

Vergaderjaar 1994–1995

24 275

Rechtmatigheidsonderzoek 1994

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 augustus 1995

Hierbij zenden wij u de door ons deels op 21 augustus, deels op 24 augustus 1995 vastgestelde rapporten bij de financiële verantwoordingen 1994 van de ministeries, het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin, het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, de Nationale Schuld, de fondsen en het Staatsmuntbedrijf. De rapporten worden voorafgegaan door een Algemeen Gedeelte. De stukken zijn in dezelfde vorm aangeboden aan Hare Majesteit de Koningin, aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, aan de Minister van Financiën (samen met de desbetreffende verantwoordingen) en aan de overige bewindspersonen.

Algemene Rekenkamer

mr. H. E. Koning,
president

mr. dr. T. A. M. Witteveen,
secretaris

EMBARGO TOT DONDERDAG
31 AUGUSTUS 1995, 16.00 UUR

S-AFE

Vergaderjaar 1994–1995

24 275

Rechtmatigheidsonderzoek 1994

Nr. 2		RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK		
Inhoud	Blz.	5	Stand der verantwoording	
Algemeen gedeelte	5	5.1	Procedure	26
1 Inleiding	5	5.2	Begrotingsjaar 1992	26
2 Financiële verantwoording en financieel beheer	5	5.3	Begrotingsjaar 1993	26
2.1 Rekening en saldibalans	5	5.4	Begrotingsjaar 1994	
2.2 Uitvoering bezwaarbeleid	7			
2.3 Accountantscontrole	9			
2.4 Saldibalansen	9			
2.4.1 Aparte saldibalansen	9			
2.4.2 Landbouw Egalisatie Fonds	10			
2.4.3 Resultaten onderzoek saldibalans en toelichting	10			
2.5 Toelichting bij de rekening	11			
2.5.1 Opvallende verschillen tussen begroting en realisatie	11			
2.5.2 Overige resultaten	12			
2.6 Financiële verantwoordingen Agentschappen	12			
3 Financieel beheer	12			
3.1 Misbruik en oneigenlijk gebruik	12			
3.2 Terughoudend verplichtingenbeleid	15			
3.3 EG-steunmaatregelen	16			
3.4 Agentschappen	16			
3.4.1 Inleiding	16			
3.4.2 Oprichtingsvoorwaarden	17			
3.4.3 Financiële verhouding	18			
3.4.4 Toezicht	19			
3.4.5 Evaluatie	19			
3.4.6 Conclusies	19			
3.5 Fondsen	20			
3.5.1 Inleiding	20			
3.5.2 Nader onderzochte fondsen	21			
3.5.3 Motivering	21			
3.5.4 Inrichting en vormgeving	22			
3.5.5 Toezicht	22			
3.5.6 Conclusies	22			
3.6 Slotopmerkingen financieel beheer	23			
4 Bijzondere punten	24			
4.1 Oprichting van de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs	24			
4.2 Fonds Economische Structuurversterking	25			
			Rapporten bij de financiële verantwoordingen	
			Huis der Koningin	
			Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koning	
			Algemene Zaken	
			Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	
			Buitenlandse Zaken	
			Justitie	
			Binnenlandse Zaken	
			Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	
			Nationale Schuld	
			Financiën	
			Defensie	
			Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	
			Verkeer en Waterstaat	
			Economische Zaken	
			Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	
			Sociale Zaken en Werkgelegenheid	
			Volksgesondheid, Welzijn en Sport	
			Provinciefonds	
			Fonds Investeringsrekening	
			Landbouw-Egalisatie Fonds	
			Gemeentefonds	
			Infrastructuurfonds	
			Staatsmuntbedrijf	
			Bijlage 1	
			Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek	
			Overzicht 1: verplichtingen	
			De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1994	
			Overzicht 2: uitgaven	
			De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1994	
			Overzicht 3: ontvangsten	
			De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1994	
			Overzicht 4	
			De bevindingen van de Rekenkamer over de saldibalansposten 1994	

ALGEMEEN GEDEELTE

1. INLEIDING

Deze bundel bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd naar de financiële verantwoordingen van de ministeries, het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin, het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, de Nationale Schuld, vijf begrotingsfondsen en het Staatsmuntbedrijf. Het betreft in totaal 23 financiële verantwoordingen. Hierin zijn opgenomen de financiële verantwoordingen van vier agentschappen, die per 1 januari 1994 zijn ingesteld.

De indeling van de bundel is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een samenvatting van de onderzoeksresultaten die de financiële verantwoording betreffen. Hoofdstuk 3 geeft een samenvatting van de onderzoeksresultaten die het financieel beheer betreffen. Hoofdstuk 4 behandelt enkele bijzondere punten. Hoofdstuk 5 bevat de stand van zaken bij de afhandeling van de rekeningen van het Rijk.

Daarna volgen de afzonderlijke rapporten, die per ministerie, fonds of staatsbedrijf de uitkomsten bevatten van de verrichte onderzoeken. Deze rapporten worden steeds voorafgegaan door een samenvatting.

De bundel wordt afgesloten met bijlagen. Bijlage 1 bevat algemene informatie over belangrijke begrippen en principes van het rechtmatigheidsonderzoek. Bijlage 2 bestaat uit overzichten waarin de resultaten van het onderzoek naar de financiële verantwoording voor de hele rijksoverheid weergegeven worden.

2. FINANCIËLE VERANTWOORDING

2.1. Rekening en saldibalans

Een financiële verantwoording van een ministerie bestaat uit een rekening, een saldibalans, toelichtingen daarop en – voor zover van toepassing – een financiële verantwoording van een agentschap. Een rekening verantwoordt uitgaven, ontvangsten en verplichtingen. De belangrijkste gegevens over 1994 zijn in tabel 1 weergegeven. Om een trend aan te kunnen geven zijn voor de uitgaven en ontvangsten de scores over 1988 opgenomen, het eerste jaar dat op enigszins vergelijkbare wijze de rekening is beoordeeld. Voor de saldibalans was 1992 het eerste jaar van beoordeling.

Tabel 1
Totaaloordeel over de financiële verantwoordingen 1994 (bedragen in miljarden gulden) (1)

	uitgaven				ontvangsten				saldibalans (2)		
	1994	1993	1992	1988	1994 (3)	1993 (3)	1992 (3)	1988 (3)	1994 (3)	1993 (3)	1992 (3)
Begrotingen; totaalbedrag	f 215,6	f 215,7	f 207,1	f 163,8	f 207,7	f 216,9	f 207,1	f 169,4	f 1 545,9	f 1 053,6	f 1 578,6
Geen zekerheid over:											
- juistheid	1,4%	5,3%	7,2%	30,1%		0,1%		62,0%	0,2%		
- volledigheid					(0,2%)	(0,2%)	(0,3%)			(0,4%)	(0,1%)
Fout:											
- onjuist	1,6%	0,4%	1,4%	1,5%							
- onvolledig					(1,1%)					(0,6%)	(0,1%)
Geen belangrijke fouten en onzekerheden	97,0%	94,3%	91,4%	68,4%	100%	99,9%	100%	38,0%	99,8%	100%	100%
Begrotingsfondsen; totaalbedrag	f 25,5	f 21,3	f 19,5	f 20,7	f 27,1	f 21,7	f 20,5	f 21,7	f 57,2	f 47,5	f 4,8
Geen zekerheid over:											
- juistheid	1,2%	7,6%	7,9%	7,7%		0,1%		7,4%	2,2%	2,4%	21,3%
- volledigheid									(0,5%)		
Fout:											
- onjuist	0,8%	0,1%	0,1%	0,1%							
- onvolledig											
Geen belangrijke fouten en onzekerheden	98,0%	92,3%	92,0%	92,2%	100%	99,9%	100%	92,6%	97,8%	97,6%	78,7%
Totaal begrotingen en begrotingsfondsen	f 241,1	f 237,0	f 226,6	f 184,5	f 234,8	f 238,6	f 227,6	f 191,1	f 1 603,1	f 1 101,1	f 1 583,4
Geen zekerheid over:											
- juistheid	1,4%	5,5%	7,2%	27,6%		0,1%		55,8%	0,2%	0,1%	0,1%
- volledigheid					(0,2%)	(0,2%)	(0,3%)	(0,8%)		(0,3%)	(0,1%)
Fout:											
- onjuist	1,5%	0,4%	1,3%	1,3%							
- onvolledig					(1,0%)					(0,5%)	(0,1%)
Geen belangrijke fouten en onzekerheden	97,1%	94,1%	91,5%	71,1%	100%	99,9%	100%	44,2%	99,8%	99,9%	99,9%

¹ Niet in de tabel betrokken: de cijfers van verplichtingen, staatsbedrijven en agentschappen.

² In 1988 maakten de saldibalansen nog geen onderdeel uit van het rechtmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer.

³ Het tussen haakjes plaatsen van een percentage duidt op onzekerheid over de volledigheid, zonder dat een indicatie gegeven kan worden over de mate van onvolledigheid

Van het totaal van de uitgaven was 1,5% fout en 1,4% onzeker. Het foutenpercentage wordt negatief beïnvloed door een formele oorzaak: de totstandkomingsprocedure van een algemeen maatregel van bestuur bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport was ten tijde van het afronden van het Rekenkameronderzoek nog niet afgesloten. Het bedrag aan fouten was f 3,6 miljard (1993 f 0,9 miljard), het bedrag aan onzekerheden f 3,4 miljard (1993 f 13,1 miljard).

In de verantwoorde verplichtingen en ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

De Rekenkamer concludeert dat het afgelopen jaar de positieve ontwikkeling van vorig jaar zich heeft voortgezet. Ten opzichte van 1988 zijn duidelijke trends waarneembaar. Zowel bij de uitgaven als bij de ontvangsten heeft de Rekenkamer meer zekerheid over de rechtmatigheid. Dit kon worden toegeschreven aan de actie Comptabel Bestel. Verbeteringen in de administratieve organisatie en accountantscontrole hebben geleid tot een beter financieel beheer op de departementen.

Bij de resultaten per departement heeft vooral het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vooruitgang geboekt ten opzichte van 1993.

Zie voor de resultaten per departement de totaaloverzichten in bijlage 2 van deze bundel.

De positieve uitkomsten van het onderzoek naar de verplichtingen en ontvangsten verdienen echter ook nog een kanttekening. In de rekening en de saldibalans moeten verplichtingen, uitgaven en ontvangsten volledig verantwoord zijn. Bij de uitgaven heeft de Rekenkamer nauwelijks onvolledigheden geconstateerd. Bij de ontvangsten en de verplichtingen op de saldibalans wel. De bedragen zijn dan ten onrechte niet in de financiële verantwoording opgenomen. De onvolledigheid kan niet zoals de andere fouten en onzekerheden afgetrokken worden van de totaalbedragen, maar wordt in de overzichten op een aparte regel aangegeven.

Het komt regelmatig voor dat de Rekenkamer weet dat er meer verantwoord had moeten zijn, maar dat zij niet precies weet hoeveel. In die gevallen neemt zij in de overzichten de bedragen op die wél verantwoord zijn, maar plaatst deze tussen haakjes.

2.2. Uitvoering bezwaarbeleid

De artikelen 55 en 56 van de Comptabiliteitswet behandelen de mogelijkheid die de Rekenkamer heeft om bezwaar te maken tegen tekortkomingen in het financieel beheer of de financiële verantwoording (meer informatie is in bijlage 1 opgenomen). De Rekenkamer heeft binnen de in de wet genoemde voorwaarden een bezwaarbeleid geformuleerd, waarvan de grote lijn is dat zij bij overschrijdingen van haar tolerantiegrenzen twee jaar achtereenvolgens met het signaleren hiervan in haar rapporten bij de financiële verantwoording, maar in het derde jaar een onderzoek uitvoert waarmee zij een beslissing om bezwaar te maken onderbouwt. Tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 1994 zijn in dat kader de volgende onderzoeken uitgevoerd:

- accountantscontrole van overheidsprojecten bij het Kabinet van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken;
- accountantscontrole bij het Ministerie van Justitie;
- de produktgroep Uitkeringen Onderwijspersoneel (UO) van de Informatie Beheer Groep, verbonden aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen;
- interne controle bij de Centrale Organisatie en de krijgsmachtdelen bij het Ministerie van Defensie;
- geldelijke steun huisvesting gehandicapten bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
- administratieve organisatie Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- onderzoeks- en overige contracten bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- controle van uitgaven op grond van de Algemene Kinderbijslagwet en de Toeslagenwet en de ontvangsten uit hoofde van samenloop van loon met een uitkering in het kader van de Wet sociale werkvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- subsidiebeheer bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Van al deze onderwerpen is nagegaan wat de oorzaken van de problemen zijn, hoe lang de problemen al bestaan, welke maatregelen er inmiddels genomen zijn en of die maatregelen werken.

Op grond van haar bevindingen besloot de Rekenkamer in drie van deze gevallen bezwaar te maken, namelijk bij de UO, de interne controle bij de Centrale Organisatie van het Ministerie van Defensie en bij de RDW. Zij deelde dit de betrokken ministers mee.

Uiteindelijk heeft de Rekenkamer ten aanzien van één geval haar bezwaar gehandhaafd.

Dit betrof de UO. Weliswaar kondigde de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in zijn reactie maatregelen aan, maar de Rekenkamer acht het niet waarschijnlijk dat de thans aangekondigde maatregelen al in 1995 in belangrijke mate kunnen bijdragen tot verlaging van het percentage fouten bij de uitvoering van onderwijswachtgeld- en uitkeringsregelingen. In 1994 was het bedrag aan fouten 1,3% van het totale bedrag aan UO-uitkeringen. Dit was 0,3% hoger dan de norm die de Rekenkamer in haar onderzoek hanteerde.

De Rekenkamer heeft haar besluit het bezwaar te handhaven meege-deeld aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en aan de minister van Financiën. Aangezien dit bezwaar de rechtmatigheid betreft, zal de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen genoodzaakt zijn de indiening van een Wet tot opheffing van het bezwaar te bevorderen, tenzij inmiddels alsnog een regeling naar genoegen van de Rekenkamer is getroffen (Comptabiliteitswet, artikel 56, eerste lid). Als de indenniteitswet tot stand komt, is de onrechtmatigheid opgeheven.

De minister van Defensie heeft de Rekenkamer een gedetailleerd plan van aanpak met een tijdpad voorgelegd waarbinnen hij verbeteringen in opzet en werking van de interne controle denkt te realiseren. De Rekenkamer is van mening dat de aangekondigde maatregelen voldoende concreet en controleerbaar zijn en in opzet voldoende moeten zijn om de gebreken op te heffen. Zij besloot daarom haar bezwaar niet te handhaven. Wel zal zij het komende jaar beoordelen of daadwerkelijk volgens het plan van aanpak gewerkt wordt en of het de beoogde resultaten oplevert.

De minister van Verkeer en Waterstaat antwoordde ten aanzien van de RDW dat zij inmiddels een plan van aanpak voorzien van een tijdpad had vastgesteld waarin maatregelen waren opgenomen om verbeteringen te realiseren. Aangezien deze maatregelen voldoende concreet en controleerbaar waren en in opzet voldoende zouden moeten zijn om de gebreken op te heffen, besloot de Rekenkamer haar bezwaar niet te handhaven. Wel zal zij ook in dit geval het komende jaar beoordelen of volgens het plan van aanpak gewerkt wordt en of het de beoogde resultaten oplevert.

Het komende jaar zal de Rekenkamer opnieuw een aantal onderzoeken uitvoeren om een beslissing om bezwaar te maken te onderbouwen. Het betreft om te beginnen een drietal onderwerpen, waarnaar ook dit jaar al apart onderzoek werd verricht, te weten:

- accountantscontrole van overheidsprojecten bij het Kabinet van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken;
- onderzoekscontracten en «overige» contracten bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- afrekening van voorschotten (subsidiebeheer) bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Voorts betreft het de volgende vier onderwerpen:

- het financieel beheer van de ontvangsten bij arrondissementenrechtbanken van het ministerie van Justitie;
- het ministeriële toezicht op de Kunstenfondsen bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen;
- het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik voor de Wet verontreiniging oppervlaktewateren bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- consequenties voor de saldibalans van het Landbouwegalisatiefonds, afdeling A van het ontbreken van accountantscontrole op het Landbouwegalisatiefonds, afdeling B.

2.3. Accountantscontrole

Bij 22 van de 23 financiële verantwoordingen over 1994 is een accountantsverklaring afgegeven. Alleen voor het Fonds Investeringsrekening (FIR) was er, evenals in voorgaande jaren, slechts een rapport van bevindingen. Als gevolg van het ontbreken van accountantscontrole tot en met 1989 bestaat er namelijk geen zekerheid over de juistheid van het sinds de oprichting van het fonds opgebouwde betalingstekort. Het FIR is overigens met ingang van 1 januari 1995 opgeheven. Twee andere fondsen, het Infrastructuurfonds en het Landbouwegalisatiefonds afdeling A (LEF-A) kregen een verklaring met beperking. Bij beide fondsen is sprake van problemen die al enkele jaren spelen. De Rekenkamer doet het komend jaar een bezwaaronderzoek bij het LEF. Bij het Infrastructuurfonds gaat het om hoofdzakelijk problemen met het contractbeheer, die «geërfd» zijn van het Rijkswegenfonds, waarvan de oplossing nog enige tijd zal vergen.

Alle departementale rekeningen, de rekening van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin, van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en die van het Staatsmuntbedrijf zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring.

In alle gevallen heeft de Rekenkamer vastgesteld dat zij gebruik kon maken van de resultaten van de accountantscontrole. Dat wil niet zeggen dat er geen verschillen van inzicht met accountantsdiensten bestaan. Zo heeft de Rekenkamer het afgelopen jaar een discussie gevoerd met de accountantsdienst van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over een methode om door schatting de onzekerheid over de rechtmatigheid van bepaalde uitgaven te verminderen. Deze discussie zal voortgezet worden binnen het Interdepartementaal overlegorgaan van Departementale Accountantsdiensten (IODAD).

In het IODAD is in 1994 een discussie gevoerd over de rol van de accountantsdiensten in de veranderende overheid. Het IODAD heeft een nota opgesteld «Samenwerken in IODAD-verband» waarin actiepunten zijn vervat, die verder zullen worden uitgewerkt. Het beraad van secretarissen-generaal heeft zich achter deze nota geschaard. Ook de Rekenkamer oordeelt positief over de nota. Zij is het eens met het uitgangspunt dat de departementale accountantsdienst een beheersinstrument is voor de departementsleiding, dat niet alleen controle-informatie, maar ook sturingsinformatie ten behoeve van beleidsvoorbereiding en -uitvoering levert.

2.4. Saldibalansen

2.4.1. Aparte saldibalansen

Een aantal ministers voert naast het beheer over een departementale begroting ook het beheer over een of meer begrotingsfondsen. De Rekenkamer neemt het standpunt in dat artikel 65 van de Comptabiliteitswet deze ministers verplicht tot het opstellen van een complete financiële verantwoording voor elke begroting, dat wil zeggen dat naast een rekening met toelichting ook een saldibalans met toelichting dient te worden opgesteld. In het rechtmatigheidsonderzoek 1993 meldde de Rekenkamer dat de ministers van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat niet bij elke rekening een aparte saldibalans opstellen. Zij presenteerden toen een saldibalans, waarin de saldibalans van het door hen beheerde fonds geïntegreerd was.

Het afgelopen jaar is voor elk begrotingsfonds behalve voor het Fonds Investeringsrekening (FIR) een aparte saldibalans opgesteld. Voor het FIR heeft de Rekenkamer daar niet op aangedrongen, omdat dit fonds, zoals hiervoor reeds is vermeld, met ingang van 1995 is opgeheven.

De saldibalans van het Infrastructuurfonds was nog onvolledig. Deze saldibalans biedt slechts zeer ten dele inzicht in de posten die overgebracht moeten worden naar de begroting 1995 van het Infrastructuurfonds. Hoewel de minister van Financiën voor de financiële verantwoording 1994 één saldibalans voor meer begrotingen heeft toegestaan, had de Rekenkamer verwacht dat meer bereikt zou zijn. Zij heeft tenslotte al in haar verslag van het rechtmatigheidsonderzoek 1992 aangedrongen op aparte saldibalansen bij Verkeer en Waterstaat, juist met het oog op de instelling van het Infrastructuurfonds.

2.4.2. Landbouw Egalisatie Fonds

Bij het Landbouw Egalisatie Fonds (LEF) speelt een bijzondere problematiek die gevolgen heeft voor het oordeel over de saldibalans. Het LEF bestaat uit de afdelingen A en B. Het wordt beheerd door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

In afdeling A van het fonds worden de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten verantwoord die verband houden met de uitvoering van het communautaire landbouwbeleid en de oplegging, inning en afdracht van de eigen middelen.

