordt achteraf niet meer aan de hand van realisatiegegevens getoetst welke tijdsbesteding aan de hoofdtaken is gerealiseerd.

3.2. Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat bij de uitwerking van de inspectie-strategie onvoldoende is uitgegaan van het wettelijk kader. Door de politieke actualiteit als uitgangspunt te nemen voor de bepaling van de activiteiten lijkt er een discrepantie te zijn ontstaan tussen wettelijk kader en de praktijk. De Rekenkamer beveelt aan om te onderzoeken in hoeverre het wettelijk kader aangepast moet worden aan de inspectie-eisen van deze tijd. Vervolgens zou de inspectiestrategie zelf opnieuw vastgesteld moeten worden.

De Rekenkamer concludeert tevens dat er een goede basis ontbrak voor de implementatie van de nieuwe strategie, omdat de streefcijfers voor 1994 voor de tijdsbesteding over de vier hoofdtaken onvoldoende waren onderbouwd.

De Rekenkamer acht de wijze van posterioriteitstelling niet juist. Zij vindt dat de Inspectie op basis van de door haar aanbevolen inventarisatie van taken en bevoegdheden consequenties moet trekken voor de prioriteit- en posterioriteitstelling.

De Rekenkamer acht het van belang dat de Inspectie een expliciete strategie formuleert ten aanzien van de hoofdtaken, bijvoorbeeld in de vorm van streefcijfers met een bijbehorend tijdschrijfsysteem. De strategie moet gebaseerd zijn op een grondige evaluatie van de Winststrategie met betrekking tot de vier hoofdtaken.

De Rekenkamer concludeert tenslotte dat de bij de start van het Winstproject gewenste verschuiving van uitdragen naar handhaving niet is gerealiseerd. De inzet voor handhaving daalde daarentegen in de afgelopen jaren.

4. PLANNING ACTIVITEITEN

4.1. *Inleiding*

Door het Winstproject is vanaf 1990 een aantal belangrijke veranderingen in de werkwijze van de Inspectie doorgevoerd. Zo werd besloten dat de nadruk zou komen te liggen op een produktgerichte werkwijze, waarbij de Inspectie haar werkzaamheden moest richten op het opstellen van rapporten (de produkten). De Inspectie zou in toenemende mate landelijk gecoördineerde activiteiten uit moeten voeren, de landelijke produkten. Doel hiervan was het bereiken van een grotere uniformiteit in de uitvoering van de inspectietaken.

De nieuwe produktmatige werkwijze vereiste een aanpassing van de planningsmethodiek. Sinds het Winstproject hanteert de Inspectie een systeem van werkplanning als managementinstrument. Over de inzet van de inspectie-onderdelen worden tussen de hoofdinspecteur en de hoofden van deze onderdelen per produkt afspraken gemaakt. De afspraken resulteren in een percentage van de totaal beschikbare tijd dat wordt besteed aan landelijke produkten, regionale produkten en aan de niet-produktmatige activiteiten, alsmede de voor de activiteiten benodigde financiële en personele middelen. De afspraken hebben de zwaarte van een «contract» en worden vastgelegd in de deelplannen van de inspectie-onderdelen.

De Inspectie stelt jaarlijks een Leidraad op, waarin ondermeer de landelijke prioriteiten, de taakstelling voor de activiteiten en een blauwdruk voor de opzet van de deelplannen wordt voorgeschreven.

Naast de inspectiedeelplannen wordt jaarlijks een inspectieplan voor de gehele Inspectie opgesteld.

4.2. *Prioriteitstelling landelijke en regionale produkten*

De Inspectie is van mening dat ze gezien de omvang van haar personele capaciteit niet in staat is jaarlijks alle taken uit te voeren. Daarom is het stellen van prioriteiten in de uitvoering van de werkzaamheden van groot belang. Volgens de Rekenkamer moet de Inspectie beschikken over uitgewerkte criteria voor de selectie van onderwerpen en over voorschriften voor de wijze waarop deze criteria moeten worden toegepast. De Rekenkamer stelde vast dat dergelijke criteria en

voorschriften in de Leidraad Inspectie(deel)plan voor de jaren 1991 tot en met 1993 ontbraken. Hierdoor was de prioriteitstelling voor de landelijke en regionale produkten in deze periode niet inzichtelijk en niet goed onderbouwd.

In de Leidraad 1994 was voor het eerst een aantal criteria genoemd en in globale voorschriften uitgewerkt. Uit het op basis van deze leidraad opgestelde Inspectieplan 1994 bleek niet duidelijk of en hoe deze criteria waren gehanteerd bij de onderwerpselectie en de prioriteitstelling. In 1994 is, ten behoeve van de planning voor 1995, door de Inspectie geëxperimenteerd met een nieuwe methodiek, een toetsingssjabloon, waarmee getracht is selectiecriteria te operationaliseren. Het sjabloon bleek nog niet goed te voldoen.

4.3. *Interne verantwoording*

In het kader van de sturing en verantwoording zijn voor de activiteiten van de Inspectie (landelijke produkten, regionale produkten, niet-produktmatige activiteiten en beheer) in de afgelopen jaren planningscijfers opgesteld.

De Rekenkamer stelde vast dat de Inspectie de met Winst nagestreefde nadruk op het produktmatig werken niet in de vorm van streefcijfers heeft gekwantificeerd. Het blijkt dat deze nadruk niet heeft geresulteerd in een toename van het produktmatig werken. Het aandeel van de niet-produktmatige en beheeractiviteiten is tussen 1992 en 1994 toegenomen, ten koste van de landelijke produkten en de regionale produkten. Opmerkelijk is dat dit niet alleen in de realisaties zichtbaar is (aandeel produktmatige activiteiten in 1992 en 1994 respectievelijk 30% en 23%), maar ook in de planningscijfers (31% in 1992, 26% in 1994). Dit betekent dat de Inspectie er kennelijk al op voorhand vanuit ging, dat hooguit 26% van de inspectiecapaciteit voor produktmatige activiteiten zou worden ingezet.

Voorts bleek de Inspectie in de praktijk meer tijd aan beheer te besteden dan volgens de jaarlijkse planningen werd beoogd. Zo werd in 1993 39% van de tijd besteed aan beheer, terwijl voor dat jaar 32% was gepland.

De verantwoording van de dienstonderdelen aan de hoofdinspecteur kent vele vormen. Zo is er een maandelijks regiobrief, een kwartaalrapportage, jaarlijks een bezoek van de hoofdinspecteur en de plaatsvervangend hoofdinspecteur en jaarlijks in het inspectiedeelplan een globale terugblik op het voorgaande jaar. In de kwartaalrapportages werd voor elk dienstonderdeel per landelijk produkt de tijdsbesteding versus de planning verantwoord. Er werd echter geen overzicht opgesteld van de realisatie versus de planning voor alle activiteiten van de Inspectie in een planningsjaar. De hoofdinspectie had niet voorgeschreven dat de dienstonderdelen op een uniforme en uitputtende wijze een verantwoording over de realisatie versus de planning van de werkzaamheden dienden op te stellen.

Het jaarlijkse inspectieplan wordt, in tegenstelling tot de aanbeveling van de Rekenkamer uit 1990, niet in zijn geheel voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De minister ontvangt slechts de strategische hoofdlijnen ter goedkeuring. Een evaluatie van de uitvoering van het inspectieplan wordt evenmin aan de minister verstrekt.

4.4. *Openbare verantwoording*

De Inspectie publiceert jaarverslagen en rapportages over de uitgevoerde landelijke en regionale onderzoeken. De Rekenkamer stelde vast dat in het jaarverslag geen overzicht is te vinden van de werkzaamheden

van de Inspectie in relatie tot de wettelijke taak. Een confrontatie van planning versus realisatie ontbreekt, evenals een opsomming van de knelpunten in de uitvoering van de taken. Wel wordt globaal de strategie van de Inspectie beschreven.

De Rekenkamer stelde eveneens vast dat aan haar aanbeveling uit 1990 om het jaarlijks naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden jaarverslag te doen vergezelen van een reactie van de minister, geen invulling was gegeven. Wel vindt jaarlijks een algemeen overleg van de minister met de Vaste Commissie voor Milieubeheer plaats waarin ook het jaarverslag van de Inspectie aan de orde komt. Daarnaast is er jaarlijks een besloten overleg tussen de hoofdinspecteur en de Vaste Commissie over handhavingsaangelegenheden, waaronder ook het jaarverslag van de Inspectie.

4.5. Overige bevindingen

Naar de mening van de Rekenkamer is een landelijk uniforme wijze van toetsing van de uitvoering van de milieuwetten noodzakelijk, omdat anders de rechtsgelijkheid in het geding kan zijn. De Rekenkamer stelde in haar onderzoek vast dat bij de Inspectie geen uniforme uitvoeringsrichtlijnen waren voorgeschreven voor de regionale produkten.

De hoofdinspectie bleek de regionale produkten niet stelselmatig op kwaliteit te beoordelen. Slechts via de beoordeling van het persbericht werd er globaal naar deze produkten gekeken.

4.6. Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeerde dat de jaarlijkse Leidraad Inspectie-(deel)plan tekort schoot als richtinggevend instrument. Zij concludeerde bovendien dat de selectie en prioriteitstelling van de werkzaamheden binnen de landelijke en de regionale produkten onvoldoende onderbouwd waren. Het vanaf 1994 in ontwikkeling zijnde toetsingssjabloon is naar de mening van de Rekenkamer een stap in de goede richting voor de uitwerking en toepassing van selectiecriteria. De Rekenkamer beveelt dan ook aan dit sjabloon verder te ontwikkelen en de toepassing hiervan voor zowel de landelijke als de regionale produkten voor te schrijven.

De Rekenkamer achtte het onjuist dat in de verantwoordingsprocedure van de diensthoofden aan de Inspectieleiding geen verantwoording van de realisatie versus de planning van alle activiteiten in een planningsjaar was opgenomen. De Rekenkamer beveelt aan dat de dienstonderdelen dit jaarlijks in ieder geval in één rapportage wel doen. Op basis hiervan zou de Inspectie een evaluatie van het betreffende planningsjaar moeten opstellen voor de gehele organisatie, mede ten behoeve van de informatievoorziening aan de minister.

De Rekenkamer concludeerde verder dat de tekortkomingen in de kwaliteit van de openbare verantwoording tot gevolg hebben dat de Inspectie niet aan de Regering en deze daardoor evenmin aan de Staten-Generaal een volledig inzicht kan bieden in de wijze waarop de Inspectie haar activiteiten uitvoert in relatie tot de wettelijke taken. De Rekenkamer beveelt aan jaarlijks aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal een overzicht ter beschikking te stellen van de wijze waarop de Inspectie de wettelijke taken en onderdelen daarvan heeft uitgevoerd, waarbij aangegeven wordt aan welke taakonderdelen zij wel en geen aandacht heeft besteed. Daarbij zou de Inspectie een verklaring moeten geven voor het niet uitvoeren van bepaalde wettelijke taken. Tevens acht de Rekenkamer het van belang dat in het jaarverslag een overzicht van de planning versus de realisatie van alle activiteiten in het betreffende jaar wordt opgenomen.

Voorts concludeerde de Rekenkamer dat door het ontbreken van uniforme uitvoeringsrichtlijnen de waarborg ontbrak voor de uniformiteit van regionale onderzoeken wat betreft methode en kwaliteit.

5. SLOTBESCHOUWING

De Rekenkamer concludeert dat de Inspectie Milieuhygiëne de invoering van een nieuwe strategie en werkwijze begin jaren negentig aanvankelijk voortvarend ter hand nam. De Rekenkamer heeft waardering voor de wijze waarop de Inspectie vorm gaf aan de strategie door middel van het invoeren van vier hoofdtaken en streefcijfers voor de tijdsbesteding daaraan en het invoeren van een produktmatige werkwijze. Naar het oordeel van de Rekenkamer had de Inspectie echter bij de opstelling van de strategie de beschikking moeten hebben over een overzicht van haar wettelijke taken en bevoegdheden.

De Rekenkamer wijst er op dat zij geen oordeel heeft uitgesproken over de door de Inspectie gemaakte keuze voor een verschuiving van de inzet van uitdragen naar handhaving. Zij meent dat bij de strategievorming ook het wettelijk kader als nadrukkelijk uitgangspunt zou moeten worden meegenomen. Welke strategische keuze uiteindelijk gemaakt zou moeten worden is onder meer afhankelijk van de wettelijke taken, de door de wetgever gewenste invulling daarvan, de ruimte die daarbij is openge laten voor de Inspectie en de instemming van de minister.

De Rekenkamer vindt het een gemis dat de Inspectie geen duidelijk beleid ten aanzien van de vier hoofdtaken formuleerde toen bleek dat de oorspronkelijke strategie niet kon worden voortgezet. Een herijking van de strategie op basis van een evaluatie van de vier hoofdtaken was volgens de Rekenkamer op dat moment noodzakelijk geweest.

De Rekenkamer concludeert dat de oorspronkelijke doelstelling uit Winstoogmerk om een verschuiving van uitdragen naar handhaving tot stand te brengen, niet is gerealiseerd. Integendeel: de inzet voor handhaving daalde over de afgelopen jaren.

Tot slot constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in de prioriteitstelling binnen landelijke en regionale produkten en in de interne en openbare verantwoording.

6. REACTIE MINISTER

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer antwoordde dat alleen het overzicht van wetten waarvoor de adviestaak wordt aangegeven en waarbij de Inspectie het tweedelijNSToezicht uitvoert, niet compleet is. Zij heeft de hoofdinspecteur Milieuhygiëne verzocht ervoor te zorgen dat eventuele leemtes worden opgeheven. Daarbij zal met de suggestie van de Rekenkamer over het geautomatiseerde bestand van wetten rekening gehouden.

De minister was het niet eens met de opvatting van de Rekenkamer dat de Inspectie haar taken en bevoegdheden niet of nauwelijks zou kennen.

In de meeste gevallen betreft het namelijk een adviestaak, maar in de afgelopen vijf à acht jaar is die advisering bewust steeds verder verminderd en is het accent steeds meer verlegd naar handhaven. De minister zegde toe dat het project verbetering handhavingsinstrumentarium milieuwetgeving zal worden hervat, gekoppeld aan het opschonen en gelijktrekken van de verschillen in positionering van de Inspectie in de wetgeving via de Wet milieubeheer.

De minister deelde mee dat zij de keuze van de Inspectie om zich bij uitwerking van haar strategie hoofdzakelijk te laten leiden door de politieke actualiteit en onvoldoende door haar wettelijk kader juist acht. Het door het parlement geaccordeerde rijksbeleid richtte zich immers niet meer op de uitvoering van de individuele sectorale milieuwetten, maar op een integrale aanpak van de milieuproblemen.

Deze keuze betekent volgens de minister niet dat de Inspectie geen aandacht meer besteedde aan haar wettelijke taken. Zij heeft gekeken naar de wijze waarop de andere overheden hun milieubeleid uitvoerden en in haar landelijke rapportages daarover uitspraken gedaan.

De minister onderschreef de conclusie dat bij de strategische verkenning de afweging naar de afzonderlijke wetten tot nu toe onvoldoende heeft plaatsgevonden. Ze antwoordde dat de Inspectie daartoe geëigende maatregelen zal treffen in haar toekomstige plannen en achtte onderzoek naar aanpassing van de in de milieuwetgeving genoemde wettelijke taken in samenhang met een verankering van de tweedelijnspositie van de Inspectie in de Wet milieubeheer zeker opportuun. Tegelijkertijd zouden volgens de minister dan de teksten over de taken van de Inspectie in de afzonderlijke «categorale» milieuwetten op opportuniteit bezien moeten worden.

De minister gaf aan dat de opmerking dat de Rekenkamer geen schriftelijk blijk van instemming van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer met de gekozen strategie heeft aangetroffen, op zich juist is. Haar voorganger heeft wel goedkeuring gehecht aan het document Winstoogmerk en heeft ook regelmatig de strategiebijeenkomsten van de Inspectie bijgewoond. Tussen de minister, de directeur-generaal Milieubeheer en de hoofdinspecteur vindt regelmatig structureel en ad hoc-overleg plaats over de Inspectiestrategie en over de uitvoering en bijstelling daarvan. Daarom is er volgens de minister niet altijd behoefte aan formele vastlegging van die besprekingen.

Met betrekking tot de posterioriteitstelling door de Inspectie merkt de minister op dat het niet zo is dat de Inspectie haar adviestaak volledig opzij heeft geschoven, zij heeft alleen besloten daar selectief mee om te gaan. Aan de aanbevelingen van de Rekenkamer zal bij het onderzoek naar de wettelijke taken aandacht worden besteed.

Voorts gaf de minister aan zich niet aan de indruk te kunnen onttrekken dat de Rekenkamer zich bij de beoordeling van de uitvoering van de Winst-strategie nogal op de streefcijfers heeft gefixeerd, zonder oog te hebben voor intensiteit van de strategische wending die de Inspectie heeft moeten maken. De vertaling in streefcijfers van de uitgangspunten in combinatie met een andere werkwijze had vooral ook een psychologische betekenis in de richting van de Inspectiemedewerkers. Zij moesten van «adviseurs» worden omgevormd tot «handhavers» en om dat te bereiken was volgens de minister overtuigingskracht nodig.

Volgens de minister is de Inspectie voor het opstellen van die nieuwe strategie in 1990 niet over één nacht ijs gegaan. In 1991 vond een bijstelling van de Inspectie-strategie plaats, die afweek van de eerder genoemde streefcijfers.

De minister onderschreef de conclusie van de Rekenkamer dat selectiecriteria voor het stellen van prioriteiten in de uitvoering ontbraken.

Met betrekking tot de regionale producten is van meet af aan ervoor gekozen daar geen strakke regie vanuit de Hoofdinspectie op te leggen.

De Inspectie streeft er wèl naar dat ook deze produkten zoveel mogelijk binnen de uitgangspunten van winstoogmerk vallen.

De reden waarom in 1994 voor het eerst enkele criteria ontwikkeld zijn om onderwerpen te selecteren en prioriteiten te stellen, is volgens de minister het feit dat de Inspectie vanaf die tijd meer aandacht is gaan besteden aan het begrip milieurendement en met name de vraag wat uiteindelijk de effectieve bijdrage van het Inspectiewerk daaraan is. De suggestie van de Rekenkamer om het toetsingssjabloon waarmee in 1994 gestart is, verder uit te werken en toe te passen, wordt door de minister overgenomen.

De minister gaf aan dat de verschillen tussen de streef-, plannings- en realisatiecijfers voor produktmatig werken in de jaren 1992 en 1994 zijn terug te voeren naar de gebleken onmogelijkheid om de beheersmatige argumenten terug te dringen. Zij nam ook de suggestie over om per Inspectie-onderdeel jaarlijks een verantwoordingsrapportage te laten opstellen inzake de uitvoering van het werk om op basis daarvan vervolgens een jaarrapportage van de gehele Inspectie te maken.

Voorts merkte de minister op er geen voorstander van te zijn dat het jaarlijkse Inspectieplan in zijn geheel in plaats van alleen de strategische hoofdlijnen ter goedkeuring aan haar wordt voorgelegd. Dat paste volgens haar niet in de managementfilosofie van het ministerie. Aan de hand van het Inspectieplan wordt tussen de directeur-generaal Milieubeheer en de hoofdinspecteur een managementcontract afgesloten. Als politieke leiding neemt de minister kennis van de strategische hoofdlijnen uit het Inspectieplan en stelt ze eventueel bij.

De minister nam de suggestie over om jaarlijks aan de Tweede Kamer een overzicht beschikbaar te stellen van de wettelijke taken van de Inspectie en de onderdelen daarvan waaraan zij wel en niet aandacht heeft besteed met daarbij een onderbouwing.

Zij is voorts van mening dat er ten behoeve van de rechtsgelijkheid een landelijk uniforme toetsingswijze voor de uitvoering van milieuwetten moet komen en heeft de hoofdinspecteur verzocht daarvoor te zorgen.

Tevens is de minister van mening dat globale bewaking niet alleen via het persbericht plaatsvindt. Ook bij het opstellen van het Inspectieplan zijn de betreffende projectvoorstellen «preventief» getoetst. Om landelijk een uniforme toetsingswijze voor de uitvoering van milieuwetten te krijgen, heeft de hoofdinspecteur de regionale produkten ondergebracht in de zogenaamde Landelijke Activiteiten programma's waarop een in-houdelijke kwaliteitsbewaking wordt uitgevoerd.

De minister gaf aan dat de aanbeveling van de Rekenkamer om bij toezending aan de Staten-Generaal bij het jaarverslag haar reactie te voegen, op uitvoerbaarheid zal worden onderzocht. Ten aanzien van de opmerkingen over de contacten van de hoofdinspecteur met de Tweede Kamer der Staten-Generaal merkte de minister op dat de huidige praktijk van overleg met de Vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot op heden naar tevredenheid heeft gefunctioneerd.

Tot slot deelde de minister mee dat de Inspectie bij verdere uitvoering van het project Inspectie Milieuhygiëne 2000 met de aanbevelingen van de Rekenkamer rekening zal houden.

7. NAWOORD

De Rekenkamer blijft van mening dat de Inspectie ten tijde van het

onderzoek onvoldoende op de hoogte was van haar wettelijke taken en bevoegdheden. Zij heeft tijdens haar onderzoek geen onderbouwing kunnen vinden voor de argumentatie van de minister, dat veel taken verband zouden houden met de advisering. Op basis van een analyse van de wetten, memories van toelichting en wetsgeschiedenissen zou de Inspectie inzicht moeten verwerven in de bedoelingen van de wetgever met betrekking tot de taken en bevoegdheden.

Voorts is de Rekenkamer van mening dat het ten behoeve van de continuïteit en de controle van belang is dat belangrijke beslissingen door de minister schriftelijk worden vastgesteld. Volgens de Rekenkamer valt hieronder ook de goedkeuring van een nieuwe strategie.

Ten aanzien van de onderbouwing van de inspectiestrategie merkt de Rekenkamer op dat haar kritiek zich niet alleen richtte op het feit dat de basis voor de invoering van de nieuwe strategie bij de start niet goed was, maar ook op het feit dat ook in de volgende jaren de beschikbare tijdschrijfgegevens niet werden gebruikt voor de aanpassing van de strategie inclusief de streefcijfers. Een explicitering van de aanpassing van de oorspronkelijke strategie trof zij tijdens het onderzoek niet aan, waardoor het onduidelijk was welke strategie door de inspectie werd gevoerd en welke doelen zij zich daarbij stelde.

De Rekenkamer is voorts van mening dat streefcijfers eveneens een psychologisch karakter kunnen hebben, maar dat het voor een goede strategiebepaling van belang is dat de doelstellingen gekwantificeerd worden, zodat achteraf beoordeeld kan worden of de doelstellingen zijn gehaald.

6.2. Energiebesparing rijksgebouwen

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer onderzocht hoe het er per eind 1994 voorstond met het energiebesparingsbeleid voor rijksgebouwen. Zij constateerde dat de registratie van het energiegebruik nog steeds zeer onvolledig was. Voorts bleek dat de werkelijke energiegebruiken, voorzover deze waren geregistreerd, nog niet aantoonbaar verminderd waren. Door de onzekerheden over de toekomstige huisvesting worden bij ministeries investeringen in energiebesparende voorzieningen uitgesteld en de Rekenkamer vreest dat ook de komende jaren minder zal worden besteed aan energiebesparende voorzieningen dan oorspronkelijk was voorzien.

Het staat dan ook voor haar niet vast dat de doelstelling voor het jaar 2000 (20% besparing ten opzichte van het gebruik in 1989) wordt gehaald.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer liet mede namens de minister van Economische Zaken weten dat het registreren en analyseren van gebruiksgegevens in de reeds aangekondigde evaluatie van het energiebesparingsprogramma in 1995 speciale aandacht zullen krijgen. Indien dat nodig blijkt zal zij maatregelen nemen om zoveel mogelijk te waarborgen dat de doelstelling wordt gehaald.

1. INLEIDING

In september 1989 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport Energiebesparing rijksgebouwen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 315). Het betrof een onderzoek naar de inspanningen van de rijks-overheid om het energiegebruik in haar panden terug te dringen en daarmee de doelmatigheid van het energiegebruik te verbeteren.

Het onderzoek resulteerde in de volgende aanbevelingen:

- er dient een goede inventarisatie te komen van de mogelijkheden van verdere energiebesparende maatregelen;
- het energiegebruik moet goed geregistreerd worden om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen van het energiegebruik, de effecten van besparingsmaatregelen per gebouw en de gevolgen voor het energiegebruik van het afstoten van gebouwen;
- er dient een passende administratie van uit te voeren projecten te zijn om een goede evaluatie van besparingsprogramma's te kunnen verrichten;
- het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen moet zoveel mogelijk deel gaan uitmaken van het huisvestingsbeleid van de Rijksgebouwendienst (RGD);
- voor investeringen die samenhangen met het dagelijks beheer van de gebouwen dient een afzonderlijk budget beschikbaar te zijn, waarop de departementen een beroep kunnen doen;
- bij de bepaling van de budgetten van de RGD moet rekening worden gehouden met de kosten die onderhoud en vervanging van energiebesparende voorzieningen in de toekomst mee zullen brengen;
- de RGD zou in het jaarlijks uit te brengen Programma Voorraadbeheer Rijkshuisvesting (PVR) de ministerraad en de Tweede Kamer kunnen informeren over de voortgang van het energiebesparingsbeleid bij rijksgebouwen.

De ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken konden zich vinden in de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De Rekenkamer ging in de periode oktober-december 1994 na in hoeverre deze aanbevelingen door de eerdergenoemde bewindspersonen waren opgevolgd.

Zij zond haar bevindingen in maart 1995 aan de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer antwoordde in mei, mede namens haar ambtgenoot van Economische Zaken.

2. ONTWIKKELINGEN VANAF 1989

Tot 1989 was het Ministerie van Economische Zaken verantwoordelijk voor het landelijke algemene energiebesparingsbeleid. De uitvoering voor de rijksoverheid zelf gebeurde door de RGD met door het Ministerie van Economische Zaken beschikbaar gestelde begrotingsgeld.

Vanaf 1989 is de RGD nog steeds belast met de uitvoering van het energiebesparingsbeleid voor de rijksgebouwen, maar nu onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De afzonderlijke ministeries dienen zelf de maatregelen van energiebesparing te bekostigen. Het Ministerie van Economische Zaken volgt de ontwikkelingen in de energiebesparing in rijksgebouwen door deelname in de begeleidingscommissie Energie Efficiency-programma Rijkshuisvesting (EER). De door het Ministerie van Economische Zaken gevoerde financiële administratie van de bekostigde voorzieningen voor energiebesparing in de rijksgebouwen is overgedragen aan de Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu (NOVEM).

Het in 1989 gestarte programma Energiebeheer rijksoverheid (EBRO) werd in 1991 onder de naam van het Energie Actie Plan Rijksgebouwen (EAP) geïncorporeerd in het EER.

Dit programma wordt door de RGD en de NOVEM uitgevoerd in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken. Het programma omvat het invoeren van energiebeheer (stimuleren van energiebesparend gedrag) en het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen (energiebesparingsprojecten). Door registratie van het energiegebruik en de administratie van de projecten in de zogenaamde EER-data base begeleidt de RGD de ministeries in het proces van analyse van energiegebruik tot en met terugkoppeling van besparingsresultaten. De energiebesparingsdoelstelling voor het jaar 2000 is het bereiken van een besparing van 20% op het totale energiegebruik van alle gebouwen van de rijksoverheid ten opzichte van het gebruik in 1989. Het EER moet daaraan 17% bijdragen door middel van maatregelen aan bestaande gebouwen. De overige 3% moet gerealiseerd worden door de toepassing van in 1992 ingevoerde energieprestatienormen voor nieuwe rijkskantoren.

De afgelopen periode werden in het kader van het EER de volgende acties ondernomen:

- ruim 400 medewerkers van de ministeries hebben een opleiding tot energiecoördinator of energiebeheerder gevolgd. In 1995 zullen nog 198 medewerkers deze opleiding volgen;
- er werden bij de ministeries campagnes gehouden om de gebruikers van gebouwen te motiveren tot een beter energiebeheer;
- er werden energie-onderzoeken verricht om gegevens te verkrijgen over de energiebesparingsmogelijkheden van een gebouw.

De RGD sloot inmiddels met vrijwel alle ministeries convenanten af voor de uitvoering van het EER. Met het Ministerie van Algemene Zaken zal een afwijkende overeenkomst worden afgesloten in verband met de beperkte middelen van dit ministerie. De ministeries en de Hoge Colleges van Staat dienen de in hun gebouwen aan te brengen energiebesparende voorzieningen zelf te bekostigen. Met het toenmalige Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Verkeer en Waterstaat zijn evenwel afzonderlijke afspraken gemaakt over een financiële bijdrage.

De Rekenkamer constateerde dat de uitvoering van de in het EER geplande investeringsprogramma's vertraging ondervond. Volgens de RGD is een belangrijke oorzaak de onzekerheid over de toekomstige huisvestingssituatie door reorganisatie van de departementen.

Om de uitvoering van de investeringsprogramma's te bespoedigen is de RGD wel in overleg met de ministeries om per ministerie alsnog tot een meerjarige planning en programmering van EER-projecten te komen. Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is hiertoe eind 1994 een pilot-onderzoek gestart.

3. STAND VAN ZAKEN EIND 1994

3.1. Inventarisatie energiebesparende maatregelen

Tot nu toe zijn in het kader van het EER in totaal 230 energie-onderzoeken uitgevoerd. Het betrof de helft van de rijksgebouwen, gemeten in m² bruto vloeroppervlak. Voor 1995 zijn 113 energie-onderzoeken gepland. De inventarisatie van energiebesparende maatregelen ligt hiermee op schema.

3.2. Registratie energiegebruik

De Rekenkamer stelde vast dat eind 1994 van ongeveer 70% van de rijksgebouwen de energiegebruiksgegevens tot en met 1992 bekend waren en waren overgenomen in de EER-database. Dit percentage is volgens de RGD in beginsel voldoende voor een betrouwbare analyse van het totale gebouwenbestand, doch het streven blijft een volledige registratie van gebruiksgegevens in alle rijksgebouwen. Over 1993 waren eind 1994 nog onvoldoende gegevens voor een betrouwbare analyse ontvangen. In de praktijk blijken deze gegevens maar moeizaam van de ministeries te verkrijgen. De RGD oefende weliswaar door middel van rappelbrieven enige aandrang uit, doch door het ontbreken van sanctiemogelijkheden is het effect hiervan tot nu toe beperkt gebleven.

De registratie is tevens bedoeld om het inzicht van de RGD in de gevolgen van het afstoten van gebouwen op het energiegebruik te vergroten.

De registratie voorzover aanwezig geeft inzicht in de besparing aan energiekosten per gebouw. Aan de hand van de geregistreeerde gebruiksgegevens per gebouw stelde de RGD voor de jaren 1989 tot en met 1992 per jaar een indexcijfer voor het gebruik vast (zie tabel 1).

Tabel 1

Jaar	Indexcijfer
1989	100
1990	107
1991	101
1992	107

Over het jaar 1993 waren eind 1994 nog onvoldoende gegevens van de ministeries ontvangen om een indexcijfer vast te stellen.

De indexcijfers tonen niet aan dat er energie is bespaard. De reden hiervoor is dat de activiteiten in het EER op zijn vroegst vanaf 1993 tot concrete besparingseffecten kunnen leiden, aldus de RGD. De Rekenkamer merkt echter op dat er al in 1989 een energiebesparingsprogramma was gestart.

De Rekenkamer acht een nadere analyse van de negatieve en de positieve factoren die van invloed waren op het tot stand komen van deze indexcijfers, noodzakelijk. De RGD heeft in de begroting 1995 aangekondigd in de loop van 1995 een evaluatie van het energiebesparingsprogramma te zullen uitvoeren. De Rekenkamer wijst erop dat dan wel de problemen rond de administratie van de gebruiksgegevens opgelost moeten zijn.

3.3. Administratie van de projecten bij de Rijksgebouwendienst

Vanaf 1992 voert de RGD een administratie «Financieringsoverzicht huisvestingsprojecten», waarin aangegane verplichtingen en betalingen ten behoeve van de projecten voor energiebesparing zijn opgenomen.

Op zogenaamde gereedmeldingsformulieren zijn de investeringen aangegeven en de verwachte besparing uitgedrukt in aardgas-equivalenten per jaar.

3.4. Huisvestingsbeleid

Vanaf 1 april 1992 geldt voor nieuwe rijkskantoren de Energieprestatienormering Kantoorgebouwen. Nieuwe overheidsgebouwen mogen volgens deze energiegebruiksnormen niet meer dan 32,5 kubieke meter aardgasequivalenten per m² bruto vloeroppervlak per jaar gebruiken. De toepassing van deze normen moet in het jaar 2000 ten opzichte van 1989 tot een besparing leiden van 3% op het energieverbruik van het totale gebouwenbestand.

De realisatie van energiebesparende maatregelen is daarmee onderdeel van het huisvestingsbeleid voor de nieuwbouw van de RGD.

3.5. Budgetten

Er is inmiddels voor investeringen die samenhangen met het dagelijks beheer van gebouwen een apart budget gecreëerd bij de RGD. De departementen voeden dit budget echter wel zelf door middel van begrotingsoverboekingen.

De aanbeveling om bij de bepaling van de budgetten van de RGD rekening te houden met de toekomstige kosten van onderhoud en vervanging van energiebesparende voorzieningen werd opgevolgd. De kosten van de vervangingen zijn opgenomen in de normale onderhoudsbudgetten van de RGD.

3.6. Informatie ministerraad en Staten-Generaal

In het programma Voorraadbeheer rijkshuisvesting 1994/1998 zijn de beleidsplannen voor energiebesparing opgenomen. Over de mate waarin het beleid tot concrete besparingen heeft geleid is tot nu toe echter niet gerapporteerd. In de begroting van de RGD voor 1995 is wel aangegeven dat een uitgebreide evaluatie van het energiebesparingsprogramma zal worden uitgevoerd met een rapportage daarover in 1995 aan de Staten-Generaal.

4. CONCLUSIES

De Rekenkamer concludeerde dat de RGD een groot deel van de aanbevelingen van de Rekenkamer had opgevolgd.

De registratie van het energiegebruik was echter nog steeds niet volledig. Eind 1994 was ongeveer 70% van het energiegebruik tot en met 1992 geregistreerd. Hierdoor was nog geen volledig beeld van het energiegebruik beschikbaar ondanks afspraken in de convenanten hierover. De departementale registraties dienden nog te worden aangevuld met de gebruiksgegevens over de afgelopen twee jaar.

Ook werden tot nu toe de ministerraad en de Staten-Generaal niet geïnformeerd over de effecten van het energiebesparingsbeleid. In 1995 zal echter wel een evaluatie van het energiebesparingsprogramma worden uitgevoerd.

Uit het onderzoek bleek voorts dat de werkelijke energiegebruiken, voor zover deze waren geregistreerd, nog niet aantoonbaar verminderd waren. Tevens bleek dat investeringen in technische voorzieningen voor energiebesparing in gebouwen werden uitgesteld door de vele onzekerheden omtrent de toekomstige huisvestingssituatie bij ministeries als gevolg van voorgenomen reorganisaties. De Rekenkamer vreesde dat ook de komende jaren beduidend minder zal worden besteed aan energiebesparende voorzieningen dan oorspronkelijk was voorzien. Hierdoor en door het feit dat nog geen daling tot nu toe is vastgesteld stond voor de Rekenkamer niet vast dat de doelstelling om in het jaar 2000 een besparing op het energiegebruik in rijksgebouwen te bereiken van 20% ten opzichte van het gebruik in 1989, wordt gehaald.

Een analyse van de gebruiksgegevens zal inzicht dienen te geven in de eventuele werkelijke besparingen. In de hiervoor vermelde evaluatie zal een dergelijke analyse worden uitgevoerd.

5. REACTIE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer stelt mede namens haar ambtgenoot van Economische Zaken vast dat het verkrijgen en registreren van energiegebruiksgegevens nog een zwakke schakel in het geheel is. De RGD zal in 1995 een uitgebreide evaluatie van het energiebesparingsprogramma maken. De resultaten hiervan zullen worden verwerkt in het derde Rijkshuisvestingsplan.

In de evaluatie zal speciale aandacht worden besteed aan het registreren en analyseren van de gebruiksgegevens. Daarnaast zal uit de evaluatie moeten blijken of het energiebesparingsbeleid nog voldoende op koers ligt. Indien nodig zal zij maatregelen nemen om zoveel mogelijk te waarborgen dat de doelstelling wordt gehaald.

7. VERKEER EN WATERSTAAT

7.1. Toezicht Rijkswaterstaat op besluitvorming vervanging veerboot Westerschelde

SAMENVATTING

Gedeputeerde Staten van Zeeland kozen bij de vervanging van een Westerscheldeveerboot voor een offerte die aanzienlijk duurder uitkwam dan een andere offerte, zonder hierop commentaar van Rijkswaterstaat als toezichthoudende instantie te krijgen.

De Rekenkamer vroeg zich af of Rijkswaterstaat haar toezicht had gebaseerd op voldoende informatie. Gezien het feit dat de jaarlijkse rijksbijdrage onder meer ten behoeve van deze vervanging fors was verhoogd, had de Rekenkamer meer aandacht voor de besluitvorming verwacht.

De minister van Verkeer en Waterstaat zegde toe dat er wanneer zich een soortgelijke situatie weer zou voordoen meer dan normale aandacht aan de procedure besteed zou worden, met behoud van ieders verantwoordelijkheid.

1. INLEIDING

Het directoraat-generaal Rijkswaterstaat van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is belast met de toekenning van en het toezicht op de rijksbijdrage voor de Westerscheldeveren aan de provincie Zeeland. De Rekenkamer onderzocht in 1994 het toezicht op de besluitvorming rond de vervanging van een veerboot in september 1991. Zij legde haar bevindingen in januari 1995 aan de minister van Verkeer en Waterstaat voor, die in april 1995 reageerde.

2. VERGELIJKING OFFERTES

In september 1991 deelde de minister van Verkeer en Waterstaat aan het College van Gedeputeerde Staten van Zeeland mede dat de totale jaarlijkse rijksbijdrage voor de Westerscheldeveren met ingang van 1992 zou worden verhoogd van f 32 miljoen tot f 46 miljoen, onder andere voor de vervanging van een veerboot. Zij ging er van uit dat Gedeputeerde Staten de meest goedkope, verantwoorde en reële mogelijkheid voor deze vervanging zou kiezen.