Tot afdeling B van het fonds horen de ontvangsten en uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van de begroting van de Europese Unie door de lidstaat. Zij komen niet ten bate of ten laste van het Rijk en worden op rekeningen buiten begrotingsverband geboekt. Zowel het LEF-A als het LEF-B heeft een eigen rekening van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, maar er is een gemeenschappelijke saldibalans. De Rekenkamer heeft onzekerheid over de rechtmatigheid van posten op de saldibalans. Het gaat om de posten die betrekking hebben op de uitgaven en ontvangsten van LEF-B. De onzekerheid over de rechtmatigheid vloeit voort uit het feit dat de departementale accountantsdienst geen accountantsoordeel bij de financiële verantwoording van het LEF-B kan geven, zolang een aantal nationale en internationale knelpunten niet is opgelost.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er op verschillende niveaus activiteiten gaande zijn om de controletechnische problemen op te lossen. Het komende jaar zal zij zich een oordeel vormen over de voortgang (zie paragraaf 2.2).

2.4.3. Resultaten onderzoek saldibalans en toelichting

Bij ruim de helft van de ministeries en fondsen voldeden de saldibalans en de toelichting daarbij aan de eisen.

In de saldibalansen van Buitenlandse Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Defensie, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het LEF, het Infrastructuurfonds en het FIR trof de Rekenkamer belangrijke fouten of onzekerheden aan. Gebreken in de toelichting bij de saldibalans constateerde zij bij Buitenlandse Zaken en bij Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Bij de uitkomsten van de beoordeling van de saldibalans is steeds melding gemaakt van een bedrag dat «niet beoordeeld» is. Het gaat hierbij om de saldi van uitgaven en ontvangsten in het begrotingsjaar 1994 die de Rekenkamer meer in detail al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen 1993 en 1994. Voorts gaat het om tegenrekeningen die geen inhoudelijke waarde hebben, maar slechts in de balans zijn opgenomen om deze in evenwicht te brengen.

2.5. Toelichting bij de rekening

2.5.1. Opvallende verschillen tussen begroting en realisatie

De Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar de toelichtingen bij enkele uitgaven- en ontvangstenartikelen in de rekening 1993 en 1994 waarvan de realisatie in vrijwel alle gevallen de afgelopen vijf jaar opvallend verschilde van de oorspronkelijke begroting.

In totaal zijn 21 artikelen geselecteerd. Omdat in 1994 twee artikelen werden samengevoegd, heeft de Rekenkamer uiteindelijk 41 toelichtingen onderzocht (21 over 1993 en 20 over 1994). Daarvan werd beoordeeld of de informatie over de oorzaken van de verschillen toereikend was. Wanneer in de toelichting verwezen werd naar toelichtingen bij supplementaire begrotingswetten werden deze ook in het onderzoek betrokken. Tevens werd beoordeeld of de informatie over beoogde effecten, activiteiten en prestaties van beleid toereikend was. De beperkte opzet van het onderzoek rechtvaardigt geen algemeen oordeel over de toereikendheid van de toelichting bij de rekening, maar leidt slechts tot indrukken over de kwaliteit daarvan. Daarom is niet in elk departementaal rapport gerapporteerd over de bevindingen.

Het onderzoek past in het streven van de Rekenkamer om systematischer aandacht te geven aan het beoordelen van de toereikendheid van de toelichtingen.

De Rekenkamer vond een toelichting toereikend als ten minste 75% van het verschil tussen begroting en realisatie was verklaard, als de verklaring alle relevante oorzaken noemde en overeenstemde met de werkelijkheid. Zij vond de toelichting ontoereikend als deze een onjuiste voorstelling van zaken gaf of zo weinig verklaarde dat geen goed beeld van de oorzaken van de verschillen werd gegeven. In alle overige gevallen vond de Rekenkamer de toelichting niet geheel toereikend. Tabel 2 laat zien tot welke oordelen het onderzoek leidde.

Tabel 2
Oordelen over de toelichtingen

	1993	1994	totaal
toereikend	9	11	20
niet geheel toereikend	7	6	13
ontoereikend	5	3	8
totaal	21	20	41

De tabel laat zien dat 20 van de 41 onderzochte toelichtingen een toereikend inzicht gaven in de oorzaken van de verschillen tussen begroting en realisatie.

De belangrijkste reden voor het oordeel *niet geheel toereikend* was dat de toelichting niet alle oorzaken van het verschil noemde. De belangrijkste reden voor het oordeel *ontoereikend* was dat de oorzaken van het verschil niet of nauwelijks vermeld waren.

De Rekenkamer stelde vast dat in 1993 bij 18 van de 21 artikelen en in 1994 bij 17 van de 20 de primaire oorzaak van het verschil tussen raming en realisatie in de ramingen lag. Deze berustten soms op verouderde of niet-toereikende gegevens. In andere gevallen was sprake van nieuw beleid; hierbij is het verplichtingen-/kasritme moeilijk te ramen. In de meeste gevallen was echter voorzichtig tot zeer voorzichtig, bijvoorbeeld bij ontvangstenartikelen «pro memorie» geraamd.

De Rekenkamer acht dit ongewenst, omdat hierdoor ruimte in de begroting wordt gecreëerd waarmee bijvoorbeeld tegenvallers kunnen worden opgevangen, zonder dat dit direct zichtbaar is voor de Staten-Generaal. Vijf ministeries hebben toegezegd maatregelen te zullen nemen om de ramingen te verbeteren.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat voorgeschreven informatie over de gevolgen van over- en onderschrijdingen voor de geplande activiteiten en prestaties vrijwel altijd ontbrak. Dit betekent dat de Staten-Generaal informatie ontbeert die onder meer van belang is bij het beoordelen van nieuwe begrotingen.

De minister van Financiën onderkende de tekortkomingen in de toelichtingen bij de financiële verantwoordingen. Hij stelde dat de aandacht de afgelopen jaren meer gericht was geweest op de toelichtingen bij de begrotingen. Hij had onlangs een onderzoek laten uitvoeren naar de mate waarin sprake is van structurele onderuitputting. Dit onderzoek leidde tot de voorzichtige conclusie dat er geen groot aantal uitgavenartikelen is dat elk jaar een forse afwijking (3%) in dezelfde richting ten opzichte van de raming vertoont.

De bepaling over het opnemen van informatie in de toelichting over de gevolgen van over- en onderschrijdingen op activiteiten, prestaties en beoogde effecten is nader gepreciseerd bij de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet. Hierbij moet volgens de minister worden bedacht dat er sprake is van een groeiproces dat nog wel enige tijd nodig zal hebben. Het onderzoek van de Rekenkamer gaf de minister aanleiding om ook de ontvangstenartikelen nader te analyseren.

2.5.2. *Overige resultaten*

De Rekenkamer constateerde dat de meeste toelichtingen bij de rekeningen 1994 voldeden. Tekortkomingen trof zij aan in de toelichtingen bij de rekeningen van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin, Algemene Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

2.6. Financiële verantwoordingen Agentschappen

In 1994 functioneerden vier agentschappen, te weten de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie, het Duyverman Computer Centrum (DCC) van het Ministerie van Defensie, Senter van het Ministerie van Economische Zaken en de Plantenziektenkundige Dienst (PD) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De financiële verantwoordingen van de agentschappen voldeden grotendeels aan de eisen. Bij Senter waren rekening en balans niet geheel opgesteld conform de voorschriften. Voorts vertoonden de toelichtingen op beide tekortkomingen. Dit laatste was ook het geval met de toelichting op de balans van de PD.

3. FINANCIËEL BEHEER

3.1. Misbruik en oneigenlijk gebruik

In het rechtmatigheidsonderzoek 1994 is het misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van regelingen opnieuw onderwerp van onderzoek geweest. De Rekenkamer noemt uitgaven M en O-gevoelig wanneer de aanspraak op een uitkering of de hoogte daarvan vastgesteld wordt met behulp van gegevens van een belanghebbende; ontvangsten noemt zij M en O-gevoelig wanneer de plicht een heffing te betalen of de hoogte van

een heffing vastgesteld wordt met behulp van gegevens van een belanghebbende. Een voorbeeld van M en O-gevoelige uitgaven zijn subsidies; een voorbeeld van M en O-gevoelige ontvangsten zijn belastingopbrengsten.

Het verschil van mening over de definitie van M en O-gevoeligheid tussen het Ministerie van Financiën, waarvan de Rekenkamer de twee voorgaande jaren melding maakte, is inmiddels de wereld uit. Het ministerie van Financiën heeft de te hanteren definitie in een brief vastgelegd. Voorts heeft het ministerie daarin aan alle hoofden van eenheden Financieel-Economische Zaken laten weten dat ieder departement een overzicht zou moeten hebben van alle regelingen waar, door de afhankelijkheid van gegevens van derden, M en O zou kunnen optreden en van de maatregelen die genomen zijn om het optreden van M en O te voorkomen en te bestrijden.

De Rekenkamer heeft besloten om de ministeries de tijd te geven zich aan te passen aan de voor sommige departementen nieuwe definitie. Daarom heeft zij in het rechtmatigheidsonderzoek 1994 niet beoordeeld of de ministeries beschikken over de, door het Ministerie van Financiën verlangde, volledige en actuele inventarisatie van M en O-gevoelige regelingen. Dat sommige ministeries tijd nodig hebben bleek onder meer uit de reactie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, een van de ministeries die tot op heden de beperkte definitie hanteerde. Dit ministerie deelde mee dat het zich nog beraadt op maatregelen.

De Rekenkamer heeft onderzocht of het M en O-beleid van de ministers zodanig is dat de onzekerheid over de rechtmatigheid die resteert uitsluitend het gevolg is van bepaalde beperkingen in de mogelijkheden om verdergaand te controleren. Een beperking ontstaat wanneer er wettelijke bepalingen zijn die verdergaande controle door de minister verhinderen. Ook als door middel van een kosten/baten-analyse is vastgesteld dat verdergaande controle meer kost dan opbrengt, ziet de Rekenkamer dit als een beperking.

Het afgelopen jaar heeft de Rekenkamer een discussie gevoerd met de Belastingdienst over het M en O-beleid. Het onderwerp van deze discussie was de inzet van mensen en middelen voor controle en de prioriteitstelling daarbij. Aangezien het hele werkkterrein van de Belastingdienst M en O-gevoelig is moet deze dienst voortdurend afwegen waar de middelen ter bestrijding van M en O worden ingezet. De Rekenkamer wilde graag meer inzicht hebben in het beleid dat aan deze afwegingen ten grondslag ligt. Met de Belastingdienst is afgesproken dat de Rekenkamer dit inzicht zal krijgen. Ook zijn met de departementale accountantsdienst afspraken gemaakt over een meer integrale beoordeling van het M en O-beleid en de uitvoering daarvan.

Het onderzoek van de Rekenkamer richtte zich onder meer op een M en O-gevoelige regeling bij acht departementen. Drie van deze regelingen werden uitgevoerd door lagere overheden. Het betrof de regeling Basiseducatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, het Besluit woninggebonden subsidies van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Rekenkamer staat op het standpunt dat een minister verantwoordelijk is voor de recht- en doelmatige besteding van de gelden die op zijn/haar begroting staan. Voor uitvoering buiten de rijksoverheid betekent dit dat de minister waarborgen moet scheppen voor een recht- en doelmatige besteding bijvoorbeeld door het uitvoeren van toezicht. In geen van de genoemde drie gevallen bleken op alle punten voldoende

garanties geschapen te zijn voor een rechtmatige uitvoering van de regeling.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen antwoordde dat hij wil wachten met het uitvoeren van de aanbeveling waarborgen te scheppen, tot de rijksbrede discussie over dit onderwerp tot meer concrete aanwijzingen leidt.

De enige onderzochte regeling waarmee ontvangsten gemoeid waren, was de Regeling kansspelbelasting van het Ministerie van Financiën. De Rekenkamer was van mening dat het controlebeleid voor deze regeling tekortkomingen vertoonde, waardoor de volledigheid van de opbrengst niet gewaarborgd was. De staatssecretaris van Financiën wees erop dat de Rekenkamer bij haar oordeelsvorming rekening had moeten houden met de afweging tussen in te zetten mensen en middelen voor de verschillende belastingwetten die de Belastingdienst moet handhaven en met de verschillende fiscale belangen en risico's die daarmee gemoeid zijn.

Het verschil van mening over de kansspelbelasting raakt aan de discussie tussen Belastingdienst en Rekenkamer over de inzet van mensen en middelen voor controle en de prioriteitstelling daarbij. De Rekenkamer heeft, vanwege de met de Belastingdienst gemaakte afspraak dat deze haar nader over zijn beleid in dezen zal informeren, besloten geen consequenties voor de rekening te verbinden aan haar kritiek op het controlebeleid voor de kansspelbelasting.

Bij de Ministeries van Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Verkeer en Waterstaat, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Rekenkamer in een vervolgonderzoek nagegaan of tekortkomingen in het M en O-beleid voor regelingen die zij in het rechtmatigheidsonderzoek 1993 constateerde, inmiddels waren verholpen. Bij vrijwel alle regelingen bleek dat er vooruitgang geboekt was.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1993 meldde de Rekenkamer de (teleurstellende) resultaten van het onderzoek naar het M en O-beleid voor de Interimregeling ziektekosten ambtenaren, inmiddels Besluit tegemoetkoming ziektekosten rijksambtenaren geheten. Dit jaar keek zij opnieuw naar deze regeling: bij vrijwel alle ministeries was het M en O-beleid voor de IRZK in 1994 toereikend. Bij het Kabinet van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken was het controlebeleid in 1994 weliswaar verbeterd, maar nog niet geheel toereikend. Ook bij het Ministerie van Financiën was veel werk verzet voor de controle, maar zal pas in 1995 sprake zijn van een toereikend controlebeleid. Dit hangt mede samen met de grote aantallen personen die het hier betreft.

De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer in maart 1995 laten weten dat voor alle subsidies het M en O-beleid inmiddels op orde is (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 22 150, nr. 25). De onderzoeksresultaten van de Rekenkamer laten zien dat dit beeld te optimistisch is, hoewel dat voor een belangrijk deel te wijten zal zijn aan het feit dat de Rekenkamer niet alleen de opzet, maar ook de uitvoering van het M en O-beleid in haar onderzoek betreft. Toch ziet ook de Rekenkamer een positieve ontwikkeling: de ministeries krijgen steeds meer aandacht voor mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik en steeds meer oog voor oplossingen die zij zelf kunnen aanbrenge.

3.2. Terughoudend verplichtingenbeleid

Bij het opstellen van de Voorjaarsnota 1994 (kabinet Lubbers III) bleek dat er voor in totaal f 1 050 miljoen te veel uitgegeven en te weinig ontvangen was (belastingontvangsten niet meegerekend). De ministerraad besloot dat elk ministerie een aandeel moest leveren om dit bedrag te compenseren door op de uitgaven te besparen. Als gevolg van dit besluit schreef de minister van Financiën zijn collega's dat met ingang van juni 1994 een terughoudend beleid moest worden gevoerd bij het aangaan van verplichtingen en het doen van kasbetalingen (Brief van 2 juni 1994, kenmerk IRF94/450).

De Rekenkamer verrichtte onderzoek naar dit terughoudend verplichtingenbeleid.

Zij stelde vast dat de minister van Financiën voorzien had in de noodzakelijke waarborgen voor een juiste uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid, maar dat deze in de praktijk niet geheel voldeden.

De waarborgen bestonden uit aanwijzingen voor de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid, nadere afspraken hierover, voorafgaand toezicht door de Inspectie Rijksfinanciën van zijn ministerie en controle van de uitvoering door de accountantsdiensten. Het toezicht door de Inspectie Rijksfinanciën werd grotendeels gedelegeerd aan de centrale directies Financieel-Economische Zaken.

De belangrijkste aanwijzing was, dat alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten worden aangegaan. Onvermijdelijk zijn verplichtingen:

- waarvan wettelijk dwingend is voorgeschreven dat ze moeten worden aangegaan;
- die onvermijdelijk zijn voor het functioneren van de dienst;
- die niet kunnen worden opgeschort zonder ernstige schade.

Deze aanwijzing bleek echter ruimte te bieden voor verschillende interpretaties. Dit heeft ertoe geleid dat de minister van Financiën niet met alle ministeries wederzijds bevredigende afspraken heeft kunnen maken over de invulling van het terughoudend verplichtingenbeleid.

In de praktijk bleek bij de meeste ministeries in voldoende mate gewaarborgd dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen konden worden aangegaan. Bij de ministeries van Justitie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kwam de Rekenkamer echter tot een negatief oordeel. De belangrijkste punten van kritiek waren:

- het beleid was niet juist, tijdig en volledig kenbaar gemaakt aan de onderdelen die het moesten uitvoeren;
- de centrale directie Financieel-Economische Zaken oefende niet zelf toezicht uit op de uitvoering van het beleid, maar maakte gebruik van de controlewerkzaamheden van de accountantsdienst. Deze werkzaamheden vonden vooral na beëindiging van het beleid plaats, waardoor gedurende de uitvoering geen tijdige bijsturing mogelijk was.

De minister van Financiën zei toe bij eventuele toekomstige bijzondere situaties de rol van de accountantsdiensten nader te expliciteren.

Naar de mening van de Rekenkamer moeten de effecten van de maatregel meetbaar zijn en gemeten worden om te kunnen bepalen of het terughoudend verplichtingenbeleid een geschikt instrument is om een dreigende overschrijding tussentijds te compenseren.

Zij constateerde dat de minister geen voorzieningen had getroffen voor meting van de effecten van de maatregel.

De minister merkte hierover op dat het ook nuttig kan zijn tot een maatregel te besluiten indien het plausibel is dat deze een bijdrage aan de oplossing van de problematiek kan leveren. Tevens wijst hij op de complicaties om de effecten te meten.

3.3. EG-steunmaatregelen

De lidstaten van de Europese Unie dienen ingevolge de artikelen 92 en 93 van het EG-verdrag het verlenen van steun aan ondernemingen of andere rechtspersonen vooraf te melden bij de Europese Commissie (EC). Aanmelding is nodig om de EC te laten beoordelen of een bepaalde steunmaatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie ongunstig zal beïnvloeden en daarmee onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1994 ging de Rekenkamer bij ieder departement na of er sprake is van steunverlening en zo ja of de administratieve organisatie van het departement voorziet in procedures die waarborgen dat alle steunverlening vooraf wordt gemeld bij de EC.

De Rekenkamer constateerde dat bij de Ministeries van Financiën (inclusief de Belastingdienst), Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Economische Zaken steunverlening voorkomt. Al deze departementen hebben procedures voor het aanmelden van steunverlening.

De drie eerstgenoemde ministeries werkten ook volgens deze procedures.

Bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer functioneerde de procedure in de praktijk nog niet goed. In het bijzonder het toezicht op de naleving van de procedure vertoonde gebreken.

Bij het Ministerie van Economische Zaken constateerde de Rekenkamer, dat de interne procedure ter toetsing van aanmelding van algemene steunmaatregelen bij de Europese Commissie werd nageleefd. De Rekenkamer pleit sedert enige tijd overigens voor het eveneens intern administratief vastleggen van de procedure individuele steunverlening; tot nu toe zonder succes.

3.4. Agentschappen

3.4.1. Inleiding

Agentschappen zijn instellingen die deel uitmaken van een ministerie, maar een afgezonderd en deels afwijkend beheer voeren, met als doelstelling een doelmatiger beheer. Een agentschap onderscheidt zich van «normale» departementsonderdelen doordat het reserves kan vormen, verzekeringen af kan sluiten en bepaalde bevoegdheden heeft op het gebied van huisvesting. De minister blijft echter ten principale verantwoordelijk voor het beleid en het beheer. De verantwoording die de minister hierover aflegt, maakt onderdeel uit van de financiële verantwoording van het ministerie in zijn geheel. In principe is het dus mogelijk dat een minister meer verantwoordingen uitbrengt waarvoor hij of zij verantwoordelijkheid draagt, te weten een verantwoording over het ministerie (in enge zin), verantwoordingen over agentschappen en verantwoordingen over onder hem of haar ressorterende begrotingsfondsen. De status van agentschappen is geregeld in de Comptabiliteitswet.

De Rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze invulling is gegeven aan de relatie tussen de ministeries en de agentschappen. Daartoe heeft zij de oprichtingsvoorwaarden beoordeeld, de financiële verhouding tussen het ministerie en het agentschap, het toezicht van de minister op het agentschap en de regelingen rond de evaluatie van het functioneren van het agentschap. Zeven agentschappen waren in het onderzoek betrokken (zie tabel 3).