Drie bedrijven brachten een offerte uit waarin zowel de mogelijkheid van koop als van huur was uitgewerkt. Eén van deze offertes viel af omdat deze in beide opzichten evident duurder was dan de andere twee. De Rekenkamer constateerde dat Gedeputeerde Staten uit de overgebleven twee hadden gekozen voor een offerte die aanzienlijk duurder uitkwam dan de andere.

In een rapport van een scheepsbouwkundig adviesbureau van september 1991 werden de twee offertes beoordeeld.

Uit dit rapport bleek dat in geval van een constructie van kale huur zonder bemanning, onderhoud enz. de huurprijzen volgens de tweede offerte uiteenliepen van f 18 000 per dag tot f 24 000 per dag, terwijl de prijzen van de eerste, uiteindelijk gekozen offerte uiteenliepen van f 21 583 tot f 23 758 per dag.

Het desbetreffende adviesbureau was van mening dat de onzekerheden bij de tweede offerte voor de opdrachtgever substantieel groter waren dan bij de uiteindelijk gekozen eerste offerte.

De Rekenkamer merkte op, dat in het rapport van het adviesbureau voor de eerste offerte wel een exploitatie-overzicht was opgenomen, maar voor

de tweede offerte niet. Wanneer dat wel was gebeurd, was naar de mening van de Rekenkamer een gunstig totaalbeeld voor de tweede offerte gebleken.

Bij de tweede offerte was namelijk geen sprake van een te betalen bedrag bij teruglevering aan de bouwer na afloop van de afgesproken huurperiode. In de uiteindelijk gekozen offerte zou bij teruglevering aan de bouwer een bedrag van f 32 miljoen moeten worden betaald, namelijk een afschrijving van f 42 miljoen verminderd met een restwaarde van de boot ad f 10 miljoen.

Tevens constateerde de Rekenkamer dat in het rapport van het scheepsbouwkundig adviesbureau het prijsverschil bij directe aanschaf van de veerboot niet aan de orde werd gesteld. Alleen de aankoop prijs van de uiteindelijk gekozen offerte (f 71,5 miljoen) werd in het rapport opgenomen. Volgens de tweede offerte zou die veerboot f 40 miljoen kosten.

Na het uitbrengen van het rapport van het desbetreffende adviesbureau hebben Gedeputeerde Staten nog een extra advies over de tweede offerte ingewonnen bij een Engels scheepsverzekerings adviesbureau. Volgens dit bureau was het in principe mogelijk om met het ontwerp van de tweede offerte aan het programma van eisen te voldoen. Daarnaast zou nog aanvullend onderzoek moeten worden verricht alvorens het desbetreffende ontwerp zou kunnen worden gerealiseerd.

Een dergelijk aanvullend onderzoek heeft echter niet plaatsgevonden. Overigens achtte het Engelse bureau ook met een aanvullend onderzoek de gestelde levertijd van 1 januari 1994 haalbaar.

De Rekenkamer concludeerde dat een aanvullend onderzoek naar dit ontwerp in de rede had gelegen, gezien het gunstige financiële beeld van de tweede offerte en het advies van het Engelse bureau over dit ontwerp.

3. TOEZICHT RIJKSWATERSTAAT

Uit de geschetste gang van zaken blijkt dat Gedeputeerde Staten van Zeeland kozen voor een offerte die zowel bij koop als bij huur duurder was dan de tweede offerte. Bij koop was het prijsverschil f 31,5 miljoen . Bij huur was in de gekozen offerte bij teruglevering f 32 miljoen verschuldigd. In de tweede offerte was niets verschuldigd.

Aangezien volgens Rijkswaterstaat de keuze van de veerboot een aangelegenheid van Gedeputeerde Staten was die door Provinciale Staten moest worden getoetst, had Rijkswaterstaat zelf de besluitvorming van Gedeputeerde Staten slechts marginaal getoetst.

De hoofdingenieur-directeur van de directie Zeeland van Rijkswaterstaat had in een notitie van september 1991 aan de directeur-generaal van Rijkswaterstaat medegedeeld dat de tweede offerte geen reële optie was en dus afviel.

Op basis van het rapport van het scheepsbouwkundig adviesbureau van september 1991 was niet de indruk ontstaan dat de tweede offerte een zodanig aantrekkelijke was dat de provincie Zeeland in rede niet had kunnen besluiten deze aanbieding terzijde te leggen.

De Rekenkamer vroeg zich af of de marginale toetsing door Rijkswaterstaat gebaseerd is geweest op voldoende vergelijkbare informatie van de offertes en of de beschikbare informatie volledig was.

4. REACTIE MINISTER

De minister deelde in haar antwoord mee dat hoewel het rapport van het scheepsbouwkundig adviesbureau niet het volledige kostenverschil tussen de aanbiedingen gaf, bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat de voor de directe aanschaf van de boot geoffreerde prijzen (f 71,5 miljoen en f 40 miljoen) bekend waren. Dit feit is bij de afweging door het ministerie betrokken.

Zij stelde voorts dat uit de analyse van het Engelse adviesbureau bleek dat het in principe mogelijk was om met het ontwerp van de tweede offerte aan het programma van eisen te voldoen, mits op voldoende wijze in het definitief ontwerp rekening zou worden gehouden met een aantal opmerkingen. Volgens het scheepsbouwkundig adviesbureau zou in dat geval wel rekening gehouden moeten worden met tenminste 40% verhoging van de bouwprijs.

De minister was dan ook van mening dat de schatting dat verder onderzoek geen andere keuze zou opleveren voor de hand liggend was geweest.

Zij deelde tenslotte mee dat deze zaak haar aanleiding gaf om wanneer zich een soortgelijke situatie weer zou voordoen meer dan normale aandacht aan de procedure te besteden, overigens met behoud van ieders verantwoordelijkheid.

5. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer tekent hierbij aan dat de door de minister aangehaalde minimale bouwpreisverhoging van de tweede offerte bij een evenredige doorberekening in de verkoopprijs tot een bedrag van f 56 miljoen voor de tweede offerte zou leiden, nog steeds fors lager dan de voor de gekozen offerte geldende f 71,5 miljoen.

Tenslotte wijst de Rekenkamer erop dat zij het tot «normale aandacht voor de procedure» vindt behoren dat een substantiële verhoging van een rijksbijdrage voor een bepaald doel gepaard gaat met passend toezicht op de besteding ervan.

7.2. Stormvloedkering Nieuwe Waterweg

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer achtte de realisering van de stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg een te groot en te complex project om de «design and construct» contractvorm op toe te passen. De vaste prijs voor ontwerp en bouw en het systeem van kwaliteitsborging kunnen weliswaar de controle vereenvoudigen, maar een gedegen kennis van het te realiseren object is dan absoluut noodzakelijk. Deze contractvorm is volgens de Rekenkamer daarom geschikter voor routinematige projecten.

In de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer miste de Rekenkamer informatie over bijdragen van derden en over de projectreserve.

De minister van Verkeer en Waterstaat was van mening dat de gebruikte contractvorm inderdaad minder geschikt was gebleken voor dit project. Zij achtte deze echter wel toepasbaar op kleinere niet-routinematige projecten waarbij een beroep moest worden gedaan op de ontwerpcreativiteit van het bedrijfsleven. De voortgangsrapportages zou zij op de genoemde punten verbeteren.

1. INLEIDING

In 1987 besloot het kabinet dat ter beveiliging van het benedenrivierengebied een stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg moest worden aangelegd. Over de voortgang van de realisatie van dit project stelde de minister de Tweede Kamer op de hoogte door middel van halfjaarlijkse voortgangsrapportages.

De Rekenkamer heeft in de tweede helft van 1994 een onderzoek verricht naar de realisatie van de stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg. Onderzocht zijn de gehanteerde contractvorm, de projectreserve, de bijdragen van derden en de inhoud van de voortgangsrapportages. De resultaten van het onderzoek zijn in maart 1995 aan de minister van Verkeer en Waterstaat voorgelegd, die in mei 1995 reageerde.

2. CONTRACTVORM «DESIGN AND CONSTRUCT»

Op 27 oktober 1989 sloot de minister van Verkeer en Waterstaat een contract voor het ontwerp en de bouw van de stormvloedkering. De aannemer verplichtte zich in het contract de kering voor een vaste aannemingssom (f 688 miljoen, inclusief BTW) en met een vaste opleveringsdatum (1 juli 1996) te bouwen.

De daarbij gehanteerde contractvorm «design and construct» was voor een dergelijk omvangrijk project in twee opzichten als nieuw te beschouwen. Ten eerste hield het in dat de aannemer naast de zorg voor de bouw tot en met de opleveringsdatum de verantwoordelijkheid zou dragen voor de risico's van het ontwerp van de stormvloedkering. Dit betekende dat tekortkomingen in het functioneren van het ontwerp die tijdens de uitvoering van het werk aan het licht zouden komen, voor risico van de aannemer zouden zijn. Ten tweede hield het in dat de aannemer interne kwaliteitsvoorschriften moest opstellen, waarmee hij voor de Rijkswaterstaat aannemelijk moest maken dat hij in staat was te voldoen aan de prestatie-eisen waaraan de stormvloedkering bij oplevering zou worden getoetst. De kwaliteitsvoorschriften die tijdens de uitvoering zouden worden opgesteld, moesten door de Rijkswaterstaat worden goedgekeurd. Dit systeem van kwaliteitsborging moest tot gevolg hebben dat de administratieve controle-activiteiten van de opdrachtgever konden worden beperkt. Omdat nog onvoldoende ervaring was opgedaan met het

werken onder kwaliteitsborging was in het contract een acceptatieprocedure opgenomen waarbij delen van het ontwerp door de aannemer ter acceptatie aan de Rijkswaterstaat werden aangeboden. Ook werd deze procedure noodzakelijk geacht omdat het onacceptabel grote risico's met zich mee zou brengen indien de stormvloedkering uitsluitend bij oplevering zou worden getest. Over de te hanteren normen bij acceptatie van de verschillende onderdelen bestond echter geen duidelijkheid.

Het «design en construct»-contract bleek op het punt van het ontwerp en de daaraan gekoppelde acceptatieprocedure problematisch.

Onder meer het ontbreken van acceptatienormen leidde ertoe dat voortdurend overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer noodzakelijk was. Het gevolg hiervan was dat het contract door beide partijen in feite onwerkbaar werd geacht, wat de verstandhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer danig heeft verstoord. Deze is overigens inmiddels hersteld, onder meer door het sluiten van een aanvullende overeenkomst.

3. AANVULLENDE OVEREENKOMST

Onder druk van het beschikbare projectbudget werd de aannemingsom kort voor het sluiten van het contract in 1989 met f 92,4 miljoen inclusief BTW (f 78 miljoen exclusief BTW) verlaagd. Deze verlaging werd gerealiseerd door een ingrijpende wijziging in het ontwerp en door de overname door het Rijk van risico's voor kwaliteitsborging en bodembescherming. De wijziging in het ontwerp (het weglaten van de schuiven in de kering) werd zonder nader onderzoek naar de gevolgen voor het functioneren van de stormvloedkering doorgevoerd en leidde tot langdurig modelonderzoek, ontwerp-aanpassingen en vertraging in de realisatie van ruim een jaar.

Uiteindelijk bleek met deze wijziging het budgettaire probleem niet opgelost, maar slechts enkele jaren in de tijd verschoven. Eind 1993 werd namelijk na advies van de landsadvocaat een aanvullende overeenkomst met de aannemer gesloten waardoor de aannemingsom met f 112,5 miljoen (inclusief BTW) toenam. De aanvulling betrof enerzijds een schikking ad f 78,7 miljoen (inclusief BTW) vanwege de gerezen problemen en anderzijds de afkoop ad f 33,8 miljoen (inclusief BTW) door het Rijk van de risico's voor kwaliteitsborging en bodembescherming, die het Rijk aanvankelijk in 1989 contractueel van de aannemer had overgenomen. Bij de afkoop werd overigens duidelijk dat het financieel belang van deze risico's in 1989 ruim 80% te laag was geschat.

De minister van Financiën schreef in november 1993 aan de minister van Verkeer en Waterstaat over de aanvullende overeenkomst dat hij de tegemoetkoming aan de aannemer «niet gering» achtte. Hij noemde de schikking «zeer teleurstellend tegen de achtergrond van het enthousiasme over het concept van een vaste prijs voor ontwerp en bouw, bij de ondertekening van het contract in 1989».

De Rekenkamer merkte op dat dergelijke overeenkomsten waarin geschillen worden afgekocht, ingevolge artikel 4 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen in afschrift aan haar dienen te worden gezonden. In het onderhavige geval was dit niet geschied. Zij drong er bij de minister op aan dat dit in voorkomende gevallen wél zou geschieden.

4. VOORFINANCIERING

De Rekenkamer constateerde dat in het contract met de aannemer bepalingen waren opgenomen die binnen het ministerie soms onjuist werden geïnterpreteerd. Met de desbetreffende bepalingen (die gebrui-

kelijk zijn in contracten) was bedoeld een regeling te treffen voor het handelen bij te late betaling. Onder meer in een brief van de directie Zuid-Holland van 14 november 1991 aan de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat zijn deze bepalingen geïnterpreteerd als een middel om overschrijdingen van de begroting te voorkomen door betalingen die het begrote bedrag te boven gaan tijdelijk (over de jaargrens heen) te laten voorfinancieren door de aannemer. De Rekenkamer is van mening dat noodzakelijk geachte bijstellingen van de begroting niet moeten worden afgewenteld op de aannemer. In dergelijke gevallen dient het ministerie bij suppletoir wetsvoorstel (of indien onontkoombaar bij slotwet) een bijstelling van de oorspronkelijke begroting ter goedkeuring aan de Staten-Generaal voor te leggen. Hoewel van de mogelijkheid geen gebruik was gemaakt wees de Rekenkamer erop dat bij een dergelijke financiering van tekorten sprake zou zijn van debudgettering. Zij was van mening dat dit, afgezien van de rentelasten die het met zich mee zou brengen, in verband met het budgetrecht van de Tweede Kamer zou moeten worden vermeden.

5. DE PROJECTRESERVE

De omvang van de projectreserve was nimmer officieel bekend gemaakt teneinde de onderhandelingen met de aannemer niet te beïnvloeden. Ook later, toen het contract reeds was gesloten, was de omvang van deze reserve in het totale projectbudget niet in de voortgangsrapportages opgenomen. Het gereserveerde bedrag maakte onderdeel uit van een post «werkzaamheden Rijk en onvoorzien», welke oorspronkelijk was begroot op f 126,8 miljoen (inclusief BTW). In het budget voor «werkzaamheden van het Rijk» was mede begrepen een bedrag voor maatregelen tegen seiches (opslingeringen als gevolg van het sluiten van de kering). Het budget voor «onvoorzien» betreft de algemene projectreserve. De departementale accountantsdienst achtte het oorspronkelijke budget voor deze algemene projectreserve niet onredelijk, gezien de beperkte risico's voor het Rijk als gevolg van de gekozen contractvorm. De Rekenkamer constateerde echter dat deze algemene projectreserve per ultimo 1993 vrijwel geheel was verbruikt.

De projectorganisatie ging er desondanks vanuit dat er naast een klein restant van «onvoorzien» nog voor circa f 22 miljoen aan reserve bestond. Het betrof een meevaller ad f 4 miljoen in verband met een verlaging van de omzetbelasting en een bedrag van f 18 miljoen voor de eerder genoemde maatregelen tegen seiches, die aan het oorspronkelijk budget voor de projectreserve waren toegevoegd. Uit het onderzoek bleek echter dat dit laatste bedrag in 1989 door de minister van Verkeer en Waterstaat nader was bestemd als compensatie voor extra dijkversterkingen. Zij deelde in verband hiermee op 22 februari 1989 aan de Tweede Kamer mede dat onderzoek naar de seiches had uitgewezen dat het langer reserveren van een bedrag voor maatregelen hiertegen niet gerechtvaardigd was. Dit had echter nimmer tot een verlaging van het budget voor de Stormvloedkering geleid.

De Rekenkamer was van mening dat deze bedragen ad f 4 miljoen en f 18 miljoen niet zonder meer aan de reserve hadden mogen worden toegevoegd.

6. BIJDAGEN VAN DERDEN

De Rekenkamer merkte op dat over de dekking van het project met vrijwillige bijdragen van de Gemeente Rotterdam en het Hoogheemraadschap van Schieland lange tijd onzekerheid had bestaan. Over deze bijdragen was pas eind 1993 overeenstemming bereikt. De mondelinge

afspraken die hierover eind 1993 met het Hoogheemraadschap van Schieland waren gemaakt, waren niet schriftelijk vastgelegd. Gelet op het feit dat het Hoogheemraadschap haar eerder ingenomen standpunten, die wel schriftelijk waren vastgelegd, bij deze bespreking zou hebben gewijzigd moest dit volgens de Rekenkamer alsnog gebeuren.

7. DE VOORTGANGSRAPPORTAGES

De Rekenkamer achtte het essentieel dat in de voortgangsrapportages naast de uitgaven ook de ontvangsten tot uitdrukking zouden komen en dat verschillen tussen het oorspronkelijke financieringsschema en de realisatie in deze rapportages de nodige aandacht zouden krijgen. Dit was tot en met de negende voortgangsrapportage niet gebeurd. Van het ministerie is vernomen dat dit vanaf de tiende voortgangsrapportage zou geschieden.

In de rapportages hadden de financiële consequenties van de aanvullende overeenkomst die eind 1993 was gesloten beter tot uitdrukking kunnen worden gebracht door de verhoging van de aannemingsom met f 112,5 miljoen (inclusief BTW) expliciet te vermelden. Ook over de financiële gevolgen van een compensatie van f 5 miljoen voor loon- en prijsontwikkelingen en een door de aannemer te restitueren bedrag van f 5,5 miljoen aan onderzoekskosten had in de achtste voortgangsrapportage op een meer adequate wijze kunnen worden gerapporteerd.

Tenslotte merkte de Rekenkamer op dat de accountantsdienst in de uitvoeringsfase conform de procedureregeling «Controle grote projecten» zoveel mogelijk in aansluiting op de voortgangsrapportages diende te rapporteren. Op 3 februari 1995 zond de minister een rapport inzake de accountantscontrole over 1988 tot en met 1993 aan de Tweede Kamer. De departementale accountantsdienst was voornemens in het vervolg de controle jaarlijks te doen plaatsvinden.

8. CONCLUSIES

De Rekenkamer concludeerde dat de gehanteerde contractvorm («design and construct») minder geschikt was voor de realisatie van de stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg. Het effect van een vaste prijs voor ontwerp en bouw was verder met het sluiten van de aanvullende overeenkomst voor een belangrijk deel verloren gegaan.

De gehanteerde contractvorm kon volgens de Rekenkamer uit een oogpunt van administratieve controle voordelen bieden. De Rekenkamer achtte het echter essentieel dat bij het werken met deze contractvorm voorafgaand gedegen kennis van het te realiseren object is opgebouwd. Zij was daarom van mening dat contractvormen als de onderhavige voorlopig beter konden worden toegepast op routinematige projecten. Gevolgen van wijzigingen in het ontwerp dienen zoveel mogelijk vooraf te worden vastgesteld. Dit was in het onderhavige geval, hoewel er grote financiële belangen op het spel stonden, niet geschied.