Tabel 3
Agentschappen bij de rijkdienst per 1 januari 1995

Ministerie	Agentschap	Datum instelling
Defensie	Duyverman Computer Centrum (DCC)	1 januari 1994
Economische Zaken	Senter	1 januari 1994
Justitie	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	1 januari 1994
LNV	Plantenziektenkundige dienst (PD)	1 januari 1994
Binnenlandse Zaken	Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP)	1 januari 1995
Justitie	Dienst Justitiële inrichtingen (DJI)	1 januari 1995
Verkeer en Waterstaat	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)	1 januari 1995

Eind maart 1995 is de ministerraad akkoord gegaan met de instelling van zes nieuwe agentschappen met ingang van 1996. De minister van Financiën heeft de Rekenkamer laten weten dat voor deze agentschappen een oprichtingsstatuut is gehanteerd. Hierin is systematisch vastgelegd welke taken het agentschap uitvoert, welke producten en diensten het levert, welke kengetallen het zal hanteren en welke afwijkende beheersregels voor het agentschap zullen gelden. Voor de reeds bestaande agentschappen wordt alsnog ook een statuut opgesteld.

3.4.2. Oprichtingsvoorwaarden

De memorie van toelichting bij de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet spreekt over drie voorwaarden voor instelling van een agentschap:

- er dient sprake te zijn van producten of diensten die zowel kwalitatief als kwantitatief meetbaar zijn. Kengetallen spelen hierbij een belangrijke rol. Tijdens de begrotingsvoorbereiding moeten concrete afspraken gemaakt worden over de te bereiken resultaten en de kosten die daarmee gemoeid zijn;
- er dient een reële mogelijkheid te bestaan om als agentschap doelmatiger te opereren;
- de administratie en informatievoorziening moeten voldoen aan de eisen die horen bij een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering. Voordat een agentschap wordt ingesteld moet er een goedkeurende accountantsverklaring zijn; bovendien moet er een reëel perspectief zijn op een goedkeurende verklaring na instelling van het agentschap.

De Rekenkamer heeft de bestaande agentschappen op deze drie punten onderzocht. In tabel 4 zijn de resultaten weergegeven.

Tabel 4
Oprichtingsvoorwaarden

Agentschap	Meetbare produkten/ diensten	Kans op doel- matiger werken onderbouwd	Goedkeurende accountants- verklaring vóóraf
DCC	ja	in aanzet	ja
Senter	ja	nee	ja
IND	ja	in aanzet	ja
PD	ja	in aanzet	ja
IVOP	ja	nee	ja
DJI	beperkt	nee	ja
KNMI	beperkt	nee	ja

De Rekenkamer constateerde dat alle agentschappen vooraf verwachtten dat zij als agentschap doelmatiger dan voorheen zouden kunnen functioneren. De mogelijkheid geld te reserveren, het transparant kunnen maken van processen, het inbouwen van marktwerking en toegenomen flexibiliteit zagen zij als voordelen van hun instelling. Van een toereikende onderbouwing was echter bij geen van de agentschappen sprake.

De minister van Financiën merkte op dat vooraf beoordeeld is of verwacht mag worden dat voor een dienst de mogelijkheid bestaat om aantoonbaar doelmatiger te gaan werken. Hiervoor moesten kengetallen dienen. Op dit moment worden nog niet bij alle agentschappen kengetallen gehanteerd die (voldoende) inzicht geven in de doelmatigheid. Behalve door middel van kengetallen kan volgens de minister de doelmatigheid van een agentschap ook door het in rekening brengen van prijzen van produkten tot uitdrukking komen. In beide gevallen wordt de doelmatigheid tot uitdrukking gebracht met behulp van volume- en prestatiegegevens. De minister streeft ernaar dat in de toelichting bij de begroting 1996 hiervan resultaten kunnen worden getoond.

Bij het KNMI en de DJI is inmiddels een kostenonderzoek uitgevoerd waarbij verschillende produkten en produktgroepen zijn gedefinieerd. De kosten zullen aan deze produktgroepen worden toegerekend, waardoor ook bij deze agentschappen gemeten kan worden.

3.4.3. Financiële verhouding

Er zijn geen specifieke voorschriften gegeven voor de financiële verhouding tussen ministerie en agentschap. Uit de memorie van toelichting bij de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet kan wel worden afgeleid dat voorafgaand aan de instelling de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het agentschap duidelijk moeten worden geregeld. De Rekenkamer is ervan uitgegaan dat dit ook geldt voor de financiële verhouding. Zij heeft met name aandacht besteed aan het uitgangspunt dat het agentschap op eigen benen moet staan, wat volgens haar inhoudt dat alle kosten van het agentschap ook aan het agentschap moeten worden toegerekend. Voor de bekostiging van het agentschap is sprake van ontvangsten op basis van tarieven, eventueel in combinatie met een bijdrage van het ministerie.

Bij geen enkel agentschap bleek de financiële verhouding tussen het departement en het agentschap op alle punten duidelijk te zijn geregeld. De Rekenkamer constateerde onduidelijkheden bij:

- het doorberekenen van kosten voortvloeiend uit door het ministerie verrichte diensten ten behoeve van het agentschap (Senter);
- de huisvestingslasten (PD);
- de kosten van vervanging van reeds in gebruik zijnde computer-apparatuur (IVOP);
- het reserveren (IND).

Bij het KNMI kon geen duidelijke relatie worden gelegd tussen de bijdrage van het ministerie aan het agentschap ad f 52 miljoen en de daarvoor geleverde goederen en diensten.

De minister van Financiën deelde mee dat hij verwacht dat de onduidelijkheden die nog in de financiële verhouding tussen departement en agentschap bestaan, grotendeels in de oprichtingsstatuten zullen worden opgelost. Daarnaast laat hij beoordelen of de Regeling departementale begrotingsadministratie voor de agentschappen aangepast moet worden. Hierbij zullen de onduidelijkheden die de Rekenkamer gesignaleerd heeft worden betrokken. Voor de onduidelijkheid over de huisvestingskosten wacht hij de resultaten van een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de financieringssystemen af. Daarna zal worden gezien of verdere actie noodzakelijk is.

3.4.4. Toezicht

De Rekenkamer is van oordeel dat het toezicht op het financieel beheer en de taakuitvoering van het agentschap zodanig geregeld moet zijn dat de minister zijn verantwoordelijkheid kan blijven dragen. Zij constateerde dat dit het geval was.

3.4.5. Evaluatie

In de memorie van toelichting bij de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet is gesteld dat een agentschap door het departement periodiek kritisch moet worden doorgelicht. De Rekenkamer leidde hieruit als norm af dat bij instelling van een agentschap moet zijn voorzien in een tijdstip van evaluatie. Tevens dient het doel van de evaluatie daarbij te zijn gedefinieerd.

Bij vijf agentschappen was vooraf een datum van evaluatie vastgesteld; het doel van de evaluatie was echter niet gedefinieerd. Voor de IND was het voornemen te evalueren in de begroting 1995 vastgelegd. Bij de DJI was niet voorzien in evaluatie.

De minister van Financiën deelde mee dat in de oprichtingsstatuten inmiddels voor elk agentschap de evaluatiedatum is vastgelegd. Bij de evaluatie zal gewerkt worden met het model met criteria voor beleids-evaluatie dat in samenwerking met de Rekenkamer is ontwikkeld. In 1997 is een integrale evaluatie van het functioneren van de agentschappen voorzien, met als doel te beoordelen of deze vorm van beheer inderdaad tot een betere bedrijfsvoering heeft geleid.

3.4.6. Conclusies

De verhouding tussen de departementen en de zeven op 1 januari 1995 bestaande agentschappen was op de volgende punten nog niet voldoende ordelijk geregeld:

- bij enkele agentschappen was in beperkte mate sprake van meetbare producten of diensten;
- geen enkel agentschap kon een toereikende onderbouwing van het doelmatiger werken leveren;

- de financiële relatie tussen de departementen en de agentschappen was niet duidelijk geregeld;
- bij één agentschap was niet voorzien in een evaluatie; bij de overige was het doel van de evaluatie niet vastgelegd.

Het toezicht door de minister bleek voor alle agentschappen op één na goed geregeld.

Het Ministerie van Financiën heeft activiteiten ondernomen om deze tekortkomingen op te heffen, zoals het vervaardigen van oprichtingsstatuten, zowel voor de nog op te richten als voor de reeds bestaande agentschappen. Tevens is het ministerie van plan in 1997 een rijksbrede evaluatie te verrichten.

3.5. Fondsen

3.5.1. Inleiding

De Rekenkamer heeft een verkennend onderzoek naar fondsvorming ingesteld. Een inventarisatie leidde tot 42 fondsen; onder te verdelen in:

- 5 begrotingsfondsen: dit zijn fondsen in de zin van artikel 2 van de Comptabiliteitswet;
- 34 zelfstandige bestuursorganen, de ZBO-fondsen: dit betreft vormen van externe verzelfstandiging;
- drie posten op de begroting met de naam fonds.

Het uitgaventotaal van de begrotingsfondsen over 1994 bedroeg circa f 25,5 miljard, het totaal van de ontvangsten circa f 27 miljard. Met de 37 overige fondsen was een begrotingsbedrag van circa 2,4 miljard gemoeid. In tabel 5 zijn de vijf grootste van deze fondsen vermeld.

Tabel 5
De vijf grootste fondsen (bedragen x f 1 miljoen)

Naam fonds	Begrotingsbedrag '94
Stadsvernieuwingsfonds	1 055
Fonds Sociale Vernieuwing	661
Waarborgfonds Sociale Woningbouw	150
Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds	85
Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw	81
Totaal	2 032

De omvang van deze 5 fondsen tezamen bedraagt circa 85% van het totaal. Opvallend is dat de twee grootste fondsen, het Stadsvernieuwingsfonds en het Fonds Sociale Vernieuwing, geen fonds zijn in financieel-technische zin, maar deel uitmaken van de reguliere begroting van respectievelijk de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Binnenlandse Zaken.

Bij 32 van de 37 fondsen bestond de mogelijkheid tot reservevorming. Het totaal van de reserves bedroeg per eind 1993 circa f 200 miljoen. De gegevens per eind 1994 waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar.

De grootste reserve was gevormd door de Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidsfonds voor het onderwijs (ruim f 80 miljoen). Voorts kenden enkele fondsen gelieerd aan het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij relatief omvangrijke reserves f 15,9 miljoen bij het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij, Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw f 27,4 miljoen en het Borgstellings-

fonds f 39 miljoen). Voor de overige fondsen bedroeg de reserve maximaal enkele miljoenen.

Het voormalige Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur kende de meeste fondsen, namelijk 21. Hiervan behoren er 12 tot de sector Cultuur. Deze vallen nu onder het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

3.5.2. Nader onderzochte fondsen

De Rekenkamer heeft 9 fondsen, verbonden aan 7 ministeries, nader onderzocht op motivering van de fondsvorming, de inrichting en vormgeving van het fonds en het ministeriële toezicht. Bij de keuze van deze fondsen is een zo groot mogelijke variëteit nagestreefd. Uit alle drie de categorieën zijn daarom één of meer fondsen gekozen, daarnaast is één sociaal fonds gekozen: het Toeslagenfonds (zie tabel 6). De conclusies die in dit deel van het onderzoek worden getrokken hebben alleen betrekking op de onderzochte fondsen.

Tabel 6
Geselecteerde fondsen

Fonds	Verbonden met het Ministerie van
1 Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds (A&O-fonds)	Binnenlandse Zaken
2 Commissie Vernieuwingsfonds Hoger Beroepsonderwijs (HBO)	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
3 Stadsvernieuwingsfonds	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
4 Luchtverontreinigingsfonds (LuVo)	
5 Infrastructuurfonds *	Verkeer en Waterstaat
6 Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw (O&S-fonds)	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
7 Toeslagenfonds	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
8 Fonds voor de Topsporter	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
9 Stimuleringsfonds voor Nederlandse Culturele Omroepproducties	

* Als begrotingsfonds dient het Infrastructuurfonds een eigen begroting en financiële verantwoording in. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voert het beheer.

3.5.3. Motivering

In vier gevallen was de motivering voor de instelling van het fonds onvoldoende vastgelegd in de regelgeving. Het betrof twee oudere fondsen (O&S-fonds voor de Landbouw en LuVo), het Vernieuwingsfonds HBO en het Stadsvernieuwingsfonds.

De mogelijkheid om middelen te reserveren is het meest genoemde motief. Reservevorming (of in het geval van het Infrastructuurfonds het behoud van een batig saldo voor een volgend jaar) komt bij zes van de onderzochte fondsen voor. Reservevorming kan wenselijk zijn vanwege de aard van de uitgaven (bv. investeringsprojecten bij het Infrastructuurfonds en langer lopende ontwikkelingsprojecten bij het Vernieuwingsfonds HBO en het Stimuleringsfonds omroepproducties). Voor het Fonds voor de Topsporter is gekozen voor een revolving-fund constructie, waarbij de uitgaven gedaan moeten worden uit de rente-opbrengsten op vermogen. Het O&S-fonds voor de Landbouw moest in het verleden grote bedragen voorfinancieren op Europese subsidieregelingen. Deze noodzaak is

inmiddels afgenomen. De Rekenkamer vraagt zich in dit geval af of reservevorming in de huidige omvang nog wel nodig is. In het geval van LuVo was het niet-voorspelbare uitgavenpatroon een belangrijk argument voor fondsvorming. Door de jaren heen vertoonde het uitgavenpatroon echter een gelijkmatiger beeld dan de bijdragen van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Niet alle onderzochte fondsen kennen een volledig van het ministerie afgescheiden financieel beheer. Hieronder bevinden zich het LuVo en het O&S-fonds voor de Landbouw. Voor beide fondsen zijn uitvoeringstaken opgedragen aan ambtenaren van de desbetreffende ministeries, ook wordt de administratie op het departement gevoerd. De Rekenkamer vraagt zich af of de fondsvorm wel de meest aangewezen beheersvorm is indien geen sprake is van een afgescheiden beheer en/of de noodzaak reserves te vormen.

3.5.4. Inrichting en vormgeving

De inrichting en vormgeving voor de onderzochte fondsen voldoen grotendeels aan de gestelde eisen. Alleen voor het A&O-fonds Gemeenten, een van de sectorale opvolgers van het oorspronkelijke A&O-fonds, beoordeelt de Rekenkamer de inrichting en vormgeving als onvoldoende. Overigens heeft dit fonds over 1994 geen bijdrage ontvangen.

Omtrent de rente-inkomsten (bestemming, eisen aan besteding, bepalingen omtrent risicovolle beleggingen) is voor het Vernieuwingsfonds HBO naar de mening van de Rekenkamer te weinig geregeld; bij het Stadsvernieuwingsfonds behoeft de berekeningswijze van de rente-toevoegingen aan lokale fondsen verduidelijking.

De bestemming van een batig saldo is niet altijd duidelijk aangegeven. Voor het Infrastructuurfonds is in de wet niets vastgelegd omtrent de aanvulling van een eventueel nadelig saldo. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft toegezegd dit bij een wijziging van de Wet Infrastructuurfonds te herstellen. In andere gevallen (LuVo) is een negatief saldo niet toegestaan en mag slechts uitgekeerd worden zolang de liquiditeitspositie het toelaat.

In het geval van het Stadsvernieuwingsfonds is onduidelijk of negatieve saldi mogen worden aangehouden.

3.5.5. Toezicht

Het toezicht van de minister bleek in de meeste gevallen toereikend. Op onderdelen werden tekortkomingen in de gevraagde verantwoordingsinformatie geconstateerd. Zo wordt in enkele gevallen geen begroting of jaarplan verlangd. Dit geldt onder andere voor het Fonds voor de Topsporter en het Vernieuwingsfonds HBO.

Opvallend is dat voor de nieuwere fondsen (Fonds voor de Topsporter, Vernieuwingsfonds HBO en de sectorale A&O-fondsen) het verantwoordingstraject niet onmiddellijk bij de oprichting afdoende geregeld werd. De hiervoor te nemen maatregelen werden pas later getroffen of moeten nog getroffen worden.

Met name voor het Fonds voor de Topsporter en het A&O-fonds Gemeenten voldoet de opzet van het toezicht nog niet aan de door de Rekenkamer noodzakelijk geachte eisen.

In het onderzoek naar het Stadsvernieuwingsfonds is vastgesteld dat een sanctiemogelijkheid ten aanzien van de uitvoerende provincies nog ontbreekt.

3.5.6. Conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de fondsen valt onder de

categorie ZBO-fondsen. Bij deze fondsen was per eind 1993 sprake van een totale reserve van circa f 200 miljoen.

Voor een aantal nader onderzochte fondsen wordt in belangrijke mate voldaan aan de daaraan te stellen eisen van inrichting en vormgeving. Ook het ministeriële toezicht is voor deze fondsen met uitzondering van enkele recentelijk ingestelde fondsen – in het algemeen afdoende geregeld. De motivering waarom voor een fondsconstructie wordt gekozen en de vastlegging daarvan schiet in een aantal gevallen echter te kort. Voor enkele van de onderzochte organen (O&S-fonds voor de Landbouw en het LuVo) vraagt de Rekenkamer zich af of de fondsconstructie de meest geëigende beheersvorm is, zeker gezien de verruimde beheersregels en de mogelijkheden om binnen de rijksbegroting tot verzelfstandigd beheer te komen (agentschapsvorm).

3.6. Slotopmerkingen financieel beheer

De Rekenkamer constateerde dat het financieel beheer rond enkele punten waar de Rekenkamer al enige jaren kritiek op heeft bij de departementen geleidelijk aan verbeterd. Zo is zij bijvoorbeeld positief over de ontwikkeling bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het door de minister gevoerde financieel beheer ten aanzien van de Algemene Bijstandswet is in 1994 verder verbeterd. Voor het eerst kon de Rekenkamer een positief rechtmatigheidsoordeel verbinden aan het grootste deel van de aan deze en aanverwante wetten verbonden uitgaven.

Ook op andere terreinen waar al jaren aanmerkelijke tekortkomingen in het financieel beheer bestonden is bij dit departement in 1994 aanmerkelijke vooruitgang geboekt. Dit betreft de Algemene Kinderbijslagwet, de Toeslagenwet en de samenloop van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met loon ingevolge de Wet Sociale Werkvoorziening.

Het financieel beheer bij het directoraat-generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is in 1994 verbeterd. Desondanks stelde de Rekenkamer vast dat een toereikend toezicht ten aanzien van de zogenoemde modaliteit 3-projecten nog niet voldoende gegarandeerd is. Dit zijn projecten die worden uitgevoerd door organisaties zonder winst oogmerk, zoals de Wereldbank, het Internationale Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen.

De Rekenkamer constateerde ook verbetering in de controle op de omzetbelasting door het Ministerie van Financiën met betrekking tot de Europese handel, al moet nog gewerkt worden aan het verbeteren van de betrouwbaarheid van de gegevens in het systeem van gegevensuitwisseling tussen de lidstaten van de Europese Unie.

Bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat bleek in 1994 het financieel beheer van de contractuitgaven in de grond-, water- en wegenbouw verbeterd. Het bedrag waarover geen zekerheid over de rechtmatigheid bestaat is teruggelopen van f 1,8 miljard in 1993 naar f 453 miljoen in 1994. Het is de bedoeling dat het financieel beheer op zijn laatst in 1996 op orde is.

De Rekenkamer rapporteert al enige jaren over achterstanden bij het afrekenen van subsidievoorschotten. Bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is dit al sinds 1988 een punt van kritiek. Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen leek vorig jaar de achterstand zich te stabiliseren, maar in 1994 is deze toch weer toegenomen.

Aandacht van de departementen voor de kwaliteit van het financieel beheer blijft dan ook een constante opdracht. Daarbij moet niet alleen aandacht uitgaan naar de uitgavenkant maar ook naar de ontvangstenkant. Want ook de verantwoording van de opbrengst hoort juist en volledig te zijn. Zo heeft de Rekenkamer dit jaar vier ontvangstenstromen van het Ministerie van Justitie onderzocht. Bij één van de vier, te weten boeteen transactiegelden, waren de geconstateerde tekortkomingen zodanig, dat er voor een bedrag van f 5,4 miljoen onzekerheid over de volledigheid bestond. Voor de andere drie ontvangstenstromen (griffierechten, Plukze en terugontvangsten AWBZ) leidden de tekortkomingen niet tot materiële fouten of onzekerheden. Desondanks zijn de gebreken in de administratieve organisatie rond de Plukze niet gering.

Tenslotte wijst de Rekenkamer nogmaals op de risico's voor de administratieve organisatie die voortvloeien uit reorganisaties. Het positieve effect van de operatie Comptabel Bestel kan teniet worden gedaan, als de ontwikkeling van de administratieve organisatie geen gelijke tred houdt met de ontwikkeling van de organisatie zelf. Bijvoorbeeld bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is daarom nadrukkelijke aandacht voor de kwaliteit van de informatievoorziening en de interne controle noodzakelijk.

4. BIJZONDERE PUNTEN

4.1. Oprichting van de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs

In het rechtmatigheidsonderzoek 1993 heeft de Rekenkamer bij de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen (DUO) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Produktgroep Uitkeringen Onderwijspersoneel (UO) en de Dienst Zorg Postactieve Militairen (inmiddels Dienst Sociale Zekerheid Militairen geheten) gebreken in het financieel beheer geconstateerd. Dit zijn drie van de vier diensten die per 1 januari 1996 de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs (USZO) gaan vormen. De Rekenkamer sprak hierover haar verontrusting uit en achtte het van belang dat het nieuwe uitvoeringsorgaan onbelast door oude problemen van start zou kunnen gaan.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1994 werd wederom aandacht besteed aan deze diensten. De bevindingen gaven aanleiding bezwaar te maken tegen een te hoog percentage onrechtmatigheden in de uitkeringen, veroorzaakt door gebreken in het financieel beheer bij de UO. Bij de DUO bleek dat er vertraging was ontstaan bij het wegwerken van de achterstanden. De problemen met het nieuwe geautomatiseerde systeem DUAS, waarvan het afgelopen jaar nog werd verwacht dat het aanloopproblemen waren, bleken ernstig te zijn. Hierdoor was er sprake van een onordelijk en gedeeltelijk oncontroleerbaar financieel beheer met betrekking tot de uitkeringen in 1994.

Bij de Dienst Sociale Zekerheid Militairen droeg het financieel-beheerssysteem naar de mening van de Rekenkamer nog steeds risico's in zich.

Tenslotte heeft de Rekenkamer geconstateerd dat het percentage fouten in de uitkeringen en voorzieningen inzake de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet erg hoog was. Deze uitkeringen en voorzieningen worden uitgevoerd door een eenheid van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

Deze eenheid is de vierde dienst die overgaat naar de USZO. In 1994 is dus sprake geweest van gebreken in het financieel beheer bij alle diensten die de USZO zullen gaan vormen. Daarom heeft de Rekenkamer de

minister van Binnenlandse Zaken (de verantwoordelijke bewindsman) gevraagd hoe hij bij de USZO vanaf het begin een ordelijk en controleerbaar financieel beheer denkt te bewerkstelligen.

De minister deelde de bezorgdheid van de Rekenkamer. Hij achtte de samenvoeging van de vier diensten tot één uitvoeringsorganisatie echter een wezenlijk onderdeel van de oplossing van de problemen. Daarom bleef zijn streven gericht op een soepele overgang van de «going business» naar de USZO per 1 januari 1996. Maatregelen hiertoe, waaronder de invulling van de controllersfunctie bij de USZO hebben de hoogste prioriteit. De minister laat zich in voortgangsrapportages op de hoogte houden van de financiële gang van zaken. Deze voortgangsrapportages worden op het ministerie getoetst. Op korte termijn zal hij een overeenkomst sluiten met het ABP waarin duidelijke afspraken zijn gemaakt over de aan te leveren voortgangsrapportages.

Bij de betrokken departementale accountantsdiensten wordt momenteel gewerkt aan een onderzoek voor het vervaardigen van managementletters per fuserende uitvoeringsorganisatie. De managementletter bevat een inventarisatie van «lusten en lasten» en bestrijkt het hele veld van uitvoering. De projectdirectie van de USZO en de directeuren van de fuserende organisaties zullen naar aanleiding van de managementletters maatregelen nemen. Een overkoepelende managementletter is voorzien per 1 november 1995. De minister overwoog een extern deskundige (mogelijk de Rekenkamer) te vragen een contra-expertise te verrichten op de uitkomsten.

De Rekenkamer constateert dat het ondanks de inspanningen van de minister allerminst zeker is dat op 1 januari 1996 wordt voldaan aan de voorwaarden voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Zij is van mening dat de start van de USZO niet eerder moet plaatsvinden dan nadat een bepaald, vooraf te definiëren niveau van ordelijkheid en controleerbaarheid bereikt wordt.

4.2. Fonds Economische Structuurversterking

De ministers van Economische Zaken en van Financiën hebben in januari 1993 de indiening van een voorstel van wet voor de instelling van een nieuw begrotingsfonds bevorderd: het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Dit wetsvoorstel is nog niet aangenomen door de Staten-Generaal, evenmin als de begrotingen 1994 en 1995 voor dit fonds. De minister van Financiën heeft de Rekenkamer wel een financiële verantwoording van het FES over 1994 aangeboden. In deze financiële verantwoording zijn alle uitgaven op nihil gesteld, aangezien de instellingswet FES nog niet door de Staten-Generaal is vastgesteld. In de rekening is wel een ontvangst van f 2,2 miljard verantwoord. Dit bedrag is op aanwijzing van het Ministerie van Financiën door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat naar de rekening van het fonds in oprichting overgeboekt. Dit betreft een deel van de ontvangsten als gevolg van de verkoop van aandelen Koninklijke PTT Nederland.

Zolang de instellingswet van het FES niet is vastgesteld door de Staten-Generaal, kan er geen speciale begrotingswet voor het fonds worden vastgesteld. Daarom kan er naar de mening van de Rekenkamer ook geen sprake zijn van een financiële verantwoording in de zin van de Comptabiliteitswet. De Rekenkamer heeft de ministers van Economische Zaken en van Financiën laten weten dat zij het FES vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag niet beschouwt als een begrotingsfonds, en dus geen rapport uit zal brengen bij de «financiële verantwoording» die zij heeft ontvangen. Zij deelde de minister van Verkeer en Waterstaat mee dat de overboeking van f 2,2 miljard naar de rekening van het FES i.o. onrechtmatig is omdat dit fonds geen wettelijke

grondslag heeft. Dit betekent voor de rekening 1994 van Verkeer en Waterstaat dat de ontvangsten voor f 2,2 miljard te laag zijn weergegeven.

De overboeking van de f 2,2 miljard wordt als slotwetmutatie voorgelegd aan de Staten-Generaal. De Rekenkamer adviseert de Staten-Generaal de goedkeuring van de slotwetmutaties voor de begroting van Verkeer en Waterstaat op te houden tot het bedrag van f 2,2 miljard rechtmatig geboekt kan worden.

5. STAND DER VERANTWOORDING

5.1. Procedure

Nadat de Rekenkamer alle financiële verantwoordingen van de departementen en de begrotingsfondsen van een begrotingsjaar heeft onderzocht en alle voorstellen van wet tot wijziging van de begrotingen (slotwetvoorstellen) wet zijn geworden, stelt de minister van Financiën de rekening en de saldibalans van het Rijk samen. Nadat de Rekenkamer deze heeft goedgekeurd, biedt zij deze, eventueel voorzien van aantekeningen, aan de minister van Financiën aan. Vervolgens biedt deze ze aan de Staten-Generaal aan, opdat deze hem decharge kunnen verlenen.

5.2. Begrotingsjaar 1992

In augustus 1994 ontving de Rekenkamer de rekening van het Rijk over 1992 en de saldibalans van het Rijk per 31 december 1992. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat bij de totstandkoming van de saldibalans van het Rijk niet de juiste saldibalansen waren gebruikt. Daardoor liep de goedkeuringsprocedure vertraging op. Tenslotte keurde de Rekenkamer de rekening en saldibalans van het Rijk in juni 1995 goed en stuurde deze met haar aantekeningen terug naar de minister van Financiën.

5.3. Begrotingsjaar 1993

Alle slotwetvoorstellen die in september 1994 zijn ingediend zijn door de Staten-Generaal behandeld. De slotwetvoorstellen zijn gepubliceerd in staatsbladen. De minister van Financiën kan nu de rekening van het Rijk 1993 en de saldibalans van het Rijk per 31 december 1993 samenstellen.

5.4. Begrotingsjaar 1994

Alle voorstellen van wet tot wijziging van de begrotingen 1994 die ingediend zijn naar aanleiding van de Voorjaars- of Najaarsnota of anderszins (met uitzondering van de slotwetten), zijn inmiddels tot wet verheven.

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Huis der Koningin

Inhoud	Blz.
Samenvatting	28
1 Inleiding	28
2 Financieel beheer	28
3 Financiële verantwoording	28
3.1 Rekening	28
3.2 Toelichting bij de rekening	28
3.3 Saldibalans met toelichting	28
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	29

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Huis der Koningin. De Rekenkamer trof in de uitgaven, de verplichtingen en de ontvangsten geen fouten en onzekerheden aan.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer uitgevoerd heeft bij het Huis der Koningin.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

De administratie van de begroting van het Huis der Koningin wordt gevoerd bij het Ministerie van Algemene Zaken. De accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Economische Zaken controleert de financiële verantwoording van het Huis der Koningin.

De Rekenkamer stelde vast dat deze controle voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1994. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

Evenals de vorige jaren heeft de AD een goedkeurende verklaring afgegeven, die tegelijkertijd betrekking heeft op de financiële verantwoording van het Huis der Koningin en op die van het Ministerie van Algemene Zaken. In lijn met artikel 22 van de Comptabiliteitswet acht de Rekenkamer het evenwel gewenst dat de AD in de toekomst een afzonderlijke verklaring afgeeft bij elk van die verantwoordingen.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

De rekening 1994 van het Huis der Koningin bevatte een bedrag van f 12,4 miljoen aan verplichtingen en uitgaven¹.

De Rekenkamer heeft met redelijke zekerheid kunnen vaststellen dat deze rekening geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer constateerde dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staan een debet- en creditbedrag van f 24,6 miljoen. Het debetbedrag heeft de Rekenkamer niet beoordeeld (zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel). De Rekenkamer heeft in het beoordeelde creditbedrag geen fouten of onzekerheden aangetroffen. De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

¹ Zowel het bedrag aan verplichtingen als het bedrag aan uitgaven omvat een totaal van f 19 000 aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer is op grond van haar onderzoek tot het oordeel gekomen dat de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin

Inhoud	Blz.
Samenvatting	31
1 Inleiding	31
2 Financieel beheer	31
2.1 Accountantscontrole	31
2.2 Misbruik en oneigenlijk gebruik	31
3 Financiële verantwoording	32
3.1 Rekening	32
3.2 Toelichting bij de rekening	32
3.3 Saldibalans met toelichting	32
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	32

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin. De Rekenkamer trof in de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Het onderzoek naar misbruik en oneigenlijk gebruik met betrekking tot de Interimregeling ziektekosten ambtenaren bij de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin heeft tot de conclusie geleid dat het beleid gericht op de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik op dit terrein voor 1994 toereikend was.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Binnenlandse Zaken gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin over 1994.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meegenomen.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken controleert de financiële verantwoording van de Hoge Colleges van Staat en van het Kabinet der Koningin. De AD heeft een goedkeurende verklaring voor 1994 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1994. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2. Misbruik en oneigenlijk gebruik

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 onderzocht de Rekenkamer het beleid gericht op de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Interimregeling ziektekosten ambtenaren (IRZK). Deze regeling voorziet in een tegemoetkoming in de kosten die het Rijk vaststelt op basis van gegevens die de ambtenaar halfjaarlijks verstrekt.

De Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin hebben in 1994 f 5,7 miljoen aan de regeling uitgegeven.

De Algemene Rekenkamer constateerde dat het departement in 1994 is begonnen met een systematische controle aan de hand van bewijsstukken van alle belanghebbenden in tariefgroep 2 van de loonbelasting die ook een tegemoetkoming voor hun partner hadden aangevraagd. Verder zal vanaf januari 1995 door middel van een steekproef jaarlijks 10% van alle aanvragen aan de hand van bewijsstukken worden gecontroleerd.

Bij geconstateerde onjuistheden zal tot terugvordering van het teveel betaalde worden overgegaan.

De Rekenkamer concludeerde dat het beleid van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin in 1994 gericht op de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de IRZK toereikend was.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

De rekening 1994 van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin bevatte een bedrag van f 256,7 miljoen aan uitgaven, f 7,3 miljoen aan ontvangsten en f 259,2 miljoen aan verplichtingen¹. De Rekenkamer heeft met redelijke zekerheid kunnen vaststellen dat de rekening geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening niet geheel voldoet aan de eisen. Zij constateerde dat:

- de toelichting bij de artikelen vaak te summier is en soms in haar geheel ontbreekt;
- slotwetmutaties niet inhoudelijk worden toegelicht.

In tegenstelling tot vorige jaren is het beleid inzake misbruik en oneigenlijk gebruik toegelicht.

3.3. Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staat een debet- en creditbedrag van f 540 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 518,2 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 36,1 miljoen niet (zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel).

De Rekenkamer heeft in de beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen. De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording niet geheel voldoet aan eerstgenoemde eis omdat de toelichting niet geheel toereikend is. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording.

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 2,5 miljoen respectievelijk f 1,2 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

**Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie
van Algemene Zaken**

Inhoud	Blz.
Samenvatting	34
1 Inleiding	34
2 Financieel beheer	34
3 Financiële verantwoording	34
3.1 Rekening	34
3.2 Toelichting bij de rekening	34
3.3 Saldibalans met toelichting	35
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	35

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Algemene Zaken. In de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Voor een gering bedrag is er sprake van onzekerheid omtrent de volledigheid van de ontvangsten. De toelichting bij de rekening bleek in een aantal gevallen te summier.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Algemene Zaken.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

De accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Economische Zaken controleert de financiële verantwoording van het Ministerie van Algemene Zaken.

De Rekenkamer stelde vast dat deze controle voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1994. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

Evenals vorige jaren heeft de AD een goedkeurende verklaring afgegeven, die tegelijkertijd betrekking heeft op de financiële verantwoording van het Ministerie van Algemene Zaken en op die van het Huis der Koningin. In lijn met artikel 22 van de Comptabiliteitswet acht de Rekenkamer het gewenst dat de AD in de toekomst een afzonderlijke verklaring afgeeft bij elk van die verantwoordingen.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

De rekening 1994 van het Ministerie van Algemene Zaken bevatte f 52,8 miljoen aan uitgaven, f 53,3 miljoen aan verplichtingen¹ en f 4,4 miljoen aan ontvangsten. De Rekenkamer heeft met redelijke zekerheid kunnen vaststellen dat de rekening geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Wel bestaat onzekerheid over de volledigheid van f 0,3 miljoen aan ontvangsten uit hoofde van films, foto's, video's en kopieverkopen (artikel 02.01). De onzekerheid wordt veroorzaakt door gebreken in de administratieve organisatie. Het bedrag van de onvolledigheid kon de Rekenkamer niet vaststellen.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening niet geheel voldoet aan de eisen. In het algemeen deel ontbreekt een toelichting op de problematiek rondom misbruik en oneigenlijk gebruik en wordt geen aandacht geschonken aan de stand van zaken met betrekking tot het financieel beheer. De artikelsgewijze toelichting is veelal technisch

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 3 378 000 respectievelijk f 2 215 000 aan overschrijvingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

van aard en geeft daarom geen inzicht in de oorzaak en de aard van de slotwetmutaties. Bovendien gaat de artikelsgewijze toelichting niet in op de verplichtingen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staat een debet- en creditbedrag van f 141,7 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 109,7 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 10 miljoen niet (zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel).

De Rekenkamer heeft in de beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen. De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording niet geheel voldoet aan eerstgenoemde eis omdat de toelichting bij de rekening niet geheel toereikend is. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording, met uitzondering van een bedrag van f 0,3 miljoen aan ontvangsten waarvan de volledigheid onzeker is.

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 over het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken

Inhoud	Blz.
Samenvatting	37
1 Inleiding	37
2 Financieel beheer	38
2.1 Departementale accountantscontrole	38
2.2 Accountantscontrole op de Nederlandse Antillen	38
2.3 Accountantscontrole op Aruba	40
2.4 Het afsluiten van overheidsprojecten	40
2.5 Het terugvorderen van afgekeurde projectuitgaven	40
2.6 Administratieve organisatie	41
2.7 Terughoudend verplichtingenbeleid	41
2.8 Misbruik en oneigenlijk gebruik	41
3 Financiële verantwoording	42
3.1 Rekening	42
3.2 Toelichting bij de rekening	42
3.3 Saldibalans met toelichting	42
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	42

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording over 1994 van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. In de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Op de saldibalans staat een bedrag van bijna f 1,4 miljard in verband met de afgelopen jaren aan de Nederlandse Antillen verstrekte voorschotten voor overheidsprojecten. Deze voorschotten zijn rechtmatig verstrekt, maar nog niet definitief afgerekend. Een probleem vormen de achterstanden in de accountantscontrole op deze projecten. De Rekenkamer stelde vast dat er in 1994 positieve organisatorische ontwikkelingen zijn geweest, maar dat deze nog niet hebben geresulteerd in het terugdringen van de achterstanden. Integendeel, deze zijn groter geworden.

De Rekenkamer heeft besloten dit jaar nog geen bezwaar te maken aangezien er over dit onderwerp overleg is geweest tussen de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de minister-president van de Nederlandse Antillen.

De minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken bevestigde in zijn reactie op het Rekenkameronderzoek dat er sprake is van een ongewenste situatie. Hij zou er alles aan doen om de achterstanden in de accountantscontrole zo snel mogelijk terug te dringen.

Wanneer de nu bestaande achterstanden in 1995 niet worden ingelopen zal de Rekenkamer ernstig overwegen een bezwaarprocedure te starten. Bij deze beslissing zal zwaar wegen of de minister voldoende aanvullende maatregelen heeft genomen om te bevorderen dat de controle de gewenste voortgang vindt.

De Rekenkamer heeft verder geconstateerd dat nog steeds grote achterstanden bestaan bij het afwickelen van door Nederland gefinancierde overheidsprojecten.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voert de administratie van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken over 1994.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meegenomen.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Departementale accountantscontrole

De accountantscontrole wordt uitgevoerd door de Accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Deze heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1994 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale controle van de AD voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2. Accountantscontrole op de Nederlandse Antillen

In het rechtmatigheidsonderzoek 1993 kondigde de Algemene Rekenkamer aan in 1994 bijzondere aandacht te besteden aan de accountantscontrole op de overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen. Al een aantal jaren bestaan achterstanden in de controle op deze overheidsprojecten, waarmee jaarlijks een bedrag gemoeid is van ruim f 100 miljoen. Zo had de Rekenkamer vorig jaar zowel voor de overheidsprojecten van de Nederlandse Antillen (het land) als voor die van het Eilandgebied Curaçao nog geen accountantsrapporten over 1991 en 1992 ontvangen. De accountantscontrole was ook nog niet uitgevoerd.

De minister heeft in een brief van 18 juli 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 400 IV, nr. 10) de Tweede Kamer ingelicht over de achterstand in de accountantscontrole op de overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen.

Hij deelde mee dat de controle 1991 en 1992 volledig zou worden uitbesteed aan een externe accountant. De accountantsrapporten voor beide jaren zouden eind 1994 gereed moeten zijn.

Een belangrijke stimulans voor het op orde brengen van de controle is het samengaan van de Landsaccountantsdienst van de Nederlandse Antillen met het Eilands Accountants Bureau van het Eilandgebied Curaçao. In oktober 1994 fuseerden zij tot de Stichting Overheids Accountants Bureau (OAB). De stichting is eindverantwoordelijk voor de door de externe accountant verrichte controles op de overheidsprojecten.

Eind oktober 1994 meldde de minister aan de Tweede Kamer dat ook de accountantscontrole over de jaren 1993 tot en met 1995 zou worden uitbesteed aan een externe accountant (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 824, nr. 3 en 23 900 IV, nr. 4). De stichting OAB had inmiddels een joint-auditplan voor de samenwerking met de openbare accountant ingediend. De accountantsrapporten over 1993 en 1994 werden aangekondigd voor 1 maart 1995 respectievelijk 1 juni 1995.

Bij de op 8 november 1994 gehouden algemene beraadslaging over de begroting 1995 van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken deelde de minister mee dat hij de zorg van de Rekenkamer met betrekking tot de achterstand in de accountantscontrole deelde en dat hij daarover bij zijn kennismakingsbezoek aan de minister-president van de Nederlandse Antillen uitgebreid had gesproken.

Per brief van 23 november 1994 heeft de stichting OAB het controleplan voor de jaren 1991 tot en met 1993 aan de minister toegezonden.

Daarin staat dat de oprichting van de stichting de controle op de overheidsprojecten enigszins heeft vertraagd. De controlerapporten over de jaren 1991, 1992 en 1993 van het Land de Nederlandse Antillen en het Eilandgebied Curaçao zouden nu uiterlijk 1 juli 1995 worden opgeleverd.