Voorts concludeerde de Rekenkamer dat de voortgangsrapportages in verschillende opzichten nog voor verbetering vatbaar waren. Onder meer had daarin aandacht moeten worden besteed aan de bijdragen van derden. Over de projectreserve bleef in de rapportages onduidelijkheid bestaan. De Rekenkamer achtte het gewenst dat de minister in de rapportage aan de Tweede Kamer al dan niet vertrouwelijk volledig inzicht zou verschaffen in de omvang, samenstelling en aanwending van de algemene projectreserve.

9. ANTWOORD VAN DE MINISTER

De minister antwoordde dat bij de constatering van de Rekenkamer dat de aannemingsom met f 112,5 miljoen (inclusief BTW) toenam niet onvermeld kon blijven dat een belangrijk deel van dit bedrag uit de projectreserve was gefinancierd.

Zij achtte de toegepaste contractvorm ook toepasbaar bij niet-routinematige projecten wanneer een beroep moest worden gedaan op de ontwerpcreativiteit (gekoppeld aan uitvoeringsdeskundigheid) van het bedrijfsleven. Gelet op de ervaringen bij de stormvloedkering moest het volgens de minister dan wel gaan om kleinere en minder complexe projecten. De minister zegde toe dat bij verdere toepassing, van «design and construct»-contracten specifiek aandacht zou worden gegeven aan de risicobeheersing, met name waar het aspecten betrof die tot discussie over de vaste prijs konden leiden.

Het door de Rekenkamer aangehaalde artikel uit het contract over te late betaling was volgens de minister opgenomen in het kader van behoorlijk betalingsgedrag en zeker niet om debudgettering na te streven. Doordat de Tweede Kamer door middel van voortgangsrapportages volledig werd geïnformeerd over de financiële bouwprognose en de beschikbare begrotingsbedragen was bij mogelijke toepassing van dit artikel volgens de minister geen sprake van aantasting van het budgetrecht van de Tweede Kamer.

De minister zegde toe dat zij in het vervolg overeenkomsten waarin geschillen werden afgekocht conform het gestelde in artikel 4 van het Besluit Privaatrechtelijke rechtshandelingen in afschrift aan de Rekenkamer zou doen toekomen.

In de voortgangsrapportage zou de minister voortaan de inkomsten vermelden en zij zou de informatie over de opbouw van de projectreserve desgewenst vertrouwelijk aan de Kamer mededelen.

Tot slot verzekerde de minister dat het project van de Stormvloedkering op een adequate wijze werd bestuurd en beheerst. Zij achtte het geraamde budget inclusief de beschikbare reserve, waarin begrepen het bedrag van f 22 miljoen dat in de loop van het project aan de projectreserve was toegevoegd, toereikend om het project naar de huidige inzichten te voltooien.

8. ECONOMISCHE ZAKEN

8.1. Technisch Ontwikkelingskrediet

SAMENVATTING

De Rekenkamer onderzocht de opzet en de uitvoering van de toekenning van het Technisch Ontwikkelingskrediet (TOK). Senter, momenteel een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken, voert het TOK uit en verleent kredieten aan het Nederlandse bedrijfsleven om technologische vernieuwing te stimuleren. Een projectadviseur van Senter beoordeelt iedere aanvraag en adviseert een onafhankelijke Ontwikkelingsraad. Deze adviseert vervolgens de minister, die over de aanvraag beslist.

De Rekenkamer stelde vast dat de opzet van de TOK-regeling voldoende waarborgen bevat voor de effectiviteit. In de regeling zijn namelijk selectiecriteria opgenomen waaraan een aanvraag moet voldoen. De Rekenkamer beoordeelt deze criteria als voldoende. Het zorgvuldig hanteren van de criteria is een noodzakelijke voorwaarde voor de effectiviteit van de regeling. De uitvoering van de regeling laat volgens de Rekenkamer echter te wensen over. Bij het toetsen van nieuwe aanvragen aan de selectiecriteria legt de projectadviseur zijn oordeel in een belangrijk deel van de gevallen niet expliciet vast. Daardoor is het niet duidelijk of de projecten waarvoor krediet is verleend, voldoen aan alle selectiecriteria.

De Rekenkamer acht het verder niet correct dat de Ontwikkelingsraad soms van het advies van de projectadviseur afwijkt zonder deze beslissing te motiveren.

Tot slot oordeelt de Rekenkamer dat het niet juist is dat de effectiviteit van de TOK-regeling, die al veertig jaar bestaat, vanwege de minister niet eerder uitgebreid is onderzocht.

1. INLEIDING

In 1993/1994 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de Regeling technische ontwikkelingskredieten 1991 (TOK). Het TOK is gericht op het stimuleren van de technologische vernieuwing bij het Nederlandse bedrijfsleven door de ontwikkeling van nieuwe producten, productieprocessen en diensten. Het is qua financiële omvang één van de grootste instrumenten in het technologiebeleid, met in 1994 een verplichtingenruimte van f 133 miljoen. Daar tegenover staan inkomsten uit de terugbetaling, voor 1994 geraamd op f 80 miljoen. Eind 1993 was het totaal aan uitstaande kredieten f 1,482 miljard (exclusief rente). Het TOK dateert uit 1954, en is daarmee het oudste instrument in het technologiebeleid.

Sinds 1988 wordt het TOK uitgevoerd door Senter. Senter is sinds 1 januari 1994 een agentschap. Daarvoor was het een normale ambtelijke dienst van het Ministerie van Economische Zaken. De Regeling technische ontwikkelingskredieten 1991 is per 21 juni 1994 vervangen door het Besluit technische ontwikkelingskredieten. Op hoofdlijnen verschillen het Besluit en de Regeling niet van elkaar.

De Rekenkamer onderzocht de opzet en de uitvoering van de regeling. Deze rapportage beperkt zich tot de toekenning van kredieten, en wel in de tweede helft van 1992 en de eerste helft van 1993.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in maart 1995 aan de minister van Economische Zaken. Diens reactie van mei 1995 is in hoofdlijnen in dit rapport opgenomen.

Voor het verkrijgen van een krediet moet een ondernemer een aanvraag indienen bij Senter. Hierin moet hij ingaan op de technische, financiële en commerciële aspecten van het project en het bedrijf. Een projectadviseur van Senter beoordeelt de aanvraag en brengt hierover advies uit aan de Ontwikkelingsraad. Deze raad, die bestaat uit vier (niet-ambtelijke) deskundigen, bestudeert het advies en de onderliggende stukken en adviseert de minister, die uiteindelijk (via zijn gemandateerde, een functionaris van Senter) over de toekenning beslist.

Bij de toekenning van een krediet wordt een contract opgemaakt waarin onder andere het terugbetalingspercentage (het percentage van de omzet dat de onderneming aan het ministerie moet terugbetalen) en de kredietvoorwaarden zijn opgenomen. Het krediet hoeft alleen te worden terugbetaald als het bedrijf tijdens de duur van het contract omzet behaalt uit de door het krediet gefinancierde ontwikkeling. De minister van Economische Zaken heeft aan de Tweede Kamer meegedeeld dat «de ervaring leert dat ongeveer 40% van de kredieten wordt afbetaald». Een hoger percentage acht het ministerie niet haalbaar omdat het TOK als doel heeft risicovolle technische ontwikkelingen tot stand te brengen die zonder het TOK niet of met grote vertraging zouden worden uitgevoerd.

2. BEVINDINGEN

2.1. Algemeen

De TOK-regeling heeft als doel technische ontwikkelingen te stimuleren. Het gaat in het bijzonder om ontwikkeling waarbij het technische risico «meer dan normaal» is en waarbij de economische gevolgen van een mislukking de financiële draagkracht van de onderneming te boven gaan.

Om in aanmerking te komen voor een krediet moet de beoogde ontwikkelingsactiviteit volgens de regeling aan elk van de volgende criteria voldoen:

- het technische risico is meer dan normaal;
- het krediet is doorslaggevend voor de uitvoering;
- de ontwikkeling is technisch haalbaar voor het bedrijf;
- het bedrijf heeft voldoende managementcapaciteit;
- het project zal positieve gevolgen hebben voor de Nederlandse economie;
- het bedrijf kan het overige deel van de projectkosten zelf financieren;
- er is uitzicht op commercieel succes;
- het project is nieuw voor Nederland.

Tussen 1 juli 1992 en 30 juni 1993 kende de minister aan 48 nieuwe aanvragen een krediet toe. Het ging om totaal f 93 miljoen. Daarbij waren twee zeer grote projecten met een toekenning van in totaal f 50 miljoen. De Rekenkamer heeft onderzocht hoe de projectadviseur van Senter en de Ontwikkelingsraad de selectiecriteria in de praktijk hebben toegepast bij deze projecten. Tot slot heeft de Rekenkamer gekeken naar de wijze waarop de huidige regeling is geëvalueerd.

2.2. Toetsing door de projectadviseur

De projectadviseur legt de toetsing van een project vast in een uitgebreide adviesnota voor de Ontwikkelingsraad. Hij gebruikt daarvoor een model paragraafindeling, waarbij het project aan de verschillende criteria wordt getoetst. De Rekenkamer beoordeelde of de projectadviseur daadwerkelijk aan alle criteria toetste.

Bij 36 van de 48 projecten heeft de projectadviseur expliciet in zijn adviesnota aangegeven dat voor het project het technische risico van

mislukking meer dan normaal was. Bij één project beoordeelde de projectadviseur de technische risico's als «relatief klein». Hij schreef: «ondanks de relatief kleine technische risico's wil ik u adviseren (het bedrijf) een Technisch Ontwikkelingskrediet toe te kennen» (toekenning f 321 000). Bij de overige 11 projecten behandelde de projectadviseur dit criterium niet expliciet. In deze gevallen stond er in de nota wel een opsomming van de technische risico's maar geen expliciet oordeel over deze risico's.

Bij 14 van de 48 projecten heeft de projectadviseur expliciet in zijn adviesnota aangegeven dat het krediet doorslaggevend was voor de uitvoering. Bij de overige 34 projecten behandelde hij dit criterium niet expliciet.

Tijdens het onderzoek van de Rekenkamer is in de nieuwe model paragraafindeling voor de nota's van de projectadviseurs een paragraaf opgenomen met de titel «Noodzaak van het TOK voor dit project».

In de regeling staat dat een bedrijf (of een dochter van een bedrijf) met meer dan 20 000 werknemers geen kredieten krijgt, omdat dergelijke grote bedrijven geacht worden het risico van mislukking zelf te kunnen dragen. In de onderzochte periode zijn er geen aanvragen behandeld van bedrijven met meer dan 20 000 werknemers. In één geval is 11 dagen na het uitgaan van de toekenningsbrief bekend geworden dat het bedrijf kort daarna zou worden overgenomen door een buitenlands bedrijf met 40 000 werknemers (toekenning f 1 874 000). Dit leidde niet tot het intrekken van de toekenning. Intrekking zou volgens het ministerie «zeker tot een bezwaarprocedure leiden waarin Senter uiterst zwak zou staan». De Rekenkamer geeft de minister van Economische Zaken in overweging de regeling zo aan te passen dat in dergelijke gevallen de kosten die na de overname worden gemaakt, niet voor kredietverlening in aanmerking komen.

Van de 48 projecten heeft de projectadviseur in 34 gevallen in zijn adviesnota expliciet aangegeven dat de ontwikkeling technisch haalbaar werd geacht. In één geval achtte de projectadviseur de haalbaarheid van de ontwikkeling «niet in te schatten in verband met de materieelkeuze». Hij heeft dan ook geadviseerd het krediet niet toe te kennen. De Ontwikkelingsraad heeft evenwel aan de minister geadviseerd een krediet te verlenen voor de eerste twee fasen van het project (toekenning f 38 000). Bij de overige 13 projecten behandelde de projectadviseur dit criterium niet expliciet. Er werd hierbij veelal wel iets gezegd over de technische deskundigheid aanwezig bij het bedrijf, echter zonder de expliciete conclusie dat de ontwikkeling technisch haalbaar was.

Bij 21 van de 48 projecten heeft de projectadviseur expliciet in zijn adviesnota aangegeven dat het bedrijf in het bezit was van de managementcapaciteiten om de ontwikkeling tot een goed einde te brengen. In één geval plaatste de projectadviseur vraagtekens bij de aanwezige managementcapaciteiten (toekenning f 185 000). Hij adviseerde echter het krediet toch toe te kennen omdat dit «altijd, doch vooral ook hier een moeilijk te onderbouwen afwijzingsgrond» is en omdat het bedrijf anders in een zeer moeilijke positie zou komen. De Rekenkamer vindt dat de bewijslast voor het voldoen aan de selectiecriteria bij het bedrijf moet liggen. Zij concludeert dat in dit geval de projectadviseur niet heeft vastgesteld dat het project, naar zijn oordeel, aan het criterium van de vereiste managementcapaciteiten voldeed en dat hij dus ten onrechte positief heeft geadviseerd.

Bij de overige 26 projecten behandelde de projectadviseur dit criterium niet expliciet. De verklaring hiervoor ligt volgens het ministerie «groten-deels in het feit dat het gaat om bekende aanvragers of bedrijven met een

bekende reputatie». Het gaat om voldoende managementcapaciteit binnen het bedrijf, niet om het management per project (zie onderdeel 2.1).

Het ministerie gaat ervan uit dat wanneer een project met succes wordt afgerond dit per definitie ten goede zal komen aan de Nederlandse economie. De projectadviseur selecteert dus niet op dit criterium.

Bij negen van de aanvragen heeft de projectadviseur in zijn adviesnota geconstateerd dat de overige financiering nog niet was geregeld. In deze gevallen adviseerde hij het krediet te verlenen met als voorwaarde het tot stand komen van de overige financiering. De definitieve toekenningsbrief werd dan niet uitgestuurd voordat de overige financiering naar tevredenheid van de projectadviseur en de interne controle werd aangetoond.

Bij 35 van de 48 projecten heeft de projectadviseur expliciet in zijn adviesnota aangegeven dat er voor het beoogde produkt uitzicht was op commercieel succes. In negen gevallen beschouwde de projectadviseur het uitzicht op commercieel succes als twijfelachtig maar heeft hij toch positief geadviseerd. De Rekenkamer concludeert dat de projectadviseur in deze gevallen heeft nagelaten vast te stellen of het project, naar zijn oordeel, voldoende uitzicht bood op commercieel succes. Bij de overige vier projecten heeft de projectadviseur dit criterium niet expliciet behandeld.

Senter heeft in 37 van de 48 projecten aangegeven dat het beoogde produkt nieuw was voor Nederland. Bij de overige 11 projecten heeft de projectadviseur dit criterium niet expliciet behandeld.

2.3. Toetsing door de Ontwikkelingsraad

De Ontwikkelingsraad legt de toetsing van de projecten vast in de notulen van haar vergaderingen. Er is een kort verslag per project. Uit de verslagen blijkt dat de belangstelling van de leden van de Ontwikkelingsraad vooral uit gaat naar de technische aspecten van de projecten.

Bij een toekenning of afwijzing stelt de Ontwikkelingsraad een document op waarin het advies van de raad, de (bijgestelde) raming van de ontwikkelingskosten en de eventuele voorwaarden die aan de toekenning zijn verbonden, worden vermeld. De leden van de raad tekenen dit document en sturen het met het totale dossier toe aan de minister.

Bij 47 projecten heeft de Ontwikkelingsraad het advies van de projectadviseur overgenomen. Bij één project heeft de Ontwikkelingsraad het advies van de projectadviseur niet overgenomen. De raad legde niet expliciet vast waarom zij in dit laatste geval van het oordeel van de projectadviseur is afgeweken.

2.4. Beleidsevaluatie

In 1989 werd een heroverwegingsonderzoek uitgevoerd naar het TOK onder de verantwoordelijkheid van de Inspectie Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën. Dit onderzoek voldoet gedeeltelijk aan de criteria voor beleidsevaluatieonderzoek die gesteld zijn in eerder onderzoek van de Rekenkamer naar beleidsevaluatieonderzoek (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 032, nrs. 1–2, blz. 30). Het onderzoek had namelijk een duidelijk doel en er werd in beperkte mate gebruik gemaakt van empirische gegevens.

Aan de effectiviteit van de regeling werd in de rapportage echter nauwelijks aandacht besteed.

In 1994 heeft het Ministerie van Economische Zaken een «mini-evaluatie» van het TOK uitgevoerd. Dit onderzoek voldoet in zeer beperkte mate aan de criteria van de Rekenkamer.

Het onderzoek had wèl een doel maar er werd slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van empirische gegevens. Het onderzoek had geen rechtstreekse betrekking op de effectiviteit van de regeling.

Het departement heeft voor 1995 een nieuwe evaluatie aangekondigd.

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer concludeert dat de selectiecriteria die zijn opgenomen in de regeling in opzet voldoende zijn. Het zorgvuldig hanteren van deze selectiecriteria is een noodzakelijke voorwaarde voor de effectiviteit van de regeling.

Bij vier (van de 48) projecten, met een toekenning van f 8 miljoen (uit een totaal van f 93 miljoen), stelde de projectadviseur voor elk van de criteria expliciet vast dat het project daaraan voldeed. Bij de overige 44 projecten was voor één of meer criteria geen expliciet oordeel gegeven. De Rekenkamer kon met deze gang van zaken niet instemmen, omdat zo niet is vast te stellen of de regeling effectief is en de toekenning van kredieten zorgvuldig plaatsvindt. Dit probleem zou volgens de Rekenkamer in belangrijke mate zijn verholpen wanneer in de model paragraaf-indeling van de nota van de projectadviseur voor elk criterium wordt gevraagd met een expliciet oordeel af te sluiten.

Voor één project adviseerde de projectadviseur positief terwijl dit project, volgens zijn nota, niet voldeed aan één van de selectiecriteria. De Rekenkamer achtte deze handelwijze in strijd met de regelgeving.

Aan de hand van de notulen van de Ontwikkelingsraad is het niet mogelijk vast te stellen waarom de raad van het advies van de projectadviseur is afgeweken. Dit is slechts in één van de door de Rekenkamer onderzochte 48 projecten gebeurd. De Rekenkamer vond dit niettemin ongewenst. De onafhankelijke positie van deze raad ontslaat haar niet van de verplichting vast te leggen waarom zij, al was het maar in één geval, van het advies van de projectadviseur afwijkt. Zij moet daarmee namelijk zichtbaar maken dat de besluitvorming zorgvuldig plaatsvindt.

De Rekenkamer vond het onjuist dat de effectiviteit van de TOK-regeling die al 40 jaar bestaat, niet uitgebreider is onderzocht. Zij gaf de minister van Economische Zaken in overweging bij de voor dit jaar aangekondigde evaluatie van het TOK rekening te houden met de conclusies van het onderzoek van de Rekenkamer.

4. REACTIE MINISTER

Volgens de minister wordt de conclusie dat de uitvoering van de TOK-regeling te wensen overlaat, niet onderbouwd door de bevindingen en doet deze conclusie geen recht aan de werkelijkheid. Hij vindt dat de positieve bevindingen van de Rekenkamer in het verslag onvoldoende worden belicht. Verder is hij van mening dat de brede en samenhangende set van criteria niet simpelweg kan worden beoordeeld door de antwoorden te digitaliseren in een ja/nee-vragenlijst.