De Rekenkamer constateerde dat er per 1 maart 1995 voor het Land de Nederlandse Antillen slechts een accountantsrapport was ontvangen over 1991. De achterstand bestaat inmiddels uit de jaren 1992, 1993 en 1994. Ondanks de opgelopen achterstanden bleef de stichting OAB van mening dat de controlerapporten over deze jaren uiterlijk 1 juli 1995 gereed zouden zijn. Deze datum is niet gehaald.

Voor het Eilandgebied Curaçao was de achterstand nog groter: ook over het jaar 1991 was per 1 maart 1995 nog geen rapport ontvangen. Hoewel de controle van de projecten van het Eilandgebied Curaçao over 1991 en 1992 inmiddels wel was aanbesteed, was nog niet met de controle begonnen omdat de offerteprocedure nog niet was afgerond. Volgens de stichting OAB moest voor de controle over de jaren 1991, 1992 en 1993 dan ook rekening worden gehouden met een uitloop van de geplande rapportagedatum van 1 juli 1995. Gebleken is dat deze datum niet is gehaald.

Om een tijdige accountantscontrole te bevorderen zou de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken de beschikbaarheid van de gelden afhankelijk kunnen stellen van de tijdige ontvangst van de verantwoording en de controle over de uitgaven met betrekking tot de overheidsprojecten. Gelet op de nu in gang gezette acties, is daar volgens het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken nog geen reden voor.

Al een aantal jaren dringt het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken aan op een herziening van de regelgeving voor overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen. Hoewel deze herziening in 1994 wel op de agenda van het periodieke overleg met de Nederlandse Antillen en Aruba heeft gestaan, is er dat jaar nog geen sprake geweest van aanpassing van de regelgeving.

De Rekenkamer stelde vast dat het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken aandringt op het tijdig laten uitvoeren van accountantscontrole. Met de stichting OAB zijn concrete afspraken gemaakt over het uitvoeren van de controle en het opleveren van de rapporten. De Rekenkamer voegde hier evenwel aan toe dat de geplande opleveringsdata een neiging hebben in de tijd naar achteren te schuiven.

Om er voor te zorgen dat er over het tijdig laten uitvoeren van accountantscontrole blijvend duidelijke afspraken bestaan, doet de Rekenkamer de aanbeveling hier bij de in gang gezette herziening van de regelgeving met betrekking tot de overheidsprojecten de nodige aandacht aan te besteden.

De Rekenkamer stelde vast dat er positieve organisatorische ontwikkelingen zijn geweest, maar dat deze nog niet hebben geresulteerd in het terugdringen van de achterstanden in de accountantscontrole.

De Rekenkamer heeft besloten dit jaar nog geen bezwaar te maken aangezien er over dit onderwerp overleg is geweest tussen de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de minister-president van de Nederlandse Antillen.

De minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken bevestigde in zijn reactie op het Rekenkameronderzoek dat er sprake is van een

ongewenste situatie. Hij zou er alles aan doen om de achterstanden in de accountantscontrole zo snel mogelijk terug te dringen. Gelet op de huidige bestuurlijke situatie/omstandigheden bleef hij desalniettemin sterk afhankelijk van de verantwoordelijke overheidsinstellingen op de Nederlandse Antillen.

Wanneer de nu bestaande achterstanden in 1995 niet worden ingelopen zal de Rekenkamer ernstig overwegen een bezwaarprocedure te starten. Bij deze beslissing zal zwaar wegen of de minister voldoende aanvullende maatregelen heeft genomen om te bevorderen dat de controle de gewenste voortgang vindt.

De Rekenkamer beveelt de minister verder aan om een plan van aanpak op te stellen om het financieel beheer te verbeteren, als bij afronding van de controle blijkt dat er maatregelen nodig zijn.

2.3. Accountantscontrole op Aruba

Een openbaar accountantskantoor verricht de accountantscontrole op de op Aruba uitgevoerde overheidsprojecten. Over de uitgaven 1993 werd een rapport ontvangen. Niet alle projectuitgaven werden goedgekeurd. Over de afwikkeling van de afgekeurde bedragen vindt nog overleg plaats.

In punt 2.2 van het rapport bij de financiële verantwoording 1993 werd aangegeven dat het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken weinig voortvarendheid had getoond om tegemoet te komen aan de bezwaren van de openbare accountant met betrekking tot de afwikkeling van een aantal oude projecten. In antwoord op de hierover gestelde Tweede-Kamervragen deelde de minister mee dat in samenwerking met de Vertegenwoordiging op Aruba een onderzoek was gestart. De Rekenkamer constateerde dat dit tot nu toe een weinig succesvol verloop had.

2.4. Het afsluiten van overheidsprojecten

In de van toepassing zijnde regelgeving staat dat de overheidsprojecten na afronding administratief moeten worden afgesloten. Die afsluiting dient te geschieden met een proces-verbaal van projectbeëindiging. Op grond van dat proces-verbaal kan het project uit de verplichtingen- en voorschotadministratie worden verwijderd. In het afwikkelen bestaat een grote achterstand. Het opstellen van een proces-verbaal is een verantwoordelijkheid van de Nederlandse Antillen, respectievelijk Aruba. De AD merkt hierover op dat met de minister van Financiën van de Nederlandse Antillen afspraken zijn gemaakt over de oplevering van de processen-verbaal. Voor 1 juni 1995 hadden de betreffende projecten moeten zijn afgesloten en had het proces-verbaal bij de Nederlandse vertegenwoordiger moeten zijn ingeleverd. Ook ten aanzien van de projecten op Aruba bestaat een achterstand. De Rekenkamer constateerde dat er weliswaar vooruitgang wordt geboekt maar dat dit niet geldt voor het afsluiten van de projecten die werden uitgevoerd op het eilandgebied Curaçao en op Aruba.

2.5. Het terugvorderen van afgekeurde projectuitgaven

In punt 2.8 van het rapport bij de financiële verantwoording 1993 is aangegeven dat bij Aruba teruggevorderde projectuitgaven nog niet waren ontvangen. De minister deelde naar aanleiding van de hierover gestelde Kamervragen mee dat hij de Arubaanse regering verzocht had de bedragen terug te storten. Uit het onderzoek bleek dat er in de loop van 1995 correcties werden aangebracht op de eerder bij de Arubaanse

regering ingediende vorderingen. Op basis van nader beraad werd besloten om eerder afgekeurde uitgaven alsnog goed te keuren. Daarnaast werd besloten een aantal posten nog nader te onderzoeken. Naast de eerder teruggevorderde bedragen werden daarbij ook de projectuitgaven betrokken die door de openbare accountant waren gekwalificeerd als «voldoen nog niet aan de financieringsvoorwaarden».

In totaal gaat het om een bedrag van Afl. 12,8 miljoen. Besloten werd Afl. 1,3 miljoen alsnog goed te keuren, een bedrag van Afl. 0,4 miljoen terug te vorderen en projectuitgaven tot een bedrag van Afl. 11,1 miljoen nader te onderzoeken. De onder punt 2.3 bedoelde projecten maken onderdeel uit van dit bedrag.

Daarnaast werd besloten om vorderingen die niet worden terugbetaald in mindering te brengen op het permanente voorschot.

2.6. Administratieve organisatie

Het opnieuw beschrijven en vastleggen van de financiële en niet-financiële processen bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken is nagenoeg afgerond. De Rekenkamer stelde vast dat de opzet en werking van de administratieve organisatie op het vereiste niveau waren.

2.7. Terughoudend verplichtingenbeleid

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen en andere onderdelen van de rijksoverheid een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. De centrale directie Financieel-Economische Zaken (CDFEZ) diende er vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De AD werd belast met het toezicht op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid.

Uit het onderzoek bleek dat de belanghebbenden tijdig, juist en volledig zijn geïnformeerd over het terughoudend verplichtingenbeleid. De CDFEZ heeft het door de minister van Financiën beoogde toezicht uitgeoefend. De AD heeft controle uitgeoefend op dit toezicht en op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid.

De Rekenkamer concludeerde dat het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken voldoende invulling had gegeven aan het terughoudend verplichtingenbeleid.

2.8. Misbruik en oneigenlijk gebruik

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 onderzocht de Algemene Rekenkamer het beleid gericht op de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van de Interimregeling ziektekosten ambtenaren (IRZK).

De regeling voorziet in een tegemoetkoming in de kosten die het Rijk vaststelt op basis van gegevens die de ambtenaar halfjaarlijks verstrekt.

Het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken heeft in 1994 f 0,2 miljoen aan de IRZK uitgegeven.

De Rekenkamer constateerde dat in 1994 nog geen controle overeenkomstig de normen was uitgevoerd. Een integrale controle van de belanghebbenden bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken zal pas in 1995 worden uitgevoerd.

De Rekenkamer concludeerde dat het M en O-beleid rond de IRZK voor 1994 ontoereikend was.

In zijn antwoord wees de minister op enkele maatregelen waardoor in 1994 circa 15% van het personeelsbestand is gecontroleerd. Controle van alle medewerkers door de salarisadministratie van het Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer was gepland voor eind 1995. Dit heeft de minister doen besluiten de controle in augustus 1995 zelf ter hand te nemen.

Gezien de genomen maatregelen verbindt de Rekenkamer aan haar conclusie geen consequenties voor het oordeel over de financiële verantwoording.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

De rekening 1994 van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken bevat een bedrag van f 268,3 miljoen aan verplichtingen, f 216,8 miljoen aan uitgaven¹ en f 31,6 miljoen aan ontvangsten. De Rekenkamer heeft met redelijke zekerheid kunnen vaststellen dat de rekening geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staan een debet- en creditbedrag van f 3 861,5 miljoen. Van het debetbedrag is f 1 822,4 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 2 044 miljoen niet (zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel).

De Rekenkamer heeft in de beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen. De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer komt op grond van haar onderzoek tot het oordeel dat de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 21,7 miljoen respectievelijk f 10,1 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoud	Blz.
Samenvatting	44
1 Inleiding	45
2 Financieel beheer	45
2.1 Accountantscontrole	45
2.2 Hulp via particuliere en internationale organisaties	45
2.3 Controllersorganisatie	50
2.4 Controle financiële hulp	51
2.5 Suriname	51
2.6 Paspoortleges en kanselarijrechten	51
2.7 Verplichtingen	52
2.8 Management Inhoudelijk Documentair Activiteiten Systeem	52
2.9 Voorschottenbeheer	52
2.10 Misbruik en oneigenlijk gebruik Interimregeling ziekte- kosten ambtenaren	53
2.11 Vereniging Personele Samenwerking met Ontwikkelings- landen	53
2.12 Terughoudend verplichtingenbeleid	54
2.13 Opvallende verschillen tussen begroting en realisatie	55
3 Financiële verantwoording	55
3.1 Rekening	55
3.2 Toelichting bij de rekening	56
3.3 Saldibalans met toelichting	56
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	57
Bijlage	58

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In 100% van de verplichtingen, 98,8% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Het financieel beheer bij het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) is in 1994 verder verbeterd, bijvoorbeeld door de introductie van vernieuwde modelcontracten voor steun via hulporganisaties. Desondanks stelde de Rekenkamer vast dat een toereikend toezicht ten aanzien van de zogenoemde modaliteit 3-projecten nog niet voldoende gegarandeerd is. Dit zijn projecten die worden uitgevoerd door organisaties zonder winstoogmerk, zoals de Wereldbank, het Internationale Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen. In het kader van modaliteit 3 is in 1994 f 3,4 miljard uitgegeven. Het ontbreekt onder meer aan op modaliteit 3 toegesneden instructies voor de omvang en diepgang van het toezicht door de ambassades en departementale beleidsafdelingen. De financiële rapportages van een aantal internationale volkenrechtelijke organisaties bieden onvoldoende inzicht in de totale projectuitgaven en -ontvangsten.

De gesignaleerde gebreken in het financieel beheer hebben betrekking op projecten uitgevoerd door alle onderzochte organisaties, met uitzondering van de medefinancieringsorganisaties en de Stichting SNV Ontwikkelingsorganisatie.

De minister onderschreef in zijn reactie de noodzaak om verdere verbeteringen in de uitvoering van bestaande procedures te bevorderen. Een projectgroep zal (onderzoek naar) verbeteringen ter hand nemen.

Het controlebeleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking onder de modaliteiten 1 en 2 (waarbij de verantwoordelijkheid voor beheer, uitvoering en rapportering bij de autoriteiten van het betrokken land ligt) is in augustus 1993 aangescherpt. Ten aanzien van projecten die voor die tijd zijn gestart, heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de daaraan in 1994 uitgegeven bedragen (f 80 miljoen).

Ook heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van bestedingen in Suriname voor een bedrag van f 11,9 miljoen.

In 1994 is voor de meeste financiële functies binnen de controllersorganisatie van het DGIS een vakbekwame bezetting verkregen. Door het ontbreken van een specifiek personeelsbeleid zijn er echter geen waarborgen dat de bezetting op peil blijft.

Het ministerie heeft slechts ten dele invulling gegeven aan het door het Ministerie van Financiën geïnitieerde terughoudend verplichtingenbeleid. Met name de bestedingsdoelstelling voor Ontwikkelingssamenwerking verdraagt zich in de praktijk slecht met een terughoudend verplichtingenbeleid.

Verder constateert de Rekenkamer tekortkomingen in het voorschottenbeheer, de opbrengstenverantwoording van afgegeven paspoorten en visa, de juistheid van de gegevens in het Management Inhoudelijk Documentair Activiteiten Systeem en de toelichting op enkele opvallende verschillen tussen begroting en realisatie.

Overwegend positief oordeelt de Rekenkamer over de wijze waarop inrichting en vormgeving van het fonds Personele Samenwerking met

Ontwikkelingslanden zijn geregeld en over de verwerking van verplichtingen in de saldibalans.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking gecorrespondeerd. Hun reacties zijn in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1994.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meegenomen.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde belangrijke fouten en onzekerheden met een verwijzing naar de paragrafen waarin deze worden toegelicht.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1994 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportage tot stand gekomen.

2.2. Hulp via particuliere en internationale organisaties

2.2.1. Algemeen

De Rekenkamer heeft in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 een onderzoek verricht naar het toezicht op de projecten van ontwikkelingssamenwerking die worden uitgevoerd en beheerd door organisaties zonder winstoogmerk, de zogenoemde modaliteit 3-projecten. In het kader van modaliteit 3 is in 1994 in totaal f 3,4 miljard uitgegeven.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderscheidt twee groepen organisaties. De eerste groep bestaat uit internationale volkenrechtelijke organisaties, zoals de Wereldbank en de Food and Agriculture Organisation (FAO) van de Verenigde Naties. De tweede groep omvat particuliere organisaties, waaronder de medefinancieringsorganisaties (zoals de NOVIB), andere Nederlandse ontwikkelingsorganisaties (zoals Stichting SNV Ontwikkelingsorganisatie (SNV) en Artsen zonder Grenzen),

internationale hulporganisaties (zoals het Internationale Rode Kruis) en particuliere organisaties in de ontwikkelingslanden.

Het onderzoek was gericht op de vraag of in 1994 het financieel beheer rondom de gefinancierde projecten ordelijk en controleerbaar was. Hiertoe is het antwoord gezocht op vier deelvragen:

- heeft het ministerie een toereikend beleid voor het (financiële) toezicht op de projecten?
- dekken de raamovereenkomsten en contracten tussen de uitvoerende organisaties en het ministerie de financiële beheersrisico's van projecten voldoende af?
- bieden de financiële verantwoordingen van de organisaties de minister de zekerheid dat het geld is besteed aan het beoogde doel?
- is de informatie over het financieel beheer van de projecten op toereikende wijze op het ministerie geregistreerd?

2.2.2. Toezichtbeleid

Het toezicht op de projecten wordt in belangrijke mate verricht door de Nederlandse ambassade in het betrokken ontwikkelingsland. Bij projecten die meer dan één land omvatten, is het toezicht de taak van een departementale beleidsafdeling.

Voor het toezicht op de besteding van ontwikkelingsgelden is op het ministerie sinds mei 1993 de «Aandachtspuntenlijst beheersmatige aspecten» van kracht.

Deze lijst geeft een aantal algemene punten waarop in het toezicht moet worden gelet, zoals een heldere formulering van activiteiten en een vastlegging van te ondernemen acties op het gebied van bewaking en evaluatie.

In de Procedurebundel Ontwikkelingssamenwerking zijn nadere instructies vastgelegd voor het toezicht op de betrokken organisaties. Deze instructies geven aan dat de ambassade/de beleidsafdeling een oordeel moet geven over de ingediende financiële en inhoudelijke rapportages. In de instructies zijn door ambassades te verrichten toezichtactiviteiten genoemd (zoals werkbezoeken en het vergelijken van de rapportages met het projectvoorstel), maar niet is vastgelegd in welke gevallen en bij welke Nederlandse betrokkenheid welke toezichtactiviteiten uitgevoerd moeten worden. De ambassades kunnen dit naar eigen inzicht invullen. Ook constateerde de Rekenkamer dat de toetsingspunten bij de behandeling van financiële rapportages niet goed zijn uitgewerkt.

De beleidsafdelingen zouden op dezelfde wijze tot een oordeel over de rapportages dienen te komen als de ambassades. De Rekenkamer constateerde echter dat de instructies op de ambassades, en niet op de beleidsafdelingen, zijn toegesneden.

2.2.3. Contracten en overeenkomsten

De afspraken tussen het ministerie en de uitvoerende organisaties over projecten worden vastgelegd in raamovereenkomsten of contracten.

Met de medefinancieringsorganisaties heeft het ministerie voor de modaliteit 3-projecten een raamovereenkomst afgesloten. Als bijlage daarbij is een modelcontract opgenomen. De raamovereenkomst is, met een ander modelcontract, van toepassing verklaard op SNV.

Met de andere particuliere organisaties zijn voor projecten onder modaliteit 3 geen raamovereenkomsten afgesloten; wel wordt gebruik gemaakt van een modelcontract.

In de modelcontracten voor particuliere organisaties die medio 1994 in gebruik waren, zijn de volgende aspecten afdoende geregeld:

- de goedkeuring van contractwijzigingen;
- de mogelijkheid van het ministerie informatie op te vragen;
- de mogelijkheid van het ministerie eigen onderzoek te verrichten;
- de mogelijkheid tot financiële sancties.

Met vier van de vijf onderzochte internationale volkenrechtelijke organisaties – de Wereldbank, de FAO, de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) en het World Food Programme (WFP) – is een raamovereenkomst afgesloten. Met de United Nations Industrial Development Organisation (UNIDO) is dit niet gebeurd omdat van deze organisatie slechts een gering aantal projecten wordt gefinancierd.

Voor internationale volkenrechtelijke organisaties zijn modelcontracten in gebruik.

In de raamovereenkomsten en modelcontracten voor internationale volkenrechtelijke organisaties is maar beperkt geregeld dat substantiële wijzigingen ten opzichte van het contract en/of het projectvoorstel gedurende de projectuitvoering ter goedkeuring aan het ministerie dienen te worden voorgelegd. In de raamovereenkomst met de Wereldbank is bijvoorbeeld wel voorzien in de melding van wijzigingen, maar niet in de goedkeuring daarvan.

Ook het recht van het ministerie om informatie op te vragen is in de contracten en overeenkomsten maar beperkt geregeld, terwijl bovendien de mogelijkheid voor het ministerie om zelf onderzoek uit te voeren in alle onderzochte contracten en overeenkomsten ontbreekt. Ook ontbreekt in de meeste raamovereenkomsten en modelcontracten de mogelijkheid tot financiële sancties.

2.2.4. Financiële verantwoording over de projecten

In de contracten met alle particuliere organisaties worden financiële verantwoordingen over de Nederlandse bijdrage verlangd.

In het modelcontract voor SNV ontbreken echter voorschriften voor de inhoud van de verantwoordingen. Deze voorschriften zijn wel opgenomen in de contracten met de medefinancieringsorganisaties en de overige particuliere organisaties. Er is echter in de verantwoordingsvoorschriften geen rekening gehouden met bijzondere projectontvangsten, zoals ontvangsten die voortvloeien uit door de gefinancierde instelling verstrekte kredieten.

In het Reglement additionele projecten, dat van toepassing is op de projecten van de medefinancieringsorganisaties en SNV, is bepaald dat de Nederlandse bijdragen aan projecten onderdeel dienen te vormen van de controle van de externe accountant en van de verklaring die bij de jaarrekening van deze organisaties wordt gegeven.