De minister deelde wèl mee dat hij opdracht heeft gegeven dat voor elk

selectiecriteria voortaan expliciet wordt vastgelegd of er al dan niet aan wordt voldaan.

De minister is het niet eens met de conclusie van de Rekenkamer dat het TOK in de afgelopen veertig jaar niet uitgebreid is onderzocht. Hij wijst daarbij op vijf additionele onderzoeken die tussen 1976 en 1992 zijn verricht.

5. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer wijst erop dat haar voor het overige positieve bevindingen niets afdoen aan het feit dat de uitvoering van het TOK te wensen overlaat. Het is namelijk niet mogelijk om vast te stellen of de projecten waarvoor een krediet is toegekend aan alle selectiecriteria voldoen.

Verder wijst de Rekenkamer erop dat zij niet heeft geschreven dat de TOK-regeling niet is onderzocht, maar kritiek heeft gegeven op het feit dat de effectiviteit van de TOK-regeling niet eerder uitgebreid is onderzocht. Van de vijf onderzoeken die de minister noemt, heeft er overigens inderdaad één betrekking op de effectiviteit. Deze dateert echter uit 1976. De Rekenkamer herhaalt in dit verband haar aanbeveling om bij de voor dit jaar aangekondigde evaluatie van de TOK-regeling rekening te houden met haar conclusies.

9. SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

9.1. Beleid ter bevordering van doelmatigheid

SAMENVATTING

Uit haar vervolgonderzoek naar de doelmatigheidsbevordering van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid concludeert de Algemene Rekenkamer dat in vergelijking met twee jaar geleden een integraal beleid ter bevordering van de doelmatigheid inmiddels binnen handbereik is.

De centrale directie Financieel-Economische Zaken (CDFEZ, inmiddels DFEZ geheten) bleek op onderdelen vooruitgang te hebben geboekt bij de uitvoering van haar doelmatigheidstaken. De Accountantsdienst daarentegen had de doelmatigheidstaken niet overeenkomstig de voornemens uit 1992 nader uitgewerkt. De minister plaatste een aantal kanttekeningen bij de conclusies van de Rekenkamer, voor zowel DFEZ als de Accountantsdienst. Desondanks onderschreef hij het standpunt van de Rekenkamer dat de uitvoering van de doelmatigheidstaken van beide directies zoveel mogelijk op zichtbare en controleerbare wijze moest geschieden. Gezien het belang van het onderwerp en de in gang gezette ontwikkelingen is de Rekenkamer van plan de wijze waarop het ministerie de doelmatigheid bevordert, te blijven volgen.

1. INLEIDING

De Algemene Rekenkamer verrichtte in de periode oktober tot en met december 1994 een onderzoek naar de wijze waarop het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de doelmatigheid bevordert. Met dit type onderzoek wordt aangesloten bij artikel 17 van de Comptabiliteitswet, waarin ministers worden verplicht tot het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid van hun ministeries. Achtergrond hiervan is dat ministeries niet door het marktmechanisme gedwongen worden doelmatig te functioneren. Expliciete aandacht voor doelmatigheid, bijvoorbeeld in de vorm van een beleid en daarop gerichte voorzieningen, is dan ook noodzakelijk.

Het onderzoek vormde een vervolg op onderzoek dat de Rekenkamer in 1992 deed naar de doelmatigheidsbevordering van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en waarover zij publiceerde in het Juniverslag 1992 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 655, nrs. 1–2, punt 15.1). Hieruit kwam naar voren dat een expliciet en vastgelegd beleid ter bevordering van de doelmatigheid ontbrak. Verder bleek dat de centrale directie Financieel-Economische Zaken (CDFEZ, inmiddels DFEZ geheten) en de Accountantsdienst hun doelmatigheidstaken niet op een aantoonbare wijze hadden ingevuld. De minister gaf in zijn reactie aan dat hij de mening van de Rekenkamer onderschreef dat aan doelmatigheid structureel aandacht moet worden besteed. Hij deed in dit kader een aantal toezeggingen. In dit vervolgonderzoek is nagegaan welke ontwikkelingen zich in de periode juni 1992 tot en met december 1994 hebben voorgedaan op het gebied van het departementale beleid ter bevordering van de doelmatigheid en de uitvoering van de doelmatigheidstaken van DFEZ en de Accountantsdienst. De Rekenkamer zond haar bevindingen in februari 1995 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Diens reactie van april 1995 is in hoofdlijnen in dit verslagpunt opgenomen.

2. BELEID

Eind 1994 was nog geen integraal beleid ter bevordering van de

doelmatigheid tot stand gekomen zoals de departementsleiding in 1992 had verwacht. Als reden hiervoor gaf het ministerie aan dat de ontwikkeling van dit beleid moest worden afgestemd met de operatie Herinrichting Ministerie. Deze operatie, die per 1 januari 1995 in grote lijnen is afgerond, heeft tot doel te komen tot een slagvaardiger ministerie. Desgevraagd werd aangegeven dat DFEZ, in samenspraak met de directies Analyse en Onderzoek en SZW-Consult, in 1995 het beleid gericht op doelmatigheidsbevordering zal uitwerken in een aparte notitie.

De Rekenkamer constateerde dat er, vergeleken met 1992, meer bouwstenen voor een beleid ter bevordering van de doelmatigheid voorhanden waren. Een belangrijk voorbeeld hiervan was het besturings- en bedrijfsvoeringsmodel zoals neergelegd in de Organisatie- en Mandaatbeschikking. Hierin waren de belangrijkste processen die zich binnen het ministerie afspelen beschreven, terwijl voor één van deze processen aanvullend een visie op doelmatigheid was gegeven. De Rekenkamer was van mening dat dit ook voor de overige processen zou moeten gebeuren. Het ministerie gaf aan hieraan tegemoet te willen komen door de verdere uitwerking op te nemen in de eerdergenoemde notitie.

Zoals de minister in 1992 had meegedeeld, had hij de plaatsvervangend secretaris-generaal vanaf 1 januari 1992 verantwoordelijk gesteld voor de bedrijfsvoering van het ministerie. Vanaf 1 april 1994 is deze verantwoordelijkheid overgedragen aan de secretaris-generaal. Daarnaast schreef de minister in 1992 meer gestructureerde aandacht voor doelmatigheid te verwachten van de nieuwe departementale overlegstructuur. De Rekenkamer trof inderdaad voorbeelden aan waaruit aandacht van de departementsleiding voor doelmatigheid bleek.

In 1992 werd het binnen het ministerie vanzelfsprekend gevonden dat het lijnmanagement zelf verantwoordelijk was voor de doelmatigheid. Er bestonden daarvoor destijds geen speciale onderdelen. Met de inwerking-treding van de nieuwe departementale organisatie zijn de directeuren verantwoordelijk gesteld voor een doelmatige aanwending van hun budgetten. Zij worden hierin thans ondersteund door speciale dienst-onderdelen, de bureaus bedrijfsvoering. De directeuren zullen halfjaarlijks verantwoording afleggen aan de departementsleiding. Daarnaast zullen de directeuren in de nieuwe organisatiestructuur meer onderling van elkaar afhankelijk worden dan voorheen. Dit zal volgens de departements-leiding een sterk bevorderende werking op de doelmatigheid hebben.

Er zijn enkele nieuwe voorzieningen ontwikkeld die een rol kunnen spelen bij de bevordering van de doelmatigheid, zoals een doorlichtings-instrument en een informatiesysteem waarin de centrale directies zich maandelijks verantwoorden op factoren die van belang zijn voor hun functioneren. Het doorlichtingsinstrument zal vanaf 1995 door de directeuren gehanteerd kunnen worden.

3. DIRECTIE FINANCIËEL-ECONOMISCHE ZAKEN

De doelmatigheidstaken van DFEZ zijn beschreven in het in december 1991 van kracht geworden Besluit taak FEZ. Vergeleken met het oude Besluit taak CAFEZ (1977), waarop de Rekenkamer haar onderzoek in 1992 richtte, zijn de taken van DFEZ op het gebied van doelmatigheid meer geëxpliciteerd. Dit laatste schuilt met name in de artikelen 3 en 5. In artikel 3 wordt gesteld dat bij de ingediende begrotingsvoorstellen DFEZ dient na te gaan of een doelmatig begrotingsbeleid en -beheer wordt gevoerd. Deze beoordeling moet worden vastgelegd in een begrotingsrapport. Ingevolge artikel 5 dient de directeur FEZ zorg te dragen voor het

bevorderen en zonodig coördineren van het onderzoek naar de doelmatigheid van het beleid dat ten grondslag ligt aan de begroting. Hij dient na te gaan in hoeverre de uitkomsten ervan worden betrokken bij de begrotingsvoorbereiding, rapporteert zijn bevindingen aan de minister en adviseert. De overige doelmatigheidstaken zijn neergelegd in de artikelen 6 en 10. Van artikel 6 betrok de Rekenkamer twee onderdelen in haar onderzoek, namelijk het toezicht op een doelmatige besteding van de bedragen die bij de begroting zijn toegestaan en de volledige, tijdige en doelmatige inning van de ontvangsten. Artikel 10 tenslotte bepaalt dat, indien de directeur FEZ van oordeel is dat op enige wijze een meer doelmatig beheer kan worden gevoerd, hij over de te nemen maatregelen in overleg treedt met de betrokken hoofden van dienst.

DFEZ beschikte eind 1994 voor de uitvoering van de doelmatigheidstaken over dezelfde voorzieningen als in 1992, namelijk begrotingsrapporten, bestedingsplannen en begrotingsuitvoeringsrapportages. Verder stelde de directie dat doelmatigheid in de contacten met de sectoren tijdens de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering veelvuldig aan de orde kwam.

Er waren daarnaast sinds 1992 enkele nieuwe voorzieningen ontwikkeld: onder meer een standaardattentiepuntenlijst voor de beoordeling van begrotingsvoorstellen en bestedingsplannen (artikel 3 en 6), een procedure beleidsevaluatie-onderzoek (artikel 5) en allocatiemethodieken ter uitvoering van de artikelen 5 en 6. De Rekenkamer oordeelde op zich positief over deze voorzieningen. Wel deden zich enkele knelpunten voor bij de toepassing van de standaardattentiepuntenlijst en de allocatiemethodieken. Zo diende de lijst nog nader te worden uitgewerkt alvorens deze een rol kan spelen bij doelmatigheidsbevordering en diende de toepassing ervan achteraf vastgesteld te kunnen worden. Het ministerie was voornemens de knelpunten in de allocatiemethodieken in 1995 aan te pakken.

Een aantoonbare invulling van de doelmatigheidstaken kon niet voor alle artikelen van het Besluit taak FEZ worden vastgesteld. Positief was de Rekenkamer over de actieve rol van DFEZ in het kader van artikel 10, terwijl artikel 5 gedeeltelijk aantoonbaar werd ingevuld. Weliswaar trof de Rekenkamer voorbeelden aan waaruit bleek dat DFEZ in het begrotingsoverleg met de beleidsafdelingen was ingegaan op een mogelijk gebruik van de resultaten van doelmatigheidsonderzoeken bij de begrotingsvoorbereiding, maar DFEZ rapporteerde nog niet over haar bevindingen aan de minister. Als reden werd aangegeven dat het nog te vroeg was de minister over de consequenties van de toepassing ervan te informeren. Het artikel trad in 1992 in werking. Het bleek echter dat de uitkomsten van de onderzoeken vaak moeilijk te verwerken waren in de begrotingsvoorstellen van de beleidsdirecties. De Rekenkamer was dan ook van oordeel dat de ervaringen tot nu toe wel aanleiding gaven tot een dergelijke rapportage. Met deze verplichte rapportage wordt namelijk gewaarborgd dat die problemen onder de aandacht van de minister komen.

Voor de artikelen 3 en 6 bleek een aantoonbare invulling op het punt van doelmatigheid nauwelijks vastgesteld te kunnen worden. De nieuw ontwikkelde voorzieningen kenden nog zodanige knelpunten dat hun bijdrage aan de bevordering van doelmatigheid vooralsnog ongewis is. Er bleek voorts in beperkte mate sprake te zijn van vastlegging van doelmatigheidsoverwegingen in de contacten van DFEZ met de sectoren tijdens de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering. Bij dit overleg had DFEZ net als in 1992 vrijwel alleen aandacht voor het aspect zuinigheid. De aspecten efficiency en effectiviteit kwamen nauwelijks aan de orde. De Rekenkamer was van mening dat de invulling van de artikelen 3 en 6 voor

alle doelmatigheidsaspecten beter zichtbaar en daardoor controleerbaar zou moeten worden.

4. DE ACCOUNTANTSDIENST

Op grond van artikel 3 van het uit 1987 daterende «Besluit taak departementale accountantsdienst» (Besluit taak DAD, Stb. 1987, nr. 384) dient de Accountantsdienst aandacht te besteden aan de doelmatigheid van de administraties, de interne controle en het beheer. Het onderzoek van de Rekenkamer richtte zich evenals in 1992 alleen op de doelmatigheid van het beheer.

De Accountantsdienst gaf na afronding van het eerste onderzoek aan verder te willen werken aan een structurele aanpak van de controle dan wel beoordeling van de doelmatigheid. De Rekenkamer ging na in hoeverre de Accountantsdienst de voorgenomen aanpak had uitgewerkt. Zij constateerde dat de Accountantsdienst in 1992 gestart was met een inventarisatie van doelmatigheidsaspecten. Dit had echter niet geleid tot de voorgenomen structurering. Als reden hiervoor gaf de Accountantsdienst aan dat de aandacht bij de controle, gelet op de problemen bij het ministerie, vooral gericht is geweest op de rechtmatigheid.

De Accountantsdienst beperkte zich voor de uitvoering van haar doelmatigheidsstaak tot twee criteria die zijn opgenomen in het interdepartementale Handboek Controle departementale Accountantsdienst. Het eerste criterium, het aanvaardbaarheids criterium, houdt in dat de Accountantsdienst in de controle nagaat of een transactie in het kader van de activiteiten van het ministerie past en of een aanvaardbare tegenprestatie overeen is gekomen, terwijl het valuteringscriterium betrekking heeft op de juistheid van het tijdstip van betaling. De toepassing van deze criteria waarborgt volgens de Rekenkamer echter niet zonder meer dat de doelmatigheidsstaak wordt ingevuld. De toetsing aan de twee criteria kan zodanig worden opgevat dat een zuinigheids toetsing in de vorm van vragen over de prijs/kwaliteitverhouding van de prestatie of het optimale tijdstip van betaling achterwege blijft.

Van de zeven door de Accountantsdienst overgelegde voorbeelden bleken er slechts twee betrekking te hebben op een toets op doelmatigheidsaspecten.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer concludeerde dat voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een integraal beleid ter bevordering van de doelmatigheid binnen handbereik is. Er zijn belangrijke bouwstenen en voorzieningen voorhanden die, wanneer zij in relatie met elkaar worden gebracht, de basis kunnen vormen voor de afronding van zo'n beleid. Zij adviseerde de minister zo spoedig mogelijk in 1995 tot deze afronding te komen.

Verder concludeerde de Rekenkamer dat er vooruitgang was geboekt in de uitvoering van de doelmatigheidsstaken door DFEZ. Nieuwe voorzieningen waren in ontwikkeling. Mede doordat deze ontwikkeling nog niet is afgerond, is de feitelijke uitvoering niet voor alle doelmatigheidsstaken zichtbaar. Dit betrof met name de artikelen 3 en 6 van het Besluit taak FEZ. De Rekenkamer had verwacht, gelet op de stand van zaken in 1992, dat DFEZ inmiddels wel aantoonbaar invulling zou geven aan alle doelmatigheidsstaken.

De Rekenkamer concludeerde dat de Accountantsdienst, ondanks aanzetten daartoe, de doelmatigheidsstaak niet overeenkomstig de

voornemens uit 1992 nader had uitgewerkt. Zij concludeerde verder dat systematische aandacht voor doelmatigheid bij de Accountantsdienst door het ontbreken van een nadere uitwerking van het desbetreffende artikel uit het Besluit taak DAD niet is gewaarborgd.

De Rekenkamer achtte het noodzakelijk dat beide directies met voortvarendheid de uitvoering van hun taken op het terrein van doelmatigheidsbevordering zichtbaar en controleerbaar maken teneinde een zo doelmatig mogelijke besteding van de aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegewezen begrotingsmiddelen te waarborgen.

6. ANTWOORD MINISTER

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaf in zijn antwoord aan dat hij net als zijn ambtsvoorganger van mening was dat aan het onderwerp doelmatigheidsbevordering structureel aandacht moet worden gegeven. Hij vond het verheugend te constateren dat binnen het ministerie het onderwerp zodanig is opgepakt dat vergeleken met 1992 een integraal beleid ter bevordering van de doelmatigheid binnen handbereik ligt. De effectuering hiervan in 1995 zou hij overigens niet willen zien als «een afronding van zo'n beleid». Periodiek zal dit beleid voor herijking in aanmerking moeten komen en zal het streven erop zijn gericht om reeds bestaande en ook nieuwe voorzieningen, gericht op doelmatigheidsbevordering, steeds verder te veredelen.

De minister onderschreef de conclusie van de Rekenkamer dat verdere ontwikkeling van de voorzieningen die DFEZ hanteert in het kader van artikel 3 en 6 van het Besluit taak FEZ is gewenst. Hij deelde echter niet de conclusie van de Rekenkamer waar het gaat om het onvoldoende aantoonbaar invullen van deze taken. Hij was van mening dat met deze beoordeling van de Rekenkamer het proces van begrotingsvoorbereiding en -uitvoering tekort wordt gedaan. Bij dit proces ligt het accent volgens hem niet zozeer op het voor derden aantoonbaar maken van specifieke doelmatigheidsoverwegingen als wel bij de uiteindelijke (financiële) resultaten van het begrotingsproces. Dit liet onverlet dat ook hij van mening was dat de uitvoering van bedoelde doelmatigheidstaken zoveel mogelijk op een voor controlerende instanties zichtbare wijze dient te geschieden. DFEZ is verzocht hierop toe te zien.

De ervaringen met de uitvoering van artikel 5 van het Besluit taak FEZ waren volgens de minister nog niet van dien aard dat ze een rapportage van de directeur FEZ legitimeerden. Het feit dat onderzoeksresultaten veelal niet direct een budgettaire vertaling krijgen in een sectoraal begrotingsvoorstel is een bekend en legitiem verschijnsel. De complexiteit van het beleidsveld, en daarbinnen met name het terrein van de sociale zekerheid, is debet aan het feit dat er vaak geen directe relatie gelegd kan worden tussen de uitkomsten van een beleidsevaluerend onderzoek en een sectoraal begrotingsvoorstel. Vaak zijn nog vervolgonderzoeken nodig alvorens onderzoeksresultaten – overigens ook in samenhang met andere informatie – voldoende aanleiding kunnen geven om tot een bijstelling van beleid over te gaan.