In het modelcontract voor de overige particuliere organisaties wordt geen accountantsverklaring bij de projectuitgaven verlangd. Bij vier van de twaalf onderzochte projecten van particuliere organisaties is in het contract overigens wel voorzien in een accountantsverklaring bij de projectuitgaven.

De wijze waarop verantwoording moet worden afgelegd over de financiële aspecten van de projecten van de internationale volkenrechtelijke organisaties is in de raamovereenkomsten met deze organisaties verschillend geregeld.

Over de noodhulpprojecten van het WFP dient de minister overzichtsrapporten te ontvangen waarin de Nederlandse bijdragen zijn opgenomen. De FAO dient te rapporteren met driemaandelijks tussent-

rapportages en een eindrapportage. De Wereldbank dient jaarlijks te rapporteren. Over de projecten van de UNHCR wordt uitsluitend gerapporteerd via het jaarverslag van de UNHCR.

In geen van de raamovereenkomsten of contracten met internationale volkenrechtelijke organisaties is omschreven welke informatie de financiële verantwoording in ieder geval dient te omvatten. Een clausule voor het verstrekken van een accountantsverklaring per project ontbreekt bij projecten die uitgevoerd worden door de UNHCR, het WFP en de FAO.

De financiële projectrapportages van de Wereldbank, de FAO en het WFP bieden in de praktijk onvoldoende inzicht in de totale omvang van de projectuitgaven en -inkomsten.

De Rekenkamer heeft van een aantal projecten de beoordeling van de financiële verantwoording door de beleidsafdeling of de ambassade nader onderzocht. Hierbij bleek dat de behandelingsformulieren in het algemeen summier werden ingevuld. Bij een aantal rapportages werden in het geheel geen formulieren of memoranda aangetroffen die op behandeling wezen. Uit de departementale dossiers kon ook niet worden opgemaakt of alle van belang zijnde stukken bij de beoordeling waren betrokken en of naar aanleiding van de rapportage actie was ondernomen.

2.2.5. Registratie

De kwaliteit van de departementale financiële dossiers bleek zeer wisselend. Zo ontbraken in een aantal gevallen de bijlagen bij het contract en/of de projectbegroting.

De departementale beleidsdossiers, met name van projecten met een looptijd van enkele jaren, bleken voor de controle onvoldoende toegankelijk.

Voor beide typen dossiers geldt dat contractwijzigingen ten aanzien van zaken als de begroting, de looptijd van projecten en het betalingsschema in een aantal gevallen zeer summier dan wel onduidelijk werden geregistreerd.

Uit de dossiers bleek dat het ministerie veel rapportages later ontving dan contractueel was overeengekomen. Op basis van de administratie van het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) kon niet worden vastgesteld dat de tijdige ontvangst van rapportages werd bewaakt en dat bij te late rapportages systematisch werd gerappelleerd. Hierdoor is niet zeker dat alle verantwoordingen worden ontvangen.

2.2.6. Gerealiseerde en in gang gezette verbeteringen

De afgelopen jaren heeft het DGIS zich ingespannen om het financieel beheer te verbeteren.

Onder meer kan gewezen worden op de volgende maatregelen:

- de procedures voor de formulerings- en beoordelingsfase van projecten zijn verbeterd;
- medio 1994 zijn vernieuwde modelcontracten voor particuliere en internationale volkenrechtelijke organisaties in gebruik genomen;
- per 1 juli 1995 is een richtlijn voor de inschakeling van accountants ten behoeve van het projectbeheer ingevoerd.

Voor een toereikend toezicht door de ambassades is een kwantitatief en kwalitatief voldoende bezetting van de financiële beheersfunctie op de ambassades van belang. De Rekenkamer meldde in haar Juniverslag 1995 (punt 1.2) dat de ambassades te weinig toekwamen aan de inhoudelijke begeleiding en bewaking van de projecten. De ambassades hadden bovendien nauwelijks de mogelijkheid om modaliteit 3-projecten bij te

sturen. Ter verbetering van het financieel beheer heeft het ministerie recentelijk bij een aantal ambassades controllers benoemd voor een periode van drie jaar. Daarnaast voert het ministerie missies uit ter verbetering en ondersteuning van het financieel beheer bij een aantal ambassades. Ook hebben diplomaten (evenals beleidsmedewerkers) cursussen gekregen op het gebied van financieel beheer.

2.2.7. *Conclusies en aanbevelingen*

Een toereikend en eenduidig toezicht op het inhoudelijk en financieel beheer van modaliteit 3-projecten is – ondanks aangebrachte verbeteringen – nog niet voldoende gegarandeerd. De minimale omvang en diepgang van het toezicht op de projecten door de ambassades en departementale beleidsafdelingen was niet in de instructies aangegeven.

De raamovereenkomsten en de sinds medio 1994 in gebruik zijnde modelcontracten met particuliere organisaties dekken de financiële beheersrisico's rondom door hen uitgevoerde projecten in het algemeen voldoende af.

Dit geldt niet voor de raamovereenkomsten en modelcontracten met internationale volkenrechtelijke organisaties. Deze schieten op een aantal punten tekort, waardoor de financiële beheersrisico's onvoldoende worden afgedekt. De tekortkomingen betreffen de bepalingen over het goedkeuren van contractwijzigingen, de mogelijkheid tot financiële sancties en de mogelijkheid om informatie op te vragen en om eigen onderzoek te verrichten.

De tijdige ontvangst en juiste beoordeling van de financiële verantwoordingen over de projecten zijn onvoldoende gewaarborgd. In de praktijk bieden de financiële rapportages van een aantal internationale volkenrechtelijke organisaties onvoldoende inzicht in de totale projectuitgaven en -ontvangsten.

Afspraken over accountantscontrole zijn voldoende geregeld voor de medefinancieringsorganisaties en SNV, maar onvoldoende voor projecten beheerd door de overige particuliere organisaties en door internationale volkenrechtelijke organisaties. Ter verbetering van dit punt is op 1 juli 1995 een richtlijn voor accountantscontrole ingevoerd.

Samenvattend concludeerde de Rekenkamer dat voor de projecten die beheerd worden door de internationale volkenrechtelijke organisaties en de particuliere organisaties (behalve de medefinancieringsorganisaties en SNV) sprake was van nogal wat gebreken in het financieel beheer.

2.2.8. *Reactie minister*

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking merkte in zijn reactie op dat financiering door het DGIS als een bijdrage wordt beschouwd aan activiteiten die onder verantwoordelijkheid van een derde worden uitgevoerd. In een deel van deze activiteiten kan de bijdrage van het DGIS niet direct verbonden worden met een specifiek deel van de projectkosten.

De minister wees er tevens op dat uitvoerende internationale VN-organisaties een eigen controlebeleid hebben, vastgesteld door de lidstaten. De gecontroleerde jaarverslagen van deze instanties vermelden de projecten waarin Nederland een bijdrage heeft gegeven als ook de respectievelijke kosten. Een afstemming van de gegevens met de financiële administratie van het departement zal volgens de minister op jaarlijkse basis plaatsvinden. Dit geeft volgens hem een redelijke zekerheid voor de rechtmatige besteding van middelen.

Ten aanzien van de particuliere organisaties wees de minister er op dat de jaarrekeningen daarvan over het algemeen worden gecontroleerd door internationale accountants. Tevens wordt tegenwoordig, afhankelijk van het financieel belang en de risico-inschatting, jaarlijks een accountantsverklaring bij de verantwoording van de projectgelden verlangd. De minister betreurde het dat de door de ambassades samengestelde projectdossiers niet in het onderzoek van de Rekenkamer zijn betrokken.

Een expliciete voorwaarde in een contract dat substantiële afwijkingen van het overeengekomen projectdocument moeten worden voorgelegd, achtte de minister niet noodzakelijk. Dit volgde volgens hem impliciet uit het gesloten contract, evenals sanctie-mogelijkheden bij het niet-nakomen ervan.

Overigens onderschreef de minister de noodzaak om verdere verbeteringen te bevorderen. Dit betreft voornamelijk de uitvoering van bestaande procedures, zoals een betere bewaking van de tijdige ontvangst van rapportages en het beoordelen ervan.

Een projectgroep zal worden opgezet om de systematische evaluatie van de raamovereenkomsten ter hand te nemen en zo nodig te heronderhandelen. Ook zal deze projectgroep de mogelijkheid tot verbetering van de opzet van financiële rapportages door internationale organisaties onderzoeken. In principe zal getracht worden om accountantscontrole op projectverantwoordingen in de raamovereenkomsten met internationale organisaties op te nemen, aldus de minister.

2.2.9. Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd over de toezegging van de minister verdere verbetering van het toezicht op de modaliteit 3-projecten te bevorderen. Zij acht de oprichtingen van de projectgroep een waardevol initiatief.

De Rekenkamer heeft haar onderzoek overigens gericht op de op het departement aanwezige informatie omdat zij van mening is dat de departementale dossiers die financiële informatie dienen te bevatten waardoor de rechtmatige besteding van de projectuitgaven kan worden vastgesteld.

De Rekenkamer zal de verdere ontwikkelingen aandachtig volgen.

2.3. Controllersorganisatie

In paragraaf 2.2 van dit rapport werd melding gemaakt van een aantal verbeteringen in het financieel beheer bij het DGIS. Er resteert echter nog een aantal problemen in de controllersorganisatie van het DGIS.

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 meldde de Rekenkamer dat voor de controllersorganisatie van het DGIS geen specifiek personeelsbeleid voor de financiële functies tot stand was gekomen en dat waarborgen ontbraken voor een blijvend toereikende bezetting van belangrijke functies door vakbekwaam personeel.

Gedurende 1994 is voor de meeste belangrijke functies een vakbekwame bezetting verkregen, waardoor de inhuur van externen in belangrijke mate is teruggebracht.

Waarborgen voor handhaving van het huidige niveau van de bezetting ontbreken echter nog steeds, omdat ook in 1994 nog geen specifiek personeelsbeleid tot stand is gekomen.

De AD meldde in zijn rapport 1994 dat hij bij zijn controle niet op de werkzaamheden van de controllersorganisatie voor de ondersteunende diensten kon steunen. Bovendien bleken de beschrijvingen van de administratieve organisatie en interne controle in deze sector geen actueel inzicht te geven in de administratieve processen.

De Rekenkamer drong erop aan deze gebreken zo spoedig mogelijk te verhelpen.

2.4. Controle financiële hulp

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1992 rapporteerde de Rekenkamer over de discussie die zij met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voerde over de reikwijdte van de controle op bilaterale ontwikkelingssamenwerking onder de modaliteiten 1 en 2. Dit zijn die vormen van ontwikkelingshulp waarbij de verantwoordelijkheid voor beheer, uitvoering en rapportering wordt gelegd bij de autoriteiten van het betrokken ontwikkelingsland.

Met ingang van 27 augustus 1993 dient in de schenkings- en committeringsbrieven de clause opgenomen te zijn dat de resultaten van een onafhankelijk financieel controle-onderzoek naar het desbetreffende project binnen zes maanden na afloop van het project en/of het kalenderjaar aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking moeten zijn gemeld.

Bij de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de verantwoording heeft de Rekenkamer rekening gehouden met de effecten van het vernieuwde controlebeleid op dit terrein. Voorzover uitgaven in 1994 voortvloeiden uit overeenkomsten die afgesloten zijn in de periode voor 27 augustus 1993, heeft het vernieuwde controlebeleid echter nog niet van invloed kunnen zijn. Om deze reden merkte de Rekenkamer de daarmee gemoeide uitgaven nog als onzeker aan. Het gaat om een bedrag van circa f 80 miljoen, verantwoord op diverse artikelen.

2.5. Suriname

De uitgaven ten behoeve van de ontwikkelingssamenwerking met Suriname werden conform de raamovereenkomst tussen Suriname en Nederland van februari 1993 gecontroleerd door een combinatie van accountantskantoren. Als gevolg van het ontbreken van een goed functionerend projectenbeheer en een goede administratie in Suriname kon de externe accountant geen zekerheid verkrijgen over de rechtmatigheid van bestedingen voor een bedrag van f 11,9 miljoen. Dit bedrag betrof grotendeels het project «Wetgeving en rechtshandhaving», dat onder toezicht van het Ministerie van Justitie stond en waarvoor nog geen accountantsverklaring was afgegeven.

De Rekenkamer heeft als gevolg hiervan geen zekerheid over de rechtmatigheid van een bedrag van f 11,9 miljoen (artikel U 03.08).

2.6. Paspoortleges en kanselarijrechten

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 meldde de Rekenkamer dat zij, mede door de grote diversiteit in tarieven, geen zekerheid had over de volledigheid van de ontvangen paspoortleges en kanselarijrechten. Zij beval de minister toen aan te onderzoeken of door aanpassing van de wettelijke regelingen een meer doelmatige situatie bereikt zou kunnen worden.

Naar verwachting zal in de tweede helft van 1995 een wetsvoorstel worden ingediend ter vereenvoudiging van de Wet op de Kanselarijrechten.

Evenals in 1993, leefden de ambassades in 1994 de administratieve procedures voor de opbrengstenverantwoording van afgegeven paspoorten en visa niet altijd na, waardoor de AD in een aantal gevallen geen zekerheid verkreeg over de verantwoorde opbrengsten.

Om deze reden heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid van de verantwoorde ontvangsten van maximaal f 0,5 miljoen voor de paspoortleges en van f 20,7 miljoen voor de kanselarijrechten. Deze bedragen zijn geboekt op artikel O 05.02.

In 1994 zijn twee systemen ontwikkeld ter ondersteuning van het uitgeven van paspoorten en visa. De AD rapporteerde dat zij in beide systemen onvolkomenheden had gesignaleerd met betrekking tot de registratie en beveiliging van de documentgegevens. De AD was van mening dat de risico's met systeemtechnische oplossingen beperkt dienden te worden.

2.7. Verplichtingen

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 rapporteerde de Rekenkamer dat een aantal verplichtingen niet in de administratie was opgenomen. Dit betrof onder meer verplichtingen in het kader van de bijdragen aan de medefinancieringsorganisaties en het ontwikkelingsfonds van de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden. In de saldibalans 1994 zijn wel alle verplichtingen opgenomen. De Rekenkamer concludeerde dan ook dat de verplichtingen thans op correcte wijze zijn verantwoord.

2.8. Management Inhoudelijk Documentair Activiteiten Systeem

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 meldde de Rekenkamer dat het DGIS het zogenoemde Management Inhoudelijk Documentair Activiteiten Systeem (MIDAS) had ontwikkeld. Dit systeem voorziet het DGIS van informatie die het nodig heeft voor de ontwikkeling, uitvoering en beheersing van activiteiten op het gebied van ontwikkelings-samenwerking. De minister zegde toen toe het MIDAS uit te zullen breiden met informatie ten behoeve van de voortgangscontrole en met informatie uit het contractensysteem.

In 1994 heeft het ministerie een deelsysteem (de contractenmodule) in gebruik genomen dat mede dient voor het bewaken van de tijdige ontvangst van voortgangsrapportages. De AD heeft inmiddels gerapporteerd dat deze module in 1994 niet optimaal heeft gefunctioneerd. Ook de Rekenkamer constateerde dat in het MIDAS niet altijd de juiste gegevens waren opgenomen (zie paragraaf 2.2).

Inmiddels is besloten tot een aanpassing van de contractenmodule.

2.9. Voorschottenbeheer

De AD constateerde een aantal tekortkomingen in het beheer van extracomptabele voorschotten.

Zo was een bedrag van f 28,1 miljoen ten onrechte als extracomptabel voorschot opgenomen, ontbrak een bedrag van f 24,7 miljoen en was er ten aanzien van f 25,8 miljoen geen zekerheid over de rechtmatigheid. Ook constateerde de AD dat er over de inhoud van het begrip voorschot nog interpretatieverschillen mogelijk zijn.

De geconstateerde fouten en onzekerheden blijven onder de door de Rekenkamer gestelde tolerantiegrenzen (zie het Algemeen Gedeelte). Ze worden daarom niet betrokken in het oordeel over de financiële verantwoording (zie hoofdstuk 3). Wel was de Rekenkamer van mening dat de gesignaleerde tekortkomingen op korte termijn dienen te worden weggenomen.

2.10. Misbruik en oneigenlijk gebruik Interimregeling ziektekosten ambtenaren

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1993 onderzocht de Rekenkamer het beleid gericht op de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van de Interimregeling ziektekosten ambtenaren (IRZK).

Zij constateerde toen dat de controle van door belanghebbenden verstrekte gegevens nog niet aan de gestelde normen voldeed. Omdat bij een uitgevoerde controle weinig misbruik werd geconstateerd, kon de Rekenkamer zich voor 1993 met de aanpak van het ministerie verenigen.

De Rekenkamer stelde vast dat het M en O-beleid rond de IRZK voor 1994 geheel toereikend was.

2.11. Vereniging Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 verrichtte de Rekenkamer een onderzoek naar de financiële relatie tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Vereniging voor Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PSO).

PSO werd in 1986 opgericht door de Vereniging Particulier Initiatief Tropenartsen en het Jongeren Vrijwilligerscorps. De leden van PSO zijn circa dertig ontwikkelingsorganisaties waaronder Memisa Medicus Mundi, Dienst over de Grenzen en het Centrum voor Zending en Wereld Diakonaat. Via deze ledenorganisatie verstrekt PSO aanvullingen op de lokale salarissen van uitgezonden ontwikkelingswerkers.

De bijdrage aan PSO werd in 1994 verantwoord ten laste van (sub)artikel 3.13.03 «Uitzending van artsen en ontwikkelingswerkers van particuliere organisaties (PSO)» (f 28,8 miljoen) en artikel 3.33 «Noodhulp» (f 2,3 miljoen).

De Rekenkamer onderzocht of de minister zijn verantwoordelijkheid voor de aan PSO verstrekte bijdragen voldoende kan waarmaken.

Sinds 1 januari 1994 is er een programmafinancieringsovereenkomst tussen het ministerie en PSO van kracht. Hierin zijn taken en bevoegdheden, bekostigingswijze, verantwoording en toezicht afdoende geregeld. Op één punt vertoont de financieringsovereenkomst een lacune: PSO is niet verplicht jaarlijks een onderbouwde begroting in te dienen. Volgens de Rekenkamer is een begroting noodzakelijk om de verantwoording achteraf te kunnen beoordelen. Overigens diende PSO over 1994 wel een onderbouwde begroting in.

Aan de beslissing tot financiering van PSO liggen overwegingen ten grondslag die in het algemeen voor programmafinanciering gelden. De minister acht organisaties als PSO goede kanalen voor het bereiken van doelgroepen waar directe hulp via overheidsinstanties moeilijk is.

Ten behoeve van de bij PSO controlerende accountant is een controleprotocol opgesteld. Bij de jaarrekening met accountantsverklaring dient een verslag van bevindingen van de accountant met een oordeel over de naleving van de financiële en administratief-organisatorische bepalingen te zijn gevoegd.

De Rekenkamer stelde vast dat de afspraken in de programmafinancieringsovereenkomst werden nageleefd. De vereiste documenten werden ontvangen en de inhoud van de ontvangen stukken kwam overeen met de eisen in de overeenkomst.

De Rekenkamer concludeerde dat de overeenkomst tussen de minister en PSO alle belangrijke elementen bevatte, met uitzondering van een verplichting tot het jaarlijks indienen van een begroting door PSO.

Verder concludeerde de Rekenkamer dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de aan PSO verstrekte bijdragen goed geregeld is.

De minister deelde in zijn reactie mee niet te kunnen instemmen met de opvatting van de Rekenkamer dat PSO jaarlijks een begroting dient in te dienen. Daartoe verwees hij naar zijn beleid, waarin de nadruk ligt op controle achteraf en systematische evaluatie in plaats van op controle vooraf door goedkeuring van begrotingen.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat een begroting nodig is als toetssteen bij de beoordeling van de financiële verantwoording achteraf.

2.12. Terughoudend verplichtingenbeleid

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. De centrale directie Financieel-Economische Zaken (CDFEZ) diende er vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De AD werd belast met het toezicht op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid.

De Rekenkamer constateerde dat door een langdurige discussie tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Financiën over de invulling van het terughoudend verplichtingenbeleid, het Ministerie van Buitenlandse Zaken eerst op 8 juli 1994 – voor een beperkt bedrag – tot invoering van dit beleid overging.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken was aanvankelijk van mening dat alle uitgaven als onvermijdelijk moesten worden beschouwd. Het verschil van mening betrof met name de uitgaven voor ontwikkelingshulp. De Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën deelde die mening niet. Het bevreemdt de Rekenkamer dat het Ministerie van Financiën geen algemene uitzondering van toepassing achtte op de uitgaven voor ontwikkelingshulp. Immers, ontwikkelingshulp kent een vaste bestedingsdoelstelling van 1,5% van het Netto Nationaal Inkomen. Het enige resultaat van een tijdelijk terughoudend kas- en verplichtingenbeleid kan dan een verhoogde bestedingsdruk aan het einde van het jaar zijn.