De conclusie dat systematische aandacht bij de Accountantsdienst voor doelmatigheid niet is gewaarborgd door het ontbreken van een nadere uitwerking kon de minister maar ten dele onderschrijven. De minister wees er nogmaals op dat de aandacht van de Accountantsdienst bij de controle de afgelopen jaren vooral uitging naar de rechtmatigheid. Dat structurele aandacht bij de Accountantsdienst voor doelmatigheid toch niet ontbrak bleek volgens hem uit de punten die in de reguliere controle-

programma's en in het jaarlijks op te stellen controleplan zijn opgenomen. Deze punten hadden (mede) betrekking op een beoordeling van de doelmatigheid. Wel was de minister van mening dat de wijze waarop de Accountantsdienst de aandacht voor doelmatigheid in de controle-aanpak en rapportages expliciet en toetsbaar vormgeeft voor verbetering vatbaar is. De controleprogramma's voor 1995 zullen nog eens kritisch worden gezien op dit punt gelet op de in 1992 geformuleerde voornemens. Daarnaast is een voorstel in voorbereiding voor een nieuwe vorm van rapportering door de Accountantsdienst over de administratieve organisatie en interne controle bij het ministerie waarin ook expliciet doelmatigheidselementen worden opgenomen.

7. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer constateert met instemming dat de minister het beleid ter bevordering van de doelmatigheid in 1995 nader zal uitwerken. Zij onderschrijft het standpunt van de minister dat dit beleid periodiek voor herijking in aanmerking zou moeten komen.

De Rekenkamer is verheugd te vernemen dat de minister met haar van mening is dat de uitvoering van de doelmatigheidstaken van zowel DFEZ als de Accountantsdienst zoveel mogelijk op een zichtbare en daarmee controleerbare wijze dient te geschieden. Wat betreft de rapportage van DFEZ in het kader van artikel 5 van het Besluit Taak FEZ, heeft de Rekenkamer begrip voor de problemen bij de vertaling van onderzoeksresultaten in begrotingsvoorstellen. Zij blijft echter bij haar mening dat verplichte rapportage van belang is, omdat daarmee die problemen onder de aandacht van de minister komen.

Ten aanzien van de Accountantsdienst geeft ook de Rekenkamer zich rekenschap van het feit dat de afgelopen jaren de aandacht vooral uitging naar de rechtmatigheid. Dit neemt echter niet weg dat wat betreft het bewerkstelligen van een systematische aandacht voor doelmatigheid de Rekenkamer nog steeds de opvatting huldigt, dat de in 1992 door de Accountantsdienst geformuleerde voornemens gerealiseerd dienen te worden.

Gezien het belang van het onderwerp en de in gang gezette ontwikkelingen is de Rekenkamer van plan de wijze waarop het ministerie de doelmatigheid bevordert te blijven volgen.

10. DIVERSE BELEIDSTERREINEN

10.1. Buitengewoon verlof van lange duur

SAMENVATTING

De Rekenkamer deed een rijksbreed onderzoek naar de uitvoering van de regelgeving voor het verlenen van buitengewoon verlof van lange duur.

Zij onderzocht 199 gevallen. Zij constateerde daarbij dat de verlofverlenende instanties de regels niet altijd correct toepasten. Zo werd zeer vaak de maximale verloftermijn overschreden en werd in sommige gevallen een onjuiste rechtsgrond gehanteerd. Ook bleek uit het onderzoek dat er veel fouten werden gemaakt bij de afdracht en inning van de pensioenpremie. Het financieel belang hiervan is aanzienlijk. De Rekenkamer achtte het verder niet juist dat de (fictieve) salarissen van de betrokken ambtenaren tijdens het verlof jaarlijks werden verhoogd. Zij heeft voorts de ministers aanbevolen om de verlofgangers voorafgaand aan het verlof een verklaring te laten tekenen waarin deze zich akkoord verklaren met de aan het verlof verbonden voorwaarden.

Opvallend vaak constateerde de Rekenkamer problemen bij buitengewoon verlof voor rechterlijke ambtenaren die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie vallen. Voor deze categorie ambtenaren bestaat er vrijwel geen regelgeving voor buitengewoon verlof. De Rekenkamer beveelt daarom aan voor de rechterlijke macht op dit terrein regelgeving tot stand te brengen en deze zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de regels voor rijksambtenaren.

De Rekenkamer is van mening dat de huidige regelgeving er mede de oorzaak van is dat de verlofverlenende instanties de regels niet altijd correct toepassen. Zij vindt sommige bepalingen niet duidelijk of niet meer in overeenstemming met deze tijd waarin sprake is van verregaande decentralisatie van bevoegdheden. De regels voor afdracht en betaling van de pensioenpremie leiden volgens de Rekenkamer bovendien tot rechtsongelijkheid. Zij beveelt de verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken dan ook aan om de regelgeving op deze punten aan te passen.

1. INLEIDING

1.1. *Algemeen*

De Algemene Rekenkamer deed in 1994 een rijksbreed onderzoek naar de uitvoering van de regelgeving voor het verlenen van buitengewoon verlof van lange duur. Doel van het onderzoek was na te gaan of de bestaande regelgeving op dit terrein juist werd toegepast en voorts te beoordelen of deze regelgeving wellicht aanpassing en/of actualisering behoefde.

De Rekenkamer onderzocht het burgerlijk rijkspersoneel (inclusief rechterlijke ambtenaren) van alle departementen en Hoge Colleges van Staat, met uitzondering van het Ministerie van Defensie, waarbij de Rekenkamer al eerder een dergelijk onderzoek had verricht. Aan de hand van het bezoldigingssysteem van het Interdepartementaal Personeelsinformatie Automatiseringssysteem (IPA) is vastgesteld welke ambtenaren in oktober 1993 stonden geregistreerd als zijnde met buitengewoon verlof. Het ging daarbij rijksbreed om 364 personen. De Rekenkamer heeft van hen ruim de helft in het onderzoek betrokken.

1.2. *Regelgeving*

De regelgeving voor het verlenen van buitengewoon verlof van lange duur is vastgelegd in de artikelen 34a tot en met 34f van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Verder waren bij het onderzoek de volgende drie circulaires van de minister van Binnenlandse Zaken van belang:

- van 26 mei 1975, nr. AB75/U776 inzake buitengewoon verlof van lange duur bij internationale organisaties;
- van 28 februari 1979, nr. AB79/U387 inzake de wijziging van een onderdeel van de circulaire van 26 mei 1975;
- van 1 juni 1989, nr. AB88/413/8 inzake buitengewoon verlof verleend aan rijksambtenaren die door de Stichting Nederlandse Vrijwilligers worden uitgezonden.

Tevens werden geraadpleegd het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren (BBRA 1984), de Algemene burgerlijke pensioenwet (Abp-wet), het Verhaalsbesluit Abp en het Koninklijk besluit van 4 april 1991 inzake de beperking van de pensioenbijdrage (Stb. 1991, 196).

In het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken (RDBZ) zijn aanvullende regels vastgelegd voor ambtenaren van dit departement die bij een volkenrechtelijke organisatie worden geplaatst of die een huwelijkspartner naar een buitenlandse post vergezellen.

Het buitengewoon verlof voor leden van de zittende magistratuur van de rechterlijke macht is apart geregeld in de Wet op de Rechterlijke Organisatie (WRO). Omdat hierin slechts marginale normen zijn aangegeven, heeft de Rekenkamer het buitengewoon verlof van deze categorie ambtenaren voor wat betreft de maximale verlofduur aan dezelfde voorwaarden getoetst als het verlof van de overige ambtenaren.

1.3. *Correspondentie*

De Rekenkamer stuurde haar bevindingen in november 1994 aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan de president van de Rekenkamer en in april 1995 aan de overige bewindspersonen met het verzoek om commentaar. Aan de minister van Binnenlandse Zaken, als coördinerend bewindspersoon voor het personeelsbeleid van de rijksoverheid, legde de Rekenkamer ook de bevindingen over de bestaande regelgeving voor.

Betrokkenen reageerden in januari, april, mei en juni 1995. De hoofdlijnen van deze reacties zijn in dit verslagpunt verwerkt.

2. RIJKSBREDE BEVINDINGEN

2.1. *Inleiding*

Buitengewoon verlof van lange duur moet volgens de bestaande regelgeving worden opgenomen in een aaneengesloten periode. Verlof in het persoonlijk belang mag maximaal zes maanden duren. Gaat het om buitengewoon verlof in het algemeen belang dan geldt in beginsel een termijn van maximaal één dan wel drie jaar; slechts onder bepaalde voorwaarden bestaat de mogelijkheid tot verlenging. Bij verlof in het algemeen belang zijn in de circulaires uit 1975 en 1989 nog afwijkende termijnen geregeld, namelijk vijf jaar bij vervulling van functies bij internationale organisaties en drie jaar en vier maanden voor vrijwilligers bij de Stichting Nederlandse Vrijwilligers. Ambtenaren die zijn benoemd tot bezoldigd bestuurder van een ambtenarenorganisatie krijgen maximaal twee jaar buitengewoon verlof.

Een ambtenaar wordt tijdens zijn buitengewoon verlof in het algemeen niet doorbetaald. Hij komt dan ook niet in aanmerking voor (fictieve)

periodieke salarisverhogingen. Hij bouwt bovendien in de verlofperiode geen recht op vakantieverlof op.

Voor de pensioenberekening telt het eerste jaar van buitengewoon verlof altijd mee; de tijd daarna telt slechts mee indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Voor de pensioenbijdrage en het bijdrageverhaal gelden eveneens bepaalde voorwaarden.

Tot slot is bepaald dat buitengewoon verlof van lange duur pas ingaat nadat de betrokken ambtenaar het verlof met de daaraan verbonden voorwaarden heeft aanvaard.

De Rekenkamer onderzocht rijksbreed 199 gevallen van buitengewoon verlof van lange duur. Dat is 55% van het totale aantal verlofgevallen dat ultimo 1993 geregistreerd was. Het aantal onderzochte gevallen per ministerie varieerde van drie (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Algemene Rekenkamer) tot 40 (Ministerie van Justitie).

2.2. Rechtsgrond van het verlof

De Rekenkamer constateerde dat in 14 gevallen van buitengewoon verlof van lange duur de verkeerde rechtsgrond was toegepast. Soms was het verlof verleend op basis van het verkeerde ARAR- of RDBZ-artikel en in één geval had de betrokken ambtenaar verlof gekregen op basis van het ARAR, terwijl op hem het Arbeidsovereenkomstenbesluit van toepassing was, zodat buitengewoon verlof van lange duur niet mogelijk was. Het Ministerie van Justitie had in 8 gevallen ten onrechte buitengewoon verlof verleend op grond van de WRO in plaats van op het ARAR.

De Rekenkamer constateerde verder dat soms verlof in het algemeen belang was verleend, terwijl duidelijk sprake was van persoonlijk belang. Zo kregen 2 ambtenaren van de Belastingdienst buitengewoon verlof voor de duur van hun proeftijd bij een andere werkgever. Twee andere ambtenaren van deze dienst mochten «in het algemeen belang» hun echtgenoot vergezellen die een functie op de Nederlandse Antillen had aanvaard. Dit type «vergezel»verlof werd ook bij 1 ambtenaar van het Ministerie van Justitie geconstateerd.

2.3. Duur van het verlof

Afhankelijk van het belang van het buitengewoon verlof kan de verlofduur variëren van maximaal 6 maanden tot maximaal 5 jaar. De Rekenkamer constateerde dat in 91 gevallen (ruim 45%) de geldende maximum-verloftermijn is overschreden. Gemiddeld ging het daarbij om 3 jaar overschrijding. In 28 gevallen bedroeg de verloftijd het dubbele van de maximum-termijn, en in 19 gevallen zelfs nog meer. Bij ongeveer de helft van de onderzochte organisaties kwamen één of enkele extreme verlofperioden van meer dan 10 jaar voor. De langste verloven deden zich voor bij de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (22 jaar) en van Financiën (ruim 19 jaar) en bij de Algemene Rekenkamer (17,5 jaar).

In 5 gevallen kregen de betrokken ambtenaren tegen de regels in meteen 10 jaar buitengewoon verlof toegekend voor een functie bij een internationale organisatie, waarvoor een maximum van 5 jaar geldt.

In het ARAR is vastgelegd dat een ambtenaar die zijn dienst na afloop van het verlof niet tijdig hervat, geacht wordt een verzoek tot ontslag te hebben ingediend. De Rekenkamer constateerde echter dat 4 ambtenaren na afloop van het verlof geen verlenging hadden aangevraagd, maar ook hun dienst niet hadden hervat. In deze gevallen werd het verlof steeds met terugwerkende kracht van gemiddeld 2,5 jaar verlengd. In één van deze gevallen (bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke

Ordering en Milieubeheer) vond de verlenging pas plaats toen de Rekenkamer erop wees.

Het onderzoek van de Rekenkamer wees verder uit dat in 8 gevallen van verlof in het persoonlijk belang het verlof was verleend voor een aantal uren per week. Het ging dus niet om een aaneengesloten periode. De Rekenkamer is van oordeel dat dit volgens de bestaande regelgeving niet mogelijk is en dat in deze gevallen dan ook voor een deeltijdaanstelling had moeten worden gekozen.

2.4. Salarisverhogingen tijdens het verlof

In het BBRA 1984 staat dat ambtenaren alleen in aanmerking komen voor een salarisverhoging als ze goed functioneren. Aangezien ambtenaren met buitengewoon verlof hun functie niet vervullen, kan de verlofverlenende instantie hun functioneren niet beoordelen. Het verhogen van het salaris van die ambtenaren tijdens het verlof is dus volgens de Rekenkamer formeel niet mogelijk. Zij constateerde echter dat de onderzochte instanties de (fictieve) salarissen van ambtenaren met buitengewoon verlof in alle voorkomende gevallen jaarlijks verhogen tot het maximum van de schaal is bereikt. Dit gold tijdens het onderzoek voor 106 van de 199 gevallen. 29 keer ging het daarbij om rechterlijke ambtenaren, voor wie er formeel geen belemmeringen gelden voor periodieke salarisverhoging tijdens het verlof. De Rekenkamer meent echter dat voor deze groep aansluiting moet worden gezocht bij het BBRA 1984.

In vijf van de onderzochte gevallen constateerde de Rekenkamer zelfs dat de ambtenaren tijdens het verlof waren bevorderd naar een hogere salarisschaal. Bij het Ministerie van Financiën werden twee ambtenaren in een hogere schaal ingedeeld omdat het niveau van hun functies werd opgewaardeerd. Bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd één ambtenaar tijdens het verlof zelfs tweemaal bevorderd. De Rekenkamer acht dit niet correct. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken is bevordering tijdens het buitengewoon verlof onder bepaalde voorwaarden mogelijk. De twee gevallen die tijdens het verlof werden bevorderd voldeden echter niet aan die voorwaarden. Eén van hen werd tijdens zijn verlof zelfs tweemaal bevorderd op grond van een toezegging uit 1977. Vanaf dat jaar vervulde de ambtenaar een politieke functie. Toegezegd was dat het ministerie hem bij terugkeer op hetzelfde salarisoniveau zou inpassen als zijn jaargenoten. In 1989 nam het departement betrokkene weer in dienst en verleende hem tegelijkertijd buitengewoon verlof voor het vervullen van een internationale functie. De Rekenkamer vindt deze gehele gang van zaken onjuist omdat de toezegging alleen gold bij terugkeer op het ministerie. Daarvan was in dit geval geen sprake. Betrokkene had niet meer in dienst genomen mogen worden.

2.5. Vakantieverlof

De Rekenkamer onderzocht hoe 4 instanties handelden bij nog uitstaand vakantieverlof van ambtenaren die met buitengewoon verlof gingen. Van de 12 onderzochte gevallen kon de verlofverlenende instantie zesmaal de gevraagde registratiekaart niet overleggen. De Rekenkamer betreurt dit omdat deze kaarten een middel zijn voor interne en/of externe controle en omdat de registratie bij eventueel ontslag de basis vormt voor uitbetaling van niet genoten verlof of voor verrekening van teveel opgenomen verlof.

De Rekenkamer constateerde dat bij 4 ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken het vakantieverlof niet dan wel foutief was gecorrigeerd. Twee medewerkers van het Ministerie van Economische Zaken hadden hun nog uitstaand vakantieverlof uitbetaald gekregen. De

Rekenkamer acht dit niet juist omdat uitbetaling alleen mogelijk is bij ontslag.

2.6. Pensioenpremie

Tijdens het eerste jaar van het buitengewoon verlof van lange duur loopt de pensioenopbouw bij het ABP altijd door. Als er sprake is van algemeen belang kan betrokkene het ABP verzoeken de opbouw van het pensioen na het eerste jaar ook door te laten lopen. Het ABP zal dit verzoek altijd inwilligen en geeft daarvoor een verklaring af: de zogenaamde F2-verklaring.

Een andere voorwaarde voor het doorlopen van het pensioen na het eerste jaar is uiteraard dat de verlofverlenende instantie gedurende het verlof maandelijks de pensioenpremie aan het ABP blijft afdragen. Als de betrokken ambtenaar buitengewoon verlof van lange duur heeft om bij een instelling te werken die ook bij het ABP is aangesloten, dan neemt deze instelling de premieafdracht over en is de verlofverlenende instantie geen premie verschuldigd of alleen premie over het eventuele positieve verschil tussen de ambtelijke inkomens. Als verlof wordt verleend in verband met tewerkstelling bij een instelling die een eigen pensioenregeling heeft, dan kan het voorkomen dat betrokken ambtenaar (meteen of na verloop van tijd met terugwerkende kracht) in deze pensioenregeling wordt opgenomen. De opbouw van het ouderdomspensioen bij het ABP komt dan na het eerste verlofjaar te vervallen. Betrokken ambtenaar blijft echter aanspraak maken op een invaliditeitspensioen als hij in de verloftijd blijvend arbeidsongeschikt wordt. Daarom blijft de verlofverlenende organisatie premie verschuldigd aan het ABP maar kan worden volstaan met een premieafdracht van 25%.

In beide situaties is geen F2-verklaring vereist.

Als de verlofverlenende instantie geen premie aan het ABP afdraagt wordt betrokken ambtenaar uiteraard niets in rekening gebracht. Als betrokkene is opgenomen in een ander pensioenfonds wordt alleen de pensioenpremie over het eerste verlofjaar bij hem in rekening gebracht. Draagt de verlofverlenende instantie de gehele premie aan het ABP af, dan wordt deze premie geheel of gedeeltelijk op de betrokken ambtenaar verhaald. Dat is afhankelijk van het belang van het buitengewoon verlof. Als er sprake is van algemeen belang is de betrokken ambtenaar alleen het zogenaamde werknemersgedeelte van de pensioenpremie aan de verlofverlenende instantie verschuldigd. De ambtenaar dient in afwijking daarvan echter de gehele pensioenpremie te betalen als het verlof is toegekend in verband met functievervulling bij een internationale organisatie dan wel via het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Dat geldt ook indien er sprake is van buitengewoon verlof van lange duur uitsluitend in het persoonlijk belang.

Bij het onderzoek van de 199 gevallen heeft de Rekenkamer gezien in hoeverre de premieafdracht door het Rijk aan het ABP enerzijds en het verhaal ervan door het Rijk op betrokken ambtenaren anderzijds correct geschiedt.

In 18 gevallen was het Rijk geen pensioenpremie verschuldigd en in 19 gevallen na het eerste verlofjaar 25% van de pensioenpremie. Gebleken is dat in 28 gevallen het Rijk toch gedurende een periode van in totaal 1 153 maanden de gehele pensioenpremie onverschuldigd aan het ABP had afgedragen.

Het verhaal door de verlofverlenende instanties op de ambtenaren gaf in 72 gevallen aanleiding tot opmerkingen. Gebleken was dat in 41 gevallen de gehele premie ten onrechte niet werd betaald door betrokken ambtenaren gedurende in totaal 1 978 maanden. In 15 gevallen werd het werknemersdeel van de pensioenpremie ten onrechte niet betaald

gedurende 652 maanden. In 16 gevallen werd het werkgeversdeel van de pensioenpremie ten onrechte niet betaald gedurende 448 maanden.

Verder is gebleken dat in 5 gevallen gedurende in totaal 407 maanden enkele verlofverlenende instanties verzuimd hadden het door betrokkenen betaalde werknemersdeel aan hen te restitueren in verband met het met terugwerkende kracht instromen in een andere pensioenregeling.

Het Ministerie van Financiën tenslotte bracht bij 2 ambtenaren over een periode van in totaal 120 maanden ten onrechte het 25%-deel van de pensioenpremie in rekening en 1 van hen tevens het werkgeversdeel van de premie over een periode van 14 maanden.

De Rekenkamer heeft van het ministerie met de grootste schadepost een berekening gemaakt van de gederfde premie-inkomsten. Dat is het Ministerie van Justitie. Dit departement brengt de leden van de rechterlijke macht die tijdens hun verlof via het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken werkzaam zijn op die eilanden namelijk in het geheel geen pensioenpremie in rekening. Voor de 27 onderzochte gevallen betekent dit een inkomstenderving voor dit ministerie van circa f 1,75 miljoen. Dit bedrag kan niet meer alsnog worden ingevorderd.

Het financiële nadeel bij de overige onderzochte instanties bedraagt naar schatting circa f 1 miljoen. Het totale financiële belang van een en ander komt dus uit op circa f 2,75 miljoen.

In 142 van de onderzochte gevallen was een F2-verklaring vereist. De Rekenkamer constateerde echter dat de verlofverlenende instanties in 35 gevallen hadden verzuimd deze verklaring aan te vragen bij het ABP. Dat betekent dat de betreffende verloftijd niet meetelt voor de pensioenberekening. De instanties hebben toegezegd de verklaringen met terugwerkende kracht aan te vragen.

2.7. Aanvaarding van het verlof

Voordat hij met buitengewoon verlof gaat, moet een ambtenaar akkoord gaan met de voorwaarden die aan het verlof zijn verbonden. Die voorwaarden kunnen betrekking hebben op de maximale duur van het verlof, de gevolgen voor de pensioenaanspraken, de verplichting van betrokkene om maandelijks (een deel van) de pensioenbijdrage te betalen en de procedure die de verlofverlenende instantie zal volgen bij terugkeer van de ambtenaar. Als er sprake is van functievervulling bij een internationale organisatie moet in de voorwaarden tevens de eventuele totstandkoming van een akte van cessie of een schuldbekentenis worden opgenomen. Dit gebeurt als de ambtenaar het werkgeversdeel van de pensioenpremie pas na afloop van het verlof wil betalen.

De Rekenkamer constateerde dat bij slechts 3 instanties een deel van de betrokken ambtenaren (in totaal 21 gevallen) vooraf moesten verklaren dat zij akkoord gingen met de voorwaarden. In de meeste gevallen gebeurde dat echter pas nadat het verlof al was ingegaan. In 178 gevallen werd dit dus achterwege gelaten. Uit het onderzoek bleek verder dat in 174 gevallen betrokkenen alleen werden gewezen op de gevolgen van het verlof op de pensioenaanspraken. Slechts 4 instanties wezen sommige betrokkenen (in totaal 25) ook op de regels die zij zouden hanteren na afloop van het buitengewoon verlof. 49 ambtenaren die tijdens het buitengewoon verlof werkzaam waren bij een internationale organisatie vroegen de verlofverlenende instantie om uitstel van betaling van het werkgeversdeel van de pensioenpremie. In 24 gevallen werd de bijbehorende akte van cessie of schuldbekentenis pas afgegeven nadat het verlof was ingegaan. Bij 5 ambtenaren was de akte van cessie of de schuldbekentenis zodanig aangepast dat, tegen de regels in, ook uitstel van betaling van het werknemersdeel werd verleend, zodat betrokkenen tijdens het verlof helemaal niets betaalden.

2.8. *Doorbetaling van salaris*

Tijdens het buitengewoon verlof heeft een ambtenaar geen recht op salaris. De salarisadministratie van de verlofverlenende instantie moet dus tijdig op de hoogte worden gebracht van het verlof, zodat het salaris van betrokkene kan worden stopgezet. De Rekenkamer constateerde dat bij 4 ministeries het verlof van 37 ambtenaren te laat bekend was bij de betreffende salarisadministratie. Hierdoor is gedurende in totaal 120 maanden ten onrechte salaris uitbetaald. Het gaat hierbij om een totaalbedrag van circa f 980 000. Een groot aandeel daarin levert het Ministerie van Justitie. Bij dit ministerie werd aan 23 ambtenaren werkzaam bij de rechterlijke macht en aan 2 burgerlijke rijksambtenaren ruim f 530 000 doorbetaald.

De Rekenkamer is dan ook van oordeel dat de administratieve organisatie en de interne controle op dit punt niet goed hebben gefunctioneerd. Zij constateerde verder in sommige gevallen problemen bij de terugvordering van het teveel uitbetaald salaris. Soms werd er te weinig of zelfs helemaal niets teruggevorderd. Bij één ambtenaar afkomstig van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd het doorbetaalde salaris (circa f 6 000) pas teruggevorderd toen de Rekenkamer daarop wees.

Eén ambtenaar van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kreeg tijdens zijn verlof jarenlang salaris uitbetaald. Het ministerie kwam daar te laat achter en kon niet het gehele bedrag meer terugvorderen. Het financiële nadeel was in dit geval ruim f 150 000.

Eén ambtenaar van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd op de einddatum van het verlof op eigen verzoek ontslagen. Per dezelfde datum kreeg hij weer een aanstelling voor één jaar. Hij heeft echter zijn werkzaamheden nooit hervat en heeft dus zonder een arbeidsprestatie te leveren gedurende één jaar bezoldiging ontvangen. Het financiële nadeel bedroeg circa f 75 000. Hij is inmiddels ontslagen.

2.9. *Doorbetaling toelagen en vergoedingen*

Tijdens het onderzoek trof de Rekenkamer enkele gevallen aan waarin ambtenaren tijdens het buitengewoon verlof een toelage of vergoeding kregen doorbetaald. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken bleek zelfs de regel te hanteren dat ambtenaren in dienst van een internationale organisatie tijdens hun buitengewoon verlof van lange duur onder bepaalde voorwaarden vergoedingen kunnen krijgen. In één geval ging het daarbij om een aanzienlijk bedrag voor huisvestingskosten, onderwijskosten en uitgaven voor het voeren van een dubbele huishouding. De Rekenkamer acht dit niet juist omdat betrokkene tijdens het verlof een passend salaris ontving van de internationale organisatie. Bovendien werkt het rechtsongelijkheid in de hand omdat andere rijksambtenaren met buitengewoon verlof ook geen recht hebben op dergelijke vergoedingen.

De Rekenkamer acht het ook niet correct dat dertig rechterlijk ambtenaren tijdens hun buitengewoon verlof een toelage kregen voor de algemene kosten die aan het ambt zijn verbonden (variërend van f 75 tot f 230 per maand). Twee van hen kregen in de verlofperiode zelfs een maandelijks toelage van f 1 400. Zij hadden in het verleden gewerkt voor de militaire rechterlijke macht en werden als zodanig hoger bezoldigd. De toelage diende ter compensatie van de salarisachteruitgang. Volgens de Rekenkamer is deze toelage echter een vorm van bezoldiging, en buitengewoon verlof wordt altijd verleend zonder behoud van bezoldiging. De doorbetaling had dus moeten worden stopgezet. Ook het toekennen van een gratificatie, waarvan één geval werd aangetroffen op

het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, acht de Rekenkamer niet correct.

2.10. Bevindingen per ministerie

In de onderstaande tabel kan worden afgelezen, gespecificeerd per verlofverlenende instantie, hoeveel ambtenaren op de peildatum waren geregistreerd als «buitengewoon verlof geval» en hoeveel er werden onderzocht.

Daaronder staan de in de punten 2.2 tot en met 2.9 gemaakte opmerkingen vermeld met daarachter het betreffende aantal ambtenaren per instantie.

Tevens werden de totalen per opmerking uitgedrukt in een percentage van het totale aantal onderzochte gevallen.

Tabel. Geregistreerde/onderzochte gevallen en gemaakte opmerkingen per instantie

	BiZa	BuiZa	EZ	Fin	BD	Jus	LNV	OCenW	SZW	V&W	VROM	VWS	AR	Totaal	Percentage
Geregistreerde gevallen	13	34	19		128	66	39	3	6	25	16	12	3	364	
Onderzochte gevallen	13	16	19	11	25	40	21	3	6	14	16	12	3	199	
Verkeerde rechtsgrond		2				8				2	2			14	7
Algemeen belang ipv. persoonlijk belang					4	1								5	3
Overschrijding maximumtermijn	4	9	10	6	8	20	11	1	2	6	8	5	1	91	45
Verlofduur 2x maximumtermijn	1	1	3	1	4	12	1	1		2	1	1		28	14
Verlofduur >2x maximumtermijn		3	1	2		3	3			2	3	1	1	19	10
Verlofduur meteen 10 jaar			2								3			5	3
Verlof met t.w.k. verlengd				2			1				1			4	2
Geen aaneengesloten periode	3				1		2	1		1				8	4
Periodieke salarisverhogingen	3	8	4	6	12	36	13	2	3	6	8	3	2	106	53
Bevorderingen		2		2							1			5	3
Vakantieverlofkaart niet overlegd	2					2	2							6	50*
Vakantieverlof foutief gecorrigeerd	4		2											6	50
Onverschuldigd pensioenpremie aan ABP afgedragen		3	3	5	4		10		1			2		28	14
Pensioenpremie te weinig verhaald op ambtenaar	2	5	4	3	5	34	4	1		6	5	2	1	72	36
Pensioenpremie niet gerestitueerd			2				3							5	3

	BiZa	BuiZa	EZ	Fin	BD	Jus	LNV	OCenW	SZW	V&W	VROM	VWS	AR	Totaal	Percentage
Ten onrechte bij ambtenaar in rekening gebrachte pensioenpremie				2										2	1
F2-verklaring ontbreekt		5			2	13	1	1		4	7	2		35	18
Schriftelijke akkoordverklaring ontbreekt	13	16	19	3	14	40	21	1	6	14	16	12	3	178	89
Slechts gewezen op pensioenaanspraken	13	16	19	3	23	40	21	3	1	14	6	12	3	174	87
Akte van cessie/schuldbekentenis te laat	2	6	3		1		5		1	2	2	1	1	24	12
Akte van cessie/schuldbekentenis fout aangepast	2		1			1							1	5	3
Doorbetaling salaris		5				25		1			6			37	19
Doorbetaling na afloop verlof zonder arbeidsprestatie											1			1	0,5
Doorbetaling toelagen en vergoedingen		1				30					1			32	16

* 12 gevallen onderzocht.

2.11. Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer vindt het niet juist dat in 45% van de onderzochte gevallen de maximale verloftermijnen werden overschreden. Zij acht dit niet in het belang van de verlofverlenende instantie. Daarnaast constateerde zij dat niet in alle gevallen de juiste rechtsgrond voor het verlof was gehanteerd.

De Rekenkamer heeft verder kritiek op het periodiek verhogen van de (fictieve) salarissen van alle betrokken ambtenaren tijdens het verlof. Zij vindt dat het BBRA 1984 een dergelijke verhoging niet toelaat.

Zij constateerde ook veel gevallen waarin de regels rondom de afdracht en inning van de pensioenpremie niet juist werden toegepast. Alleen al op dit terrein heeft het Rijk een financieel nadeel geleden van circa 2,75 miljoen.

De Rekenkamer vindt ook dat de verlofverlenende instanties hun ambtenaren voorafgaand aan het verlof een verklaring moeten laten ondertekenen waarin zij akkoord gaan met de voorwaarden die aan het verlof zijn verbonden. Dat gebeurt nu slechts bij drie instanties.

37 ambtenaren kregen tijdens hun verlof ten onrechte nog salaris uitbetaald tot een totaalbedrag van bijna f 1 miljoen. De Rekenkamer constateerde dat in verschillende van deze gevallen problemen ontstonden bij het terugvorderen van de bedragen. Ook het toekennen van vergoedingen of toelagen tijdens het verlof acht de Rekenkamer onjuist.

Zij heeft de ministers aanbevolen de situatie te verbeteren door op deze punten interne instructies uit te vaardigen.

Opvallend vaak constateerde de Rekenkamer problemen bij het Ministerie van Justitie. Het ging daarbij meestal om verlof van de leden

van de rechterlijke macht. Voor deze categorie ambtenaren bestaat er vrijwel geen regelgeving op het gebied van buitengewoon verlof van lange duur. De Rekenkamer beveelt daarom aan voor de rechterlijke macht op dit terrein regelgeving tot stand te brengen en deze zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de regels voor rijksambtenaren.

3. REGELGEVING

3.1. *Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)*

3.1.1. Duur van het verlof

Volgens de Rekenkamer blijkt uit de formulering van de artikelen 34a tot en met 34d dat buitengewoon verlof van lange duur altijd een aaneengesloten periode betreft. Zij acht het dan ook niet juist dat op grond van deze artikelen in een aantal gevallen ook buitengewoon verlof was verleend voor een aantal uren per week, bijvoorbeeld in aansluiting op genoten ouderschapsverlof of voor het verrichten van promotie-onderzoek.

De Rekenkamer is van oordeel dat in dit soort gevallen voor een (tijdelijke) deeltijdaanstelling moet worden gekozen. Zij adviseert de minister van Binnenlandse Zaken dan ook de genoemde artikelen op dit punt te verduidelijken.

De Rekenkamer merkt voorts op dat in genoemde verlofartikelen staat dat het buitengewoon verlof voor maximaal 6 maanden respectievelijk drie jaar wordt verleend. Het ARAR maakt echter niet duidelijk hoe lang de verlofperiode minimaal moet zijn, oftewel waar de grens ligt tussen buitengewoon verlof van korte duur en dat van lange duur.

De Rekenkamer constateerde verder dat buitengewoon verlof van lange duur in veel gevallen één of meerdere malen wordt verlengd. Verloftermijnen van 10 jaar of langer zijn geen uitzondering, terwijl in enkele gevallen zelfs sprake was van 15 tot 20 jaar verlof.

De Rekenkamer acht dergelijke verloftermijnen niet in overeenstemming met de geest van de regelgeving en ook niet in het belang van de verlofverlenende instanties. De verlofgangers zullen immers nog nauwelijks een binding hebben met deze instanties, terwijl terugkeer onwaarschijnlijker wordt naarmate het verlof langer duurt. Lange verloftermijnen lijken volgens de Rekenkamer ook niet in overeenstemming met de uitgangspunten van het zogenaamde stimulerende beleid, zoals vermeld in de circulaire van 26 mei 1975. Daarbij wijst zij er op dat het verlof meestal financiële consequenties blijft hebben voor de verlofverlenende instantie omdat deze voor de verlofgangers vaak nog een deel van de pensioenpremie aan het ABP moet betalen (zie punt 3.3).

De Rekenkamer vindt dan ook dat voor de verlofduur als hoofdregel bepaalde beperkingen moeten gelden, zoals een maximum termijn met de mogelijkheid deze slechts éénmaal, met bijvoorbeeld dezelfde duur, te verlengen. Afwijkingen van de hoofdregel zouden op grond van die specifieke situatie gemotiveerd moeten worden. Indien de betrokken ambtenaar niet terugkeert, zou ontslag moeten volgen.

3.1.2. Overeenstemming bij verlenging verlof

Het onderzoek van de Rekenkamer wees uit dat het buitengewoon verlof in veel gevallen één of meerdere malen is verlengd. Bij deze verlofverlengingen is zelden de reden daarvoor vermeld, terwijl verder de verlofverlenende instanties in de praktijk nooit de verlenging van de verlofduur voorlegden aan de minister van Binnenlandse Zaken, zoals op grond van punt 5c van de circulaire van mei 1975 nog steeds is vereist.

De Rekenkamer concludeert dat het bereiken van overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken bij verlofverlenging een loze regel is

geworden. In de huidige tijd, waarin sprake is van vergaande decentralisatie van bevoegdheden, ligt het volgens de Rekenkamer voor de hand de bevoegdheid tot het verlengen van buitengewoon verlof bij de betrokken minister te leggen. Zij vindt dan ook dat de eis van overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken uit de regelgeving kan worden geschrapt.

3.1.3. Het begrip «algemeen belang»

In de artikelen 34b en 34d is sprake van buitengewoon verlof mede in het algemeen belang respectievelijk overwegend in het algemeen belang. Het begrip «algemeen belang» is niet nader gedefinieerd. Uit de circulaire van 26 mei 1975 blijkt echter wel dat buitengewoon verlof in het «algemeen belang» is als Nederlandse ambtenaren tijdelijke functies vervullen bij internationale organisaties. Ook het ten nutte maken van de aldaar opgedane kennis en ervaring in hun verdere loopbaan in Nederland valt onder «algemeen belang».

De Rekenkamer constateerde dat de betrokken organisaties buitengewoon verlof van lange duur in het algemeen belang zeer uiteenlopend toekennen. Zo kwam het voor dat ambtenaren die elders een functie hadden aanvaard, gedurende hun proefperiode buitengewoon verlof in het algemeen belang kregen. In andere gevallen waren ambtenaren een eigen bedrijf begonnen en kregen daarvoor buitengewoon verlof in het algemeen belang. In deze gevallen heeft het verlof volgens de Rekenkamer het karakter van een uitstroombevorderende maatregel. Voorts kregen sommige ambtenaren buitengewoon verlof in algemeen belang om hun echtgenoot te vergezellen die een functie bij een internationale organisatie had aanvaard.

De Rekenkamer is van oordeel dat in de geschetste gevallen de verlofverlenende instanties de verlofregelingen te ruimhartig toepassen. Daaraan kan de vraag worden toegevoegd of er in bepaalde gevallen geen sprake was van persoonlijk belang in tegenstelling tot algemeen belang.

Het verdient aanbeveling de richtlijnen op dit punt opnieuw te bekijken. De Rekenkamer geeft ook in overweging de regeling buitengewoon verlof ingeval van functievervulling bij een internationale organisatie te herijken. Gezien het toenemende belang van internationale organisaties voor de Nederlandse overheid lijkt zo'n herijking op zijn plaats.

De Rekenkamer vraagt zich voorts af of het onderscheid tussen artikel 34b (buitengewoon verlof van lange duur mede in het algemeen belang) en 34d (idem overwegend in het algemeen belang) moet worden gehandhaafd. In de praktijk worden deze artikelen namelijk door elkaar gebruikt. Ook de circulaire van 26 mei 1975 van de minister van Binnenlandse Zaken geeft aan dat beide artikelen door elkaar kunnen worden toegepast.

3.2. *BBRA*

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de onderzochte organisaties de (fictieve) salarissen van ambtenaren met buitengewoon verlof van lange duur in alle gevallen jaarlijks verhogen tot het maximum van de schaal is bereikt.