Uiteindelijk werd, op 8 juli 1994, het terughoudend verplichtingenbeleid bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken alleen ingevoerd voor het onderdeel «investeringen gebouwen buitenland groter dan f 1,5 miljoen». Voor de andere onderdelen bleef er een meningsverschil bestaan. Dit betekent dat van de totale verplichtingenruimte per 1 juni 1994 (f 4 593

miljoen) slechts f 51 miljoen onder het terughoudend verplichtingenbeleid is gebracht. Ten aanzien daarvan waren de interne informatievoorziening en het toezicht overigens in orde en was voldoende invulling gegeven aan het terughoudend verplichtingenbeleid.

2.13. Opvallende verschillen tussen begroting en realisatie

De Rekenkamer heeft een onderzoek ingesteld naar de toelichting bij de rekeningen 1993 en 1994 van twee artikelen die een opvallend verschil tussen begroting en realisatie te zien gaven. Het betrof artikel U 03.26 «Milieubeleid in ontwikkelingslanden» en U 02.04 «Subsidies en bijdragen».

De uitgaven op het artikel «Milieubeleid in ontwikkelingslanden» zijn sinds 1991 aanzienlijk lager dan het begrote bedrag. In 1993 was sprake van een onderschrijding van 23%. In 1994 was de onderschrijding 28% (f 215 miljoen werkelijke uitgaven tegen f 300 miljoen begrote uitgaven).

De Rekenkamer stelde vast dat dit verschil in belangrijke mate veroorzaakt werd door het te optimistisch inschatten van de realisatiemogelijkheden van milieu-activiteiten in ontwikkelingslanden. Het gaat vooral om vernieuwende activiteiten, waarmee nog geen langdurige ervaring is opgedaan. Overigens merkte de Rekenkamer op dat de minister voor de uitvoering van het milieuprogramma ten dele afhankelijk is van initiatieven van andere landen en van organisaties.

De toelichtingen die de minister gaf verklaarden het verschil kwantitatief voor 100%. Naar de mening van de Rekenkamer was voor beide jaren de toelichting echter kwalitatief niet voldoende omdat de minister te weinig inhoudelijke informatie gaf. De weergave van de oorzaken van verschillen tussen begroting en realisatie was, met name voor bilaterale projecten en multilaterale initiatieven, onvolledig. In 1994 werd hierin overigens wel verbetering geconstateerd.

Op grond hiervan achtte de Rekenkamer de toelichting bij de rekening voor artikel 03.26 niet toereikend.

Onder artikel 02.04 «Subsidies en bijdragen» vallen onder meer uitgaven voor Instituut Clingendael en de Carnegiestichting en bijdragen betreffende internationaal recht.

In 1991 en 1992 was op artikel 02.04 sprake van een onderschrijding; in 1993 en 1994 van een overschrijding. Deze overschrijding bedroeg in 1993 11% en in 1994 25% (f 19,8 miljoen gerealiseerd tegen f 15,8 miljoen begroot).

De verschillen werden grotendeels veroorzaakt door incidentele gebeurtenissen.

De Rekenkamer stelde vast dat de toelichting bij de rekening 1993 voor dit artikel ontoereikend was. De oorzaken van de onderschrijding in 1993 waren onvoldoende weergegeven en geanalyseerd. De toelichting bij de rekening 1994 was wel juist en volledig; de Rekenkamer achtte deze toereikend.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1994 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is samengesteld. Daarvan wordt afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1994, Buitenlandse Zaken (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	11 898,8	7 583,9	144,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	11 898,8	7 491,9	144,3
Fouten/onzekerheden	0	91,9	0
Onvolledigheden (2)	0	0,1	(21,2)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 4 256,5 miljoen respectievelijk f 110,3 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid, zonder dat een indicatie gegeven kan worden over de mate van onvolledigheid.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage. Een aantal ervan is reeds behandeld in hoofdstuk 2. Op de overige fouten en onzekerheden wordt hierna ingegaan.

Uitgavenartikel 03.23 (Overige garanties op aan ontwikkelingslanden verstrekte leningen) is voor 0,1 miljoen onvolledig belast doordat uitgaven die ten laste van dit artikel gebracht hadden moeten worden, op artikel 03.22 (Garanties op door de NIO verstrekte leningen) zijn geboekt.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening aan de eisen voldoet, met uitzondering van de geconstateerde tekortkomingen in de toelichting op enkele opvallende verschillen tussen begroting en realisatie (zie paragraaf 2.13).

3.3. Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1994 zien, het gedeelte dat de Rekenkamer niet heeft beoordeeld en het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 2
Saldibalans 1994, Buitenlandse Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	31 398,4	31 398,4
Niet beoordeeld ¹	29 625,3	2 106,1
Beoordeeld	1 773,1	29 292,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	1 766,6	29 292,3
Fouten/onzekerheden	6,5	0
Onvolledigheden	0,4	0

¹ Zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer constateerde dat enkele posten in de saldibalans ondeugdelijk waren weergegeven.

Door gebreken in de administratieve organisatie werd een bedrag van f 6,5 miljoen ten onrechte als intracomptabele in plaats van als extracomptabele vordering opgenomen. Dit betrof grotendeels huurwaarborgsommen (f 3,6 miljoen).

De balanspost *Liquide middelen* was door een boekingsfout f 0,2 miljoen te laag weergegeven.

De Rekenkamer constateerde verder dat de balanspost *Intracomptabele vorderingen* voor een bedrag van f 0,2 miljoen onvolledig was doordat voor dat bedrag in 1994 ontstane vorderingen pas in 1995 zullen worden verantwoord.

De toelichting bij de saldibalans 1994 geeft inzicht in de ouderdom van de openstaande vorderingen en schulden. Overigens heeft de Rekenkamer door gebreken in de administratieve organisatie geen zekerheid over de betrouwbaarheid van de ouderdomsspecificatie van de balanspost «Overige vorderingen». Daarnaast geeft de toelichting bij de saldibalans geen inzicht in de ouderdom van de voorschotten.

Op deze twee punten na voldoet de toelichting bij de saldibalans aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording voldoet aan de eerstgenoemde eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 0,1 miljoen dat op een foutief artikel is belast;
- een bedrag van f 0,2 miljoen aan intracomptabele schulden dat ten onrechte op de post *Liquide middelen* in mindering is gebracht;
- een bedrag van f 6,5 miljoen aan intracomptabele vorderingen dat als extracomptabele vordering opgenomen had moeten worden;
- een bedrag van f 0,2 miljoen aan intracomptabele vorderingen dat onvolledig is;
- de toelichtingen bij de voorschotten en vorderingen.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording met uitzondering van:

- een bedrag van f 91,9 miljoen aan uitgaven waaromtrent de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 21,2 miljoen aan ontvangsten dat onvolledig is, maar waarvan de Rekenkamer het bedrag van de onvolledigheid niet kon vaststellen.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	reden	paragraaf
03.08	Hulp aan Suriname	79,7	11,9	onzeker, tekortkomingen in de administra- tieve organisatie	2.5
03.23	Overige garanties	0	0,1	ondeugdelijke weergave, foutief artikel belast	3.1
div.art.	artikelen m.b.t. Landenprogramma en speerpunten	n.v.t.	80,0	onzeker, tekortkomingen in de administra- tieve organisatie	2.4
totaal fouten en onzekerheden			91,9		
onvolledigheden			0,1		

Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	reden	paragraaf
05.02	Kanselarijrechten en paspoortleges	29,1	(21,2)	onzekerheid over de volledigheid, tekortko- mingen in de administratieve organisatie	2.6
onvolledigheid ¹			(21,2)		

¹ Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid, zonder dat een indicatie gegeven kan worden over de mate van onvolledigheid.

Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	reden	paragraaf
3	Liquide middelen	11,2	0,2	ondeugdelijke weergave, te laag	3.3
5	Intracomptabele vorderingen	30,9	6,5	ondeugdelijke weergave, foutieve balans- post belast	3.3
			0,2	ondeugdelijke weergave, te laag, onvolle- dig	3.3
totaal fouten en onzekerheden			6,5		
onvolledigheden			0,4		

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Justitie

Inhoud	Blz.
Samenvatting	60
1 Inleiding	61
2 Financieel beheer	61
2.1 Accountantscontrole	61
2.2 Ontvangsten	63
2.3 Geïntegreerde verplichtingen/kasadministratie	68
2.4 Administratieve organisatie van de niet-financiële processen	68
2.5 Uitvoering aanwezigheidscontrole Korps Landelijke Politiediensten	69
2.6 Voorkoming en bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik	70
2.7 Agentschappen	72
2.8 Terughoudend verplichtingenbeleid	75
2.9 Vorderingenbeheer	76
3 Financiële verantwoording	77
3.1 Rekening	77
3.2 Toelichting bij de rekening	78
3.3 Saldibalans met toelichting	78
3.4 Financiële verantwoording Immigratie- en Naturalisatiedienst	79
3.5 Oordeel over de financiële verantwoording	79
Bijlage	80

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording van het ministerie van Justitie. In 99,4% van de ontvangsten, 92,2% van de uitgaven en 100% van de verplichtingen trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De onderzoeken naar het financieel beheer leverden wel enkele kritiekpunten op.

De Rekenkamer besteedde extra aandacht aan de departementale accountantscontrole, omdat daarin vorig jaar belangrijke tekortkomingen waren aangetroffen. Deze leidden er toe toe dat de Rekenkamer voor een aantal artikelen slechts gedeeltelijk kon steunen op de controle van de AD. Dit jaar bleek er aantoonbare vooruitgang te zijn gemaakt, behalve op het terrein van de kwaliteitsborging. Niettemin waren er ook op de andere terreinen nog steeds tekortkomingen. In het rechtmatigheidsonderzoek 1995 zal hieraan opnieuw aandacht worden besteed.

De Rekenkamer heeft voor vier ontvangstenstromen de waarborgen voor een juiste, tijdige en volledige opbrengstverantwoording onderzocht. Bij één van de vier, te weten boete- en transactiegelden, waren de geconstateerde tekortkomingen zodanig, dat er voor een bedrag van f 5,4 miljoen onzekerheid over de volledigheid bestond. Tevens was f 6 miljoen op het verkeerde artikel geboekt.

Voor de andere drie ontvangstenstromen (griffierechten, Plukze en terugontvangsten AWBZ) leidden de tekortkomingen niet tot materiële fouten of onzekerheden. Desondanks zijn de gebreken in de administratieve organisatie rond de Plukze niet gering. Met name de managementinformatievoorziening over aantal en status van Plukzezaken en in beslag genomen gelden en goederen schoot tekort. Het financieel beheer van de ontvangsten bij arrondissementrechtbanken zal in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 opnieuw aandacht krijgen. Wanneer het dan niet aan de eisen voldoet zal de Rekenkamer overwegen een bezwaarprocedure te starten (artikel 55 Comptabiliteitswet).

Door tekortkomingen in het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid) voor de griffierechten in relatie met de (inkomensafhankelijke) gefinancierde rechtsbijstand bestond er echter toch onzekerheid over de volledigheid van de griffierechten (f 146,6 miljoen).

Voor twee agentschappen, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), onderzocht de Rekenkamer de oprichtingsvoorwaarden en de wijze waarop het toezicht, de financiële verhoudingen en de evaluatie was geregeld. Zowel bij de DJI als bij de IND werd alleen het toezicht volledig positief beoordeeld.

Uit vervolgonderzoeken naar de beschrijving van de niet-financiële processen, het M en O-beleid voor de Reclasseringsregeling en het vorderingenbeheer bleek dat deze punten nog niet in orde waren, al was er enige vooruitgang geboekt.

De overige vervolgonderzoeken, naar de geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie en de uitvoering van aanwezigheidscontrole bij het Korps Landelijke Politiediensten leverden positieve oordelen op.

Tenslotte vond de Rekenkamer dat het ministerie het door de minister van Financiën opgelegde terughoudend verplichtingenbeleid niet juist en niet volledig had ingevoerd.

De minister zegde toe in de komende periode aandacht te zullen besteden aan de aansturing van de werkzaamheden van de departementale accountantsdienst. Ook voor de verbetering van de administratieve organisatie rond de boete- en transactiegelden, de griffierechten en Plukze zegde ze een aantal maatregelen toe.

Verder deelde de minister in haar antwoord mee dat de beschrijving van de niet-financiële processen nu bijna was afgerond. De negatieve conclusie over de invoering van het terughoudend verplichtingenbeleid deelde zij niet.

Voorts bracht zij de Rekenkamer op de hoogte van de vorderingen in de verbetering van het M en O-beleid voor de Reclasseringsregeling, het vorderingenbeheer en de geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie.

Over de agentschappen meldde de minister een aantal lopende en komende maatregelen die volgens haar de kritiek van de Rekenkamer konden wegnemen.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Justitie. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Justitie gecorrespondeerd. Haar reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1994 (alsmede van het agentschap IND, dat per 1 januari 1994 is ingesteld. De DJI is per 1 januari 1995 agentschap geworden. Over 1994 is nog geen financiële verantwoording als agentschap opgesteld. Het oordeel van de Rekenkamer over de DJI zit voor 1994 derhalve, nog besloten in het oordeel over de financiële verantwoording van het ministerie in hoofdstuk 3.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meege-nomen.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde fouten en onzekerheden met een verwijzing naar de paragrafen waarin deze worden toegelicht.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

In het rapport bij de financiële verantwoording 1993 is uitgebreid ingegaan op tekortkomingen in de departementale accountantscontrole. Deze leidden er toen toe dat de Rekenkamer voor de controle op de verantwoorde boete- en transactiegelden, de griffierechten en de toevoegingen slechts gedeeltelijk kon steunen op de controle van de departementale accountantsdienst (AD).

De Rekenkamer beval aan ervoor te zorgen dat:

- voor alle dienstonderdelen tijdig eenduidige en controleerbare controlebevindingen voor de oordeelsvorming beschikbaar zijn;
- de daarvoor benodigde aansturing van de controle tijdig plaatsvindt;
- risico-analyses die van belang zijn voor de omvang en diepgang van de controle tijdig plaatsvinden en vastgelegd worden;

– aan de planning en kwaliteitsborging voortvarend gestalte wordt gegeven.

Voor het rechtmatigheidsonderzoek 1994 werd aangekondigd dat bijzondere aandacht zou worden besteed aan het tot stand komen van deze noodzakelijk geachte maatregelen.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek bleek dat eenduidige en controleerbare controlebevindingen beschikbaar waren. De noodzakelijke aansturing van de controle had tijdig plaats gevonden. Niettemin waren er ook nog tekortkomingen ten aanzien van de eerste twee aanbevelingen. Deze hadden bijvoorbeeld betrekking op de interne rapportering van bevindingen. Gevolg hiervan is geweest dat in het bijzonder tekortkomingen in de administratieve organisatie rond de boete- en transactiegelden en de griffierechten in het departementale accountantsrapport onvoldoende tot uitdrukking komen. Het later verschenen concept sectorrapport geeft hiervan een beter beeld.

Voor de controle 1994 waren gemotiveerde risico-analyses gemaakt. Wel waren deze stukken en ook andere voor de aansturing van de controle belangrijke stukken relatief laat beschikbaar. Tevens constateerde de Rekenkamer dat de toepassing van de voor de boete- en transactiegelden en de griffierechten geldende signaleringsnorm niet voldoende gewaarborgd was. Het planning- en tijdverantwoordingsstelsel behoeven verder nog verbetering om te waarborgen dat de controle tijdiger bijgestuurd wordt. Ook de tijdigheid van de rapportering laat nog te wensen over.

Wat betreft het stelsel van kwaliteitsborging stelde de Rekenkamer vast dat de doelstelling ervan, het opstellen van algemene conclusies en aanbevelingen, nog niet is bereikt.

De Rekenkamer concludeerde dat op alle onderzochte terreinen, met uitzondering van de kwaliteitsborging, aantoonbare vooruitgang is geboekt. Dit neemt niet weg dat er zeker nog tekortkomingen zijn.

Het Rekenkameroordeel over de financiële verantwoording 1994 komt vrijwel overeen met de door de AD, na aanvullende werkzaamheden op grond van de aanvankelijke Rekenkamerbevindingen, vastgestelde fouten en onzekerheden in de onderzochte ontvangsten en met het uit het concept-sectorrapport blijvende oordeel van de accountantsdienst over de administratieve organisatie bij het directoraat-generaal Rechtspleging. Daarom heeft de Rekenkamer besloten geen bezwaar te maken (artikel 55 Comptabiliteitswet). Daarbij is ook overwogen dat in juni 1995 een ingrijpende reorganisatie van de AD formeel is afgerond. De Rekenkamer gaat ervan uit dat, nu de reorganisatie is afgerond, de basis is gelegd voor verdere noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen in de accountantscontrole. Vanzelfsprekend zal in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 hieraan opnieuw aandacht worden besteed. Belangrijke ijkpunten zullen daarbij zijn:

- de tijdige aansturing van de controle;
- de invoering van maatregelen die moeten waarborgen dat de toepassing van de signaleringsnorm van f 10 miljoen op artikelniveau wordt gewaarborgd;
- de tijdigheid van rapportering.

De minister antwoordde dat de aanbevelingen, waar nodig en waar mogelijk, bij de opzet en de uitvoering van de controle over 1995 en volgende jaren worden betrokken.

Tevens zegde zij toe dat in de komende periode verder aandacht zal worden besteed aan de aansturing van de werkzaamheden van de AD.

Tenslotte gaf de minister aan dat de rapportagestructuur op dit moment de aandacht heeft binnen het ministerie en dat de tijdigheid van de afwikkeling van de rapportages daarbij een punt van aandacht is.

2.2. Ontvangsten

2.2.1. Inleiding

In het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek over 1994 heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar de ontvangstenkant van de rekening van het Ministerie van Justitie.

Het totaal van de in de oorspronkelijke begroting opgenomen ontvangsten over 1994 bedraagt ruim f 1 miljard (realisatie f 982 miljoen). De Rekenkamer richtte haar onderzoek op de volgende ontvangstenstromen (vermeld is het oorspronkelijk begrote bedrag en de realisatie):

- boete- en transactiegelden (begroot f 516,2 miljoen; realisatie f 396,7 miljoen);
- griffierechten (begroot f 121,3 miljoen; realisatie f 146,6 miljoen);
- plukze-gelden (begroot f 25,0 miljoen; realisatie f 0,2 miljoen);
- terugontvangsten Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) (begroot f 96,1 miljoen; realisatie f 107,6 miljoen).

De Rekenkamer ging na in hoeverre er in 1994 voldoende waarborgen in de administratieve organisatie waren opgenomen voor een juiste, tijdige en volledige opbrengstverantwoording.

Tevens ging de Rekenkamer na in hoeverre de beschikbare managementinformatie toereikend was.

De Rekenkamer heeft zich in haar onderzoek gericht op de verantwoording bij de 19 arrondissementen en op de geautomatiseerde systemen COMPAS en Mulder. De administratieve organisatie ten aanzien van de ontvangsten heeft de Rekenkamer bij bezoeken aan 8 arrondissementen onderzocht.

De ontvangstenstroom «terugontvangsten AWBZ» heeft de Rekenkamer onderzocht bij de beleidsdirectie Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen (het huidige agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen).

2.2.2. Aansturing en administratieve organisatie binnen de arrondissementen

De Rekenkamer constateerde dat de sturing door de managementteams binnen de arrondissementen niet gericht was op de gerealiseerde opbrengsten in relatie tot de begrote opbrengsten. De directeuren gerechtelijke ondersteuning binnen de arrondissementen ervaren de begrote opbrengsten voor het arrondissement niet als een afspraak waarover overeenstemming is bereikt, maar als een eenzijdig opgelegde taakstelling. Sturing op deze norm achten zij niet zinvol.

De Rekenkamer constateerde voorts dat de administratieve organisatie van de financiële processen (met uitzondering van plukze) bij alle acht bezochte arrondissementen was beschreven. Bij een aantal onderzochte arrondissementen was de beschrijving echter niet actueel.

2.2.3. Boete- en transactiegelden

In 1994 werd voor bijna f 400 miljoen aan boetes (geldstraffen) en transactiegelden (schikkingen bestaande uit afkoop van rechtsvervolging) ontvangen. Voor een juiste, tijdige en volledige verantwoording van de boete- en transactiegelden bij de arrondissementen is het in de eerste

plaats van belang dat er goede procedures zijn voor de registratie van de processen-verbaal in het registratiesysteem COMPAS.