De Rekenkamer is van mening dat het automatisch verhogen van het schaalsalaris tijdens buitengewoon verlof van lange duur formeel niet mogelijk is. In artikel 7 van het BBRA 1984 staat namelijk dat het salaris van de ambtenaar wordt verhoogd tot het in de schaal naasthogere bedrag als hij naar het oordeel van het bevoegd gezag zijn functie naar behoren vervult. Het is dus noodzakelijk dat het bevoegd gezag het functioneren van de ambtenaar kritisch beziet. Dit betekent volgens de Rekenkamer dat tijdens buitengewoon verlof van lange duur het salaris niet kan worden verhoogd omdat de functie niet wordt vervuld en het

functioneren van de ambtenaar dus niet kan worden beoordeeld. Hetzelfde geldt voor het toekennen van een hogere salarisschaal tijdens buitengewoon verlof, waarvan zij eveneens enkele gevallen heeft aangetroffen.

De Rekenkamer adviseert de minister van Binnenlandse Zaken dit nog eens uitdrukkelijk onder de aandacht van zijn ambtgenoten te brengen of de regelgeving op dit punt aan te passen. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken berichtte al in een brief aan de Rekenkamer over nevenfuncties van 12 mei 1993, kenmerk CB93/182, dat zij de teksten van de leden 1 en 3 van artikel 7 van het BBRA 1984 nader in beschouwing zou nemen.

3.3. Overige regelgeving

3.3.1. Pensioenpremie tijdens verlof

In het Verhaalsbesluit Algemene burgerlijke pensioenwet staat dat de ambtenaar die in het algemeen belang is ontheven van de uitoefening van zijn functie slechts het werknemersdeel van de pensioenpremie hoeft te betalen. Dit geldt dus ook bij buitengewoon verlof van lange duur in het algemeen belang. De verlofverlenende instantie kan echter volgens het Verhaalsbesluit nadere voorwaarden stellen aan het verhaal.

Alleen voor ambtenaren die een functie vervullen bij een internationale organisatie heeft de minister van Binnenlandse Zaken nadere voorwaarden gesteld in de circulaire van 28 februari 1979.

De hoofdregel daarbij is dat de ambtenaar tijdens het verlof zijn gehele pensioenpremie, die de verlofverlenende instantie heeft afgedragen aan het ABP, aan deze laatste instantie moet betalen. Dat kan gebeuren door maandelijks betalingen van de gehele premie of van het werknemersdeel van de premie en aflossing van het restant ervan na terugkomst van het verlof. De reden om de gehele pensioenpremie in rekening te brengen in plaats van alleen het werknemersdeel (zoals het Verhaalsbesluit voorschrijft bij het niet uitoefenen van de functie in het algemeen belang) is dat betrokken ambtenaar van de internationale organisatie in de meeste gevallen een vergoeding ontvangt om de pensioenpremie aan de verlofverlenende organisatie te voldoen.

Samenvattend kan dus worden gesteld dat ambtenaren die in verband met functievervulling bij een internationale organisatie buitengewoon verlof van lange duur hebben de gehele pensioenpremie verschuldigd zijn terwijl ambtenaren die om een andere reden buitengewoon verlof in het algemeen belang hebben alleen het werknemersdeel van de pensioenpremie verschuldigd zijn ook als in dat geval betrokkene een vergoeding krijgt voor de betaling van de pensioenpremie.

De Rekenkamer is van mening dat het door de verlofganger verschuldigde deel van de pensioenpremie moet afhangen van het feit of hij tijdens het buitengewoon verlof een vergoeding krijgt voor de te betalen pensioenpremie en niet van het feit dat betrokkene tijdens het verlof bij een internationale organisatie werkzaam is of anderszins ontheven is van zijn functie in het algemeen belang.

Om deze rechtsongelijkheid op te heffen adviseert de Rekenkamer om het Verhaalsbesluit Algemene burgerlijke pensioenwet op dit punt aan te passen.

3.3.2. Beperking pensioenpremie

Als een ambtenaar pensioen opbouwt bij de internationale organisatie waar hij gedurende het verlof werkzaam is, bouwt hij geen pensioen op bij het ABP en is hij geen pensioenpremie verschuldigd aan de verlofverlenende instantie. In het Besluit beperking pensioenbijdrage (Stb. 1991, 196) staat dat het ABP gedurende de tijd dat de Abp-wet niet meetelt bij

de pensioenberekening, toch 25% van de pensioenpremie bij de verlofverlenende instantie in rekening brengt. Deze 25% moet worden beschouwd als schadeloosstelling voor het feit dat het risico voor het ABP deels doorloopt omdat de ambtenaar in de verloftijd blijvend ongeschikt kan worden voor de ambtelijke functie waaruit hem verlof is verleend. Betrokkene houdt namelijk recht op invaliditeitspensioen, ook als de verloftijd niet meetelt bij de berekening van het ouderdomspensioen.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de verlofverlenende instanties het 25%-deel in het algemeen niet doorberekenen aan de betrokken ambtenaar. Het departement van Financiën deed dit in twee gevallen wel, hoewel het Verhaalsbesluit ABP-wet dit formeel niet toelaat.

De Rekenkamer merkt op dat er een verschil in behandeling optreedt tussen ambtenaren die wel toetreden tot een pensioenfonds van een internationale organisatie en ambtenaren die dat niet doen. De laatste groep betaalt de volledige pensioenpremie, dus ook het 25%-deel voor het recht op invaliditeitspensioen. De eerste groep heeft hetzelfde recht, maar betaalt daarvoor in het algemeen niet. Volgens de Rekenkamer is ook in dit geval sprake van rechtsongelijkheid. Om hieraan een eind te maken beveelt de Rekenkamer aan in de regelgeving vast te leggen dat het 25%-deel van de pensioenpremie op ambtenaren die toetreden tot een pensioenfonds van een internationale organisatie wordt verhaald.

3.4. *Conclusies en aanbevelingen*

De Rekenkamer is van oordeel dat de huidige regelgeving betreffende buitengewoon verlof van lange duur er mede de oorzaak van is dat de uitvoering daarvan door de verlofverlenende organisaties te wensen overlaat. Zo ontbreekt het aan duidelijkheid in de verlofartikelen van het ARAR, waardoor de regels voor buitengewoon verlof van lange duur op zeer uiteenlopende wijze worden toegepast. Voorts is de regelgeving voor de verlenging van buitengewoon verlof niet meer in overeenstemming met deze tijd waarin sprake is van vergaande decentralisatie van bevoegdheden. Verder acht de Rekenkamer het niet juist dat de salarissen van alle betrokken ambtenaren die nog niet het maximum van hun salarisschaal hadden bereikt tijdens het buitengewoon verlof automatisch periodiek worden verhoogd. Tenslotte wijst de Rekenkamer er op dat de regels voor de af te dragen/te betalen pensioenpremie tijdens buitengewoon verlof tot rechtsongelijkheid leiden en vaak verkeerd worden toegepast.

Zij beveelt daarom aan de regelgeving op deze punten aan te passen om de nodige consistentie, rechtsgelijkheid en duidelijkheid te bereiken. Tevens geeft zij in overweging de regeling voor buitengewoon verlof van lange duur ingeval van functies bij internationale organisaties te herijken.

4. REACTIE MINISTERS

De minister van Binnenlandse Zaken, verantwoordelijk voor de regelgeving inzake buitengewoon verlof van lange duur, deelde mee dat het onderzoeksverslag hem aanleiding geeft om overleg te gaan voeren met de ministeries en de Hoge Colleges van Staat. In dit overleg moeten de knelpunten met betrekking tot het buitengewoon verlof van lange duur aan de orde komen en de behoeften van de onderscheidende bevoegde gezagen. Wellicht leidt dit tot aanpassing van de regelgeving. Daarbij zal dan rekening worden gehouden met de nodige consistentie, rechtsgelijkheid en duidelijkheid alsmede met de managementvrijheid van de verschillende overheidsinstanties. De minister wil de bevoegdheden en verantwoordelijkheden tot het verlenen van buitengewoon verlof van lange duur maximaal decentraliseren en waar mogelijk en zinvol, dereguleren.

De minister is het niet eens met de opvatting van de Rekenkamer dat verhoging van de (fictieve) salarissen van ambtenaren met buitengewoon verlof van lange duur niet mogelijk is. Hij verwijst daarbij naar artikel 7 lid 3 van het BBRA 1984 waarin staat dat periodieke salarisverhoging achterwege blijft indien de ambtenaar zijn functie niet naar behoren vervult. De minister vindt het rechtspositioneel gezien bezwaarlijk om zo'n salarisverhoging achterwege te laten indien het bevoegd gezag het functioneren van de ambtenaar niet kan beoordelen omdat deze met buitengewoon verlof is. In afwachting van het te voeren interdepartementaal overleg blijft de minister vooralsnog de oude beleidslijn volgen.

De minister van Binnenlandse Zaken deelde verder mee dat hij in het algemeen kon instemmen met de conclusies van de Rekenkamer met betrekking tot zijn eigen departement. Hij zegde toe binnenkort het Handboek Personele Zaken op de betreffende onderdelen aan te passen. Bovendien zal de directie Personeelszaken de nodige aanpassingen in haar procedure aanbrengen.

De minister van Buitenlandse Zaken liet weten dat een intern onderzoek grosso modo tot dezelfde conclusies heeft geleid als het onderzoek van de Rekenkamer. Er zijn inmiddels maatregelen getroffen om de financiële aspecten van de pensioenaangelegenheden correct af te handelen. Het bureau Controlling en Informatievoorziening van de hoofddirectie Dienst Buitenlandse Zaken moet toezien op een tijdige afwikkeling en de administratieve organisatie beschrijven.

De minister van Economische Zaken deelde mee dat hij bij de interpretatie van de regelgeving zal afgaan op de aanwijzingen van zijn collega van Binnenlandse Zaken. Hij is zeer benieuwd naar diens mening over het Rekenkamerverslag. De minister heeft inmiddels zorggedragen voor een betere toepassing van de regels inzake de pensioenpremie. Ook is op het departement een formulier ontwikkeld waarin de voorwaarden staan die aan het verlof zijn verbonden. Betrokkene moet het formulier voorafgaand aan het verlof ondertekenen.

De minister van Financiën berichtte dat inmiddels correcties hebben plaatsgevonden in de gevallen waarin het ministerie ten onrechte teveel pensioenpremie aan het ABP had afgedragen. Met de aanbeveling om het ten onrechte bij twee betrokkenen in rekening gebrachte deel van de pensioenpremie (25%) aan hen te restitueren, kon de minister niet instemmen. Hij deelde tot slot mee de pensioenregelingen voor ambtenaren met buitengewoon verlof zonder bezoldiging als te rigide te ervaren. Hij heeft de minister van Binnenlandse Zaken al in 1993 benaderd met een voorstel om te komen tot een regeling die ook zou leiden tot een minder fout-gevoelige procedure voor de uitvoerende afdelingen.

De Rekenkamer vindt het niet juist dat de minister weigert het ten onrechte bij twee betrokkenen in rekening gebrachte deel van de pensioenpremie aan hen te restitueren. Op grond van de huidige regelgeving mag betrokkenen niets in rekening worden gebracht. De Rekenkamer doet wel de aanbeveling de regelgeving op dit punt te wijzigen (zie punt 3.3.2) maar dat zou dan voor toekomstige gevallen van toepassing zijn. Bovendien heeft de Rekenkamer vastgesteld dat het ministerie in vier andere soortgelijke gevallen het 25%-deel niet aan betrokkenen doorberekent.

Met betrekking tot de Belastingdienst deelde de staatssecretaris van Financiën mee dat hij instemt met de aanbeveling om een ambtenaar schriftelijk te laten bevestigen dat hij akkoord gaat met de voorwaarden. De staatssecretaris zal toezien op de naleving van een uniforme gedragslijn op dit punt. Ook zal hij ervoor zorgen dat teveel aan het ABP afgedragen, dan wel te weinig bij betrokkenen in rekening gebrachte

bedragen zullen worden in- dan wel teruggevorderd. De staatssecretaris is het niet eens met de stelling van de Rekenkamer dat in sommige gevallen verlof in het algemeen belang was toegekend, terwijl eigenlijk sprake was van persoonlijk belang. Hij heeft hierover contact opgenomen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De staatssecretaris is het evenmin met de Rekenkamer eens dat salarisverhoging tijdens het verlof niet mogelijk is.

Van de minister van Justitie werd, na een aantal telefonische aanmaningen en na de vaststelling van dit verslag een reactie ontvangen. De minister deelde mee dat zij het vreemd vond aandoen dat de Rekenkamer de verlofgevallen van rechterlijke ambtenaren, wegens het ontbreken van uitgebreide regelgeving voor die groep, heeft getoetst aan de regelgeving voor overige ambtenaren. Zij liet wel weten dat de verdere precisering van de regels voor rechterlijke ambtenaren haar aandacht heeft.

Met betrekking tot de salarisaanpassing tijdens het buitengewoon verlof van rechterlijke ambtenaren zal de minister een voorstel inbrengen in het sectoroverleg rechterlijke macht. De minister maakte hierbij de opmerking dat voor de zittende magistratuur geen beoordelingssysteem geldt, zodat het criterium goed functioneren niet kan worden toegepast.

Zij berichtte verder dat nadere aandacht zal worden geschonken aan de gesignaleerde problemen rondom de aanvraag van F2-verklaringen. De betreffende F2-verklaringen zijn inmiddels aangevraagd en het verhaal van de pensioenpremie is in gang gezet.

Tot slot liet de minister weten dat het doorbetalen van de toelage ex militaire rechtspraak tijdens het verlof op grond van de Rijkswet van 22 januari 1992 correct is. De Rekenkamer is echter van mening dat een toelage een vorm van bezoldiging is die als zodanig niet mag worden doorbetaald tijdens het buitengewoon verlof, dat altijd wordt verleend zonder behoud van bezoldiging.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij liet weten dat op enkele punten, zoals de toepassing van de pensioenregels, al concrete maatregelen zijn genomen.

Met betrekking tot de soms wel erg lange verlofperiode deelde de minister mee dat betrokken ambtenaren meestal in dienst zijn getreden van een internationale organisatie. In verband met de continuïteit van hun functioneren in die organisaties zijn relatief korte verloven vaak niet wenselijk. Bovendien gaat het in sommige gevallen om personeelsleden die deel uitmaakten van de zogenaamde landbouwpool. Zij zijn destijds aangesteld om als deskundigen te worden ingezet in ontwikkelingslanden. De minister vindt dat de beperking van de verlofduur niet van toepassing is op deze categorie ambtenaren.

De opmerkingen van de Rekenkamer over de lengte van de verloftermijnen geldt echter onverminderd voor het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Zij ziet dan ook niet in waarom ambtenaren van dit departement, gelet op de bestaande regelgeving, op dit punt een uitzonderingspositie zouden hebben.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen deelde mee dat de opmerkingen van de Rekenkamer in een aantal gevallen hebben geleid tot aanpassing van de bestaande regelgeving. Ook de procedures voor het aanvragen en toekennen van buitengewoon verlof van lange duur zijn nader onderzocht en waar nodig verbeterd. Het Personeelsadviescentrum zal voortaan alle verlofverleningen screenen zodat het niet meer kan voorkomen dat een onjuiste grondslag wordt toegepast of dat tijdens het verlof ten onrechte nog bepaalde bedragen worden uitbetaald. Wat betreft de periodieke salarisverhoging wacht de minister het standpunt van zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken af.

De voorwaarden voor het verlof worden schriftelijk vastgelegd in een brief die de betrokken ambtenaar vóór het verlof ondertekent. Ook zal het departement een vastgestelde zoektermijn bij terugkeer uit het verlof hanteren. De aanbevelingen van de Rekenkamer zullen worden opgenomen in de Administratieve Organisatievoorschriften.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deelde mee er wat betreft blokkering van periodieke salarisverhogingen voornamelijk van uit te gaan dat dit alleen mogelijk is bij onvoldoende functioneren, wat volgens hem bij verlofgangers niet het geval is. Bovendien zou, volgens de minister, het niet doorgaan van periodieke verhogingen een belemmering kunnen zijn bij het aanvaarden van functies in Europees verband. Met betrekking tot de opmerking van de Rekenkamer over de pensioenpremie in één geval deelde hij mee dat een en ander is gecorrigeerd. De minister zal in de toekomst rekening houden met de aanbevelingen over de aanvaarding van het verlof.

De minister van Verkeer en Waterstaat liet weten dat zij alle diensthoofden een brief zal sturen met het departementaal beleid inzake buitengewoon verlof van lange duur. In de brief vraagt zij ook aandacht voor een juiste interpretatie en uitvoering van de regelgeving op dit gebied.

De opmerkingen van de Rekenkamer over het achterwege laten van instemming van de minister van Binnenlandse Zaken acht de minister niet terecht. Verder is zij van mening dat alleen de maximumtermijnen genoemd in het ARAR gelden, en dat die termijnen op grond van het voorvoegsel «in beginsel» overschreden mogen worden.

De minister is het evenmin eens met de Rekenkamer dat ambtenaren tijdens het verlof niet in aanmerking kunnen komen voor salarisverhoging. Volgens haar verzet de bestaande regelgeving zich juist tegen het niet toekennen van deze salarisverhogingen. Alleen in de situatie dat een ambtenaar niet naar behoren functioneert, kan de verhoging achterwege blijven.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer deelde mee dat inmiddels het herstellen van de geconstateerde tekortkomingen (met name het aanvragen van F2-verklaringen en het correct toepassen van de regels inzake pensioenpremie) in gang is gezet. Het verstrekken van informatie aan de betrokken ambtenaren zal worden geïntensiveerd en bezien zal worden of de aanbeveling van de Rekenkamer om de betreffende ambtenaar een akkoordverklaring met de voorwaarden te laten ondertekenen wordt overgenomen. Verder liet de minister weten binnenkort te starten met het duidelijker beschrijven van de administratieve organisatie op dit punt.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport deelde mee dat de opmerkingen van de Rekenkamer hadden geleid tot aanscherping van de bestaande uitvoeringsvoorschriften. Met betrekking tot periodieke salarisverhogingen wacht de minister het standpunt van haar ambtgenoot van Binnenlandse Zaken af. Tot slot deelde de minister mee dat ten aanzien van invordering of terugvordering van onverschuldigd uitbetaalde bedragen zal worden gehandeld volgens de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 26 april 1990.

De president van de Algemene Rekenkamer antwoordde zich te kunnen vinden in de gemaakte opmerkingen. Een aantal procedures zijn inmiddels verbeterd. Er zijn initiatieven genomen om adequate voorlichting te geven aan kandidaten voorafgaande aan het buitengewoon verlof.

5. NAWOORD

De Rekenkamer heeft de indruk dat haar onderzoek heeft bijgedragen tot het besef dat het beleid ten aanzien van buitengewoon verlof van lange duur en de toepassing ervan aanpassing behoeven.

Het standpunt van de Rekenkamer dat een ambtenaar tijdens zijn buitengewoon verlof niet in aanmerking komt voor periodieke salarisverhogingen wordt vrijwel unaniem door de gecontroleerde instanties bestreden. Als oplossing hiervoor zou de Rekenkamer willen pleiten voor een verduidelijking van de regelgeving.