De processen-verbaal worden bij de arrondissementsparketten aangeleverd door diverse opsporingsinstanties. De aanleverende instanties moeten zendingen processen-verbaal vergezeld laten gaan van een geleidelijst.

In sommige gevallen reserveren de arrondissementen parketnummers in COMPAS, zonder dat vooraf vaststaat hoeveel processen-verbaal er zullen binnenkomen. Wanneer deze open blijven staan loopt men het risico dat de volledigheid van de invoer in COMPAS niet is gewaarborgd.

Na de invoer in COMPAS wordt het proces-verbaal beoordeeld om vast te stellen wat er mee moet gebeuren (bijvoorbeeld seponering van de zaak of dagvaarding van de verdachte). De beslissing wordt vastgelegd in het dossier en door een medewerker registratie in COMPAS ingevoerd.

Bij de afdeling Financieel-Economische Zaken (FEZ) van de arrondissementen worden de binnengekomen betalingen op transacties geregistreerd in het geautomatiseerde systeem JUFAR.

De Rekenkamer constateerde dat er bij de afstemming van de stand van de vordering volgens COMPAS en JUFAR (voor transacties) vaak grote verschillen aan het licht kwamen.

Een belangrijk deel van de opbrengsten uit hoofde van boete- en transactiegelden (ruim f 200 miljoen aan boetes) wordt verantwoord via het systeem Mulder. Dit systeem is ontwikkeld om de administratief-rechtelijke afdoening van lichtere verkeersovertredingen zoals die plaatsvindt onder de Wet Mulder te ondersteunen.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat er in 1994 in de administratieve organisatie bij de arrondissementen nog problemen bestonden die een risico vormen voor de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de verantwoorde opbrengsten uit hoofde van boete- en transactiegelden.

Het gaat hierbij om de volgende punten:

- door het ontbreken van enkele belangrijke functiescheidingen (met name tussen ontvangstregistratie en invoering in COMPAS en tussen invoering en controle op de invoer) waren de juistheid en volledigheid van de gegevens in COMPAS niet bij alle arrondissementen gewaarborgd;
- de archivering van de geleidelijsten van de processen-verbaal liet te wensen over. Bij één arrondissement waren voor een deel van het jaar in het geheel geen geleidelijsten beschikbaar waardoor de volledigheid van de invoer daar niet meer vast te stellen was;
- controle op de in COMPAS ingevoerde gegevens vond niet altijd plaats;
- de integriteit van de informatie in COMPAS is door het ontbreken van een audit-trail niet via het systeem vast te stellen;
- er vond geen analyse plaats van in COMPAS gereserveerde parketnummers die te lang open blijven staan;
- er was nog geen sluitende administratieve organisatie op het punt van het wijzigen van gegevens in COMPAS, waardoor het gevaar bestaat dat gegevens ongeautoriseerd gewijzigd worden;
- er waren nog enkele tekortkomingen ten aanzien van het systeem Mulder. Zo was de betrouwbaarheid van de datacommunicatie-verbindingen tussen de instanties die gegevens aanleveren en het systeem Mulder niet gewaarborgd en kon niet worden gegarandeerd dat de geautoriseerde programma's worden gebruikt.

De Rekenkamer constateerde dat er onzekerheid bestond over de volledigheid van de verantwoorde boete- en transactiegelden voor f 5,4 miljoen. Tevens was er sprake van een ondeugdelijke weergave van f 6,0 miljoen als gevolg van een verkeerde artikelbelasting. Dit bedrag is op artikel 06.01 geboekt, terwijl het opbrengsten uit hoofde van plukze betreffen (zie punt 2.2.5).

2.2.4. Griffierechten

Op grond van de Wet tarieven in burgerlijke zaken, de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken, de Tariefcommissiewet, de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, de Wet tarieven in strafzaken en de Beroepswet, wordt van rechtzoekenden griffierecht geheven. De hoogte hiervan is afhankelijk van de soort zaak en soms ook van de hoogte van het bedrag waarover geprocedeerd wordt. In het geval een rechtzoekende mindervermogend is kan door de Raad voor de Rechtsbijstand (RvRB) een toevoeging worden afgegeven. Dat houdt in dat de rechtzoekende een pro deo advocaat krijgt toegewezen en een korting op het griffierecht krijgt.

Voor een juiste, tijdige en volledige opbrengstenverantwoording uit hoofde van de verschuldigde griffierechten dienen in de administratieve organisatie de nodige waarborgen te zijn opgenomen. Deze waarborgen moeten leiden tot:

- een juiste vaststelling en registratie door de griffie van de te heffen griffierechten;
- een tijdige en volledige aanlevering door de griffie van de te innen griffierechten bij de afdeling FEZ van de arrondissementen;
- een juiste, tijdige en volledige invordering door FEZ;
- een tijdige en volledige verantwoording door FEZ met behulp van JUFAR in de comptabele administratie.

Uit het onderzoek bleek dat de juistheid van de berekende griffierechten, met uitzondering van de zaken waarin een voorlopige toevoeging is afgegeven, over het geheel genomen voldoende is gewaarborgd. Het is daarbij wel van belang dat binnen de griffies wijzigingen in de tarieven voor te heffen griffierechten tijdig worden doorgevoerd.

Bij het verlenen van een korting op het griffierecht bij een voorlopige toevoeging vindt achteraf te weinig controle plaats op de afgifte van de definitieve toevoeging. De Rekenkamer beveelt daarom integraal te controleren of in deze zaken een definitieve toevoeging wordt afgegeven. Indien geen definitieve toevoeging wordt afgegeven dient navordering van het verschuldigde griffierecht plaats te vinden.

Voorts bleek dat de volledigheid van de te innen griffierechten niet altijd eenvoudig kon worden vastgesteld, omdat nog niet alle handmatig vervaardigde brondocumenten doorlopend werden genummerd. Ook constateerde de Rekenkamer dat de afdelingen FEZ gedurende het jaar geen aansluitingen maakten tussen het totaal van de vorderingen volgens de brondocumenten en volgens JUFAR. Hierdoor werden eventuele verschillen te laat ontdekt en was de oorzaak ervan niet of zeer moeilijk te achterhalen.

De door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen in de administratieve organisatie hebben overigens niet geleid tot materiële fouten of onzekerheden (zie echter ook punt 2.7.2 Gefinancierde Rechtshulp).

2.2.5. Plukze

Met ingang van 1 maart 1993 is de zogenoemde Plukze-wet in werking getreden. Deze wet heeft tot doel de uit criminele activiteiten verkregen

opbrengsten af te pakken en in 's Rijks schatkist terecht te laten komen. Daartoe wordt naast de reguliere strafzaak een aparte ontnemingszaak ingesteld.

De opbrengsten uit hoofde van Plukze voor 1994 werden oorspronkelijk begroot op f 25 miljoen. Later is dit bedrag bij suppletoire wet verlaagd tot nihil. De werkelijke opbrengsten in 1994 bedroegen circa f 6,2 miljoen. Door een boekingsfout (zie punt 2.2.3) is op het ontvangstenartikel 06.01 slechts f 0,2 miljoen verantwoord.

Uit het onderzoek bleek dat er voor plukze zowel knelpunten bestaan in de administratieve organisatie als in de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de managementinformatie. Hierdoor bestaat onder meer het risico dat opbrengsten worden misgelopen.

Zo stelde de Rekenkamer vast dat slechts enkele arrondissementen beschikten over een beschrijving van de administratieve organisatie inzake plukze. Bij de overige arrondissementen waren zelfs de bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet beschreven. De gebreken in de administratieve organisatie hadden onder andere tot gevolg dat de volledigheid van de registratie van plukze-zaken niet voldoende gewaarborgd was. Tevens ontbraken voor bijna alle arrondissementen procedures om te beoordelen of er naast de strafzaak nog een ontnemingszaak moet worden opgestart. Hierdoor wordt het risico gelopen dat ten onrechte geen ontnemingszaak wordt gestart en derhalve opbrengsten worden misgelopen. Inmiddels is hiertoe een richtlijn uitgevaardigd door de vergadering van Procureurs-Generaal.

Door het merendeel van de arrondissementen werd nauwelijks managementinformatie inzake plukze opgesteld. Geen van de arrondissementen had een overzicht van de uit hoofde van plukze inbeslaggenomen gelden en goederen met de verblijfplaats. Tevens hebben de meeste arrondissementen geen inzicht in het aantal plukze-zaken en in de status van de individuele zaken.

Door de gebreken in de managementinformatie wordt een gestructureerde sturing door de arrondissementen bemoeilijkt.

De Rekenkamer beveelt aan om zo spoedig mogelijk te voorzien in een gestructureerd en betrouwbaar managementinformatiesysteem.

Als gevolg van de gesignaleerde knelpunten in de administratieve organisatie, waaronder een gebrekkige registratie, en het onvoldoende beschikbaar zijn van betrouwbare managementinformatie heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid van de verantwoorde opbrengsten uit hoofde van plukze ad f 0,2 miljoen (ontvangstenartikel 06.03). Tevens constateerde de Rekenkamer dat op dit artikel sprake is van een ondeugdelijke weergave ter grootte van f 6,0 miljoen als gevolg van een foutieve artikelbelasting.

Daarnaast zijn in de saldibalans inbeslaggenomen gelden verantwoord uit hoofde van plukze tot een bedrag van f 11,7 miljoen. Na de rechterlijke uitspraak in de ontnemingszaak zal blijken of deze gelden aan betrokkene moeten worden terugbetaald, dan wel als opbrengst kunnen worden verantwoord. Als gevolg van de gebreken in de administratieve organisatie heeft de Rekenkamer onzekerheid over de volledigheid voor dit bedrag.

2.2.6. *Terugontvangsten AWBZ*

De zogeheten «verpleegkosten» die de justitiële inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden (TBS) maken, kunnen voor een belangrijk deel krachtens de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

(AWBZ) worden gedeclareerd bij het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ).

Voorafgaand aan de definitieve declaratie bij het AFBZ wordt door middel van een voorlopige declaratie een voorschot van 90% van het geschatte te declareren bedrag gevraagd.

In het daarop volgende jaar wordt per TBS-inrichting een samenvattend overzicht van de definitief te declareren kosten gemaakt. Voor de particuliere TBS-inrichtingen worden deze bepaald aan de hand van de jaarrekeningen, die zijn voorzien van een accountantsverklaring. Voor de rijksinrichtingen worden deze bepaald op basis van de realisatiecijfers, de kosten die door de Rijksgebouwendienst (RGD) zijn betaald voor onderhoud en dergelijke en de kosten van rente en afschrijving. Van de samenvattende overzichten wordt tenslotte een totaalstaat gemaakt, aan de hand waarvan de Ziekenfondsraad wordt gevraagd het verschil tussen voorschot en definitief bedrag te betalen.

De definitieve declaratie wordt opgemaakt nadat de definitieve subsidiebeschikkingen van de particuliere TBS-inrichtingen zijn afgegeven en het accountantsrapport van de Ziekenfondsraad gereed is.

De Rekenkamer concludeerde uit haar onderzoek dat in de administratieve organisatie voor de doorbelasting van kosten aan de AWBZ in opzet voldoende waarborgen zijn opgenomen om zekerheid te verkrijgen over de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de opbrengsten uit hoofde van de terugontvangsten AWBZ.

De Rekenkamer stelde vast dat de voor doorbelasting in aanmerking komende kosten strikt zijn afgebakend en mede door de beschikbaarheid van accountantsverklaringen voldoende betrouwbaar zijn.

2.2.7. Reactie minister en nawoord Rekenkamer

De positieve conclusie van het onderdeel «Terugontvangsten AWBZ» stemde de minister voldaan. Voor wat betreft de andere drie onderdelen antwoordde zij, dat de afgelopen jaren vele activiteiten zijn ontplooid ter verbetering van de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie. Zij was van mening dat inmiddels een aanvaardbaar kwaliteitsniveau was bereikt.

Zij onderschreef dat er ten aanzien van de implementatie en werking van de administratieve organisatie een aantal (op korte termijn weg te nemen) leemten bestaan. De minister zegde toe de kaderstelling op het gebied van de administratieve organisatie daar waar nodig verder te expliciteren en met het lokale management afspraken te maken over een adequate uitvoering daarvan.

Overigens gaf de minister aan dat met betrekking tot de beslissing over de te nemen interne controle- en beheersmaatregelen ook de doelmatigheid een rol speelt.

Voorts antwoordde de minister dat de verbetering van de administratieve organisatie bij de reorganisatie van het openbaar ministerie expliciet aandacht van de leiding van het openbaar ministerie heeft. Dit is geconcretiseerd in een plan van aanpak inzake de reorganisatie, hetgeen volgens haar zal leiden tot een verdere verbetering in de bedrijfsvoering.

De Rekenkamer zal in haar rechtmatigheidsonderzoek 1995 opnieuw onderzoeken of het financieel beheer van de ontvangsten bij de arrondissementsrechtbanken aan de eisen voldoet. Wanneer dat niet het geval is, zal zij overwegen een bezwaarprocedure te starten (artikel 55 Comptabiliteitswet).

2.3. Geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1992 rapporteerde de Rekenkamer dat de opzet van de geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie op twee punten niet voldeed aan de eisen van de Regeling departementale begrotingsadministratie, te weten:

- de geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie werd, na overleg met het ministerie van Financiën, slechts voor een beperkt aantal kostensoorten gevoerd (subsidies, geautomatiseerde informatieverwerking en aanschaffingen);
- de negatieve bijstellingen van in voorgaande jaren aangegane verplichtingen konden niet juist verwerkt worden; dit kon leiden tot een verruiming van de verplichtingenruimte in het volgende jaar.

De verwachting was dat met de invoering van het nieuwe administratiesysteem JUFIS-II in 1993 deze tekortkomingen zouden zijn verholpen. In het rechtmatigheidsonderzoek 1994 is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre dit daadwerkelijk het geval was.

Uit het onderzoek bleek dat het departement door de ingebruikname van het systeem JUFIS-II de in 1992 geconstateerde tekortkomingen in de opzet van de geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie heeft verholpen.

Dit neemt echter niet weg dat het financieel beheer rondom de geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie nog duidelijke tekortkomingen vertoont.

Zo bleek dat door het Korps Landelijke Politiediensten (KPLD) geen volledige verplichtingenadministratie wordt gevoerd. Voorts worden er nu verplichtingen aangegaan waarvoor geen ruimte beschikbaar is. Voor de vastlegging daarvan worden er extra-comptabele administraties bijgehouden door de beleidsdirecties en beschikt de centrale directie Financieel-Economische Zaken (CDFEZ) bovendien niet over de volledige informatie over de aangegane verplichtingen. Hierdoor wordt het centrale toezicht bemoeilijkt.

De Rekenkamer beveelt aan om de administratief organisatorische procedures rondom het geautomatiseerde informatiesysteem (JUFIS-II) met behoud van de bewakingsfunctie zodanig aan te passen, dat de extra-comptabele vastleggingen overbodig worden.

De minister antwoordde dat in de aanloop naar het verkrijgen van de agentschapsstatus voor het KLPD (gestreefd wordt naar 1 januari 1997) de volledigheid van de verplichtingenadministratie extra aandacht zou krijgen.

De minister deelde tevens mee dat door de invoering van één uniform systeem per 1 januari 1996, effectuering van de volledigheid van de verplichtingenadministratie zal plaatsvinden. Parallel daaraan zal een traject worden gestart om de financiële functies binnen het KLPD door middel van opleiding en begeleiding te versterken.

Inzake de extra-comptabele verplichtingenadministraties schreef de minister dat het geautomatiseerd financieel systeem voldoende flexibel is.

Met de beleidsdirecties waren inmiddels nadere afspraken gemaakt voor een tijdige budgetaanpassing bij de eerste of de tweede suppletore wet bij beleidswijzigingen of nieuw beleid, waardoor extra-comptabele administraties niet meer nodig zijn.

2.4. Administratieve organisatie van de niet-financiële processen

In het rapport bij de financiële verantwoording 1993 rapporteerde de Rekenkamer dat de beschrijving van de administratieve organisatie van de niet-financiële processen nog niet was afgerond. De minister zegde in zijn

antwoord toe dat de beschrijving van de relevante niet-financiële processen in 1994 zou worden afgerond.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1994 is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre de beschrijving van de relevante niet-financiële processen in 1994 daadwerkelijk is afgerond.

De minister had zich ten doel gesteld om in ieder geval de volgende niet-financiële processen te beschrijven:

- de processen in het kader van het personeelsbeheer (het traject van aanstelling tot en met ontslag);
- het materieel beheer en het contractbeheer;
- de postbehandeling en aanverwante processen en
- de processen in het kader van de geautomatiseerde informatieverwerking, waaronder het beheer en gebruik van decentrale rekencentra en netwerken.

De Rekenkamer concludeerde uit haar onderzoek dat bij de beschrijving van de administratieve organisatie van de niet-financiële processen in 1994 weliswaar vorderingen zijn gemaakt, maar dat deze nog steeds niet geheel is afgerond. Dit geldt met name voor een aantal door het departement als belangrijk aangemerkte processen (in het bijzonder de geautomatiseerde gegevensverwerking bij het rekencentrum en het contractbeheer bij de directie Algemene Zaken). De Rekenkamer beveelt dan ook aan om de beschrijving van deze processen zo snel mogelijk en conform het plan van aanpak af te ronden.

Tevens beveelt zij aan om bij de arrondissementen modelbeschrijvingen in te voeren.

In haar antwoord deelde de minister mee dat het beveiligingsplan bij het rekencentrum en de vastlegging van de bedrijfsprocessen in het handboek Kwaliteit inmiddels gereed zijn. De overige nog in het kader van de geautomatiseerde gegevensverwerking uit te voeren activiteiten zouden vóór eind 1995 worden afgerond. Voorts gaf de minister aan dat het contractbeheer bij de directie Algemene Zaken in 1995 zal worden verbeterd.

De minister onderschreef de aanbeveling van de Rekenkamer over de modelbeschrijvingen.

2.5. Uitvoering aanwezigheidscontrole Korps Landelijke Politiediensten

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 concludeerde de Rekenkamer dat in 1993 de personeelsadministraties van het voormalig rijkspolitiepersoneel bij de regio's en het Interdepartementaal Personeels Administratiesysteem (IPA) niet overeenstemden. Zij achtte een aanwezigheidscontrole (waarbij wordt vastgesteld of personeel daadwerkelijk in dienst is in een maand waarover salaris wordt uitbetaald) op het personeel bij het KLPD noodzakelijk. Daarbij zou de afstemming tussen de personeelsregistratie bij het KLPD en het IPA een belangrijk punt van aandacht moeten zijn.

De minister antwoordde daarop dat door de invoering per 1 mei 1994 van een geautomatiseerd systeem de afstemming tussen de personeelsregistratie bij de KLPD en het IPA was gerealiseerd. Tevens zegde hij toe in juli 1994 een aanwezigheidscontrole bij het KLPD uit te voeren.

De Rekenkamer is in haar rechtmatigheidsonderzoek 1994 nagegaan op welke wijze de afstemming tussen de personeelsregistratie KLPD en het IPA is gerealiseerd en wat de resultaten waren van de uitgevoerde aanwezigheidscontrole bij het KLPD.

Zij concludeerde dat de afstemming van de in het IPA verwerkte mutaties met de gegevens in het systeem Optimalisering Personeelsinformatie in opzet voldoende waarborgt dat er overeenstemming bestaat tussen het IPA en de personeelsregistratie bij het KLPD.

De Rekenkamer concludeerde tevens dat de uitgevoerde aanwezigheidscontrole geen belangrijke verschillen aan het licht bracht. Wel beveelt de Rekenkamer aan de onderdelen te wijzen op het belang van het tijdig doorgeven van mutaties. Ook beveelt de Rekenkamer aan richtlijnen op te stellen voor de uitvoering van aanwezigheidscontroles. Daarin zou moeten worden aangegeven dat de controle zo laag mogelijk in de organisatie dient plaats te vinden (op het niveau van directe chef), dan wel dat een fysieke aanwezigheidscontrole dient te worden uitgevoerd. De wijze waarop de controle wordt uitgevoerd dient daarbij overigens te worden vastgelegd.

De minister schreef terug dat zij de aanbevelingen van de Rekenkamer over zou nemen.

2.6. Voorkoming en bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik

2.6.1. Reclasseringsregeling

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 concludeerde de Rekenkamer dat zij door gebreken in het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) geen zekerheid kon verkrijgen over de rechtmatigheid van de uitgaven op grond van de Reclasseringsregeling.

Deze onzekerheid werd veroorzaakt door het feit dat de betrouwbaarheid van de productiegegevens, die de hoogte van de definitieve subsidie grotendeels bepalen, niet kon worden vastgesteld. De productiegegevens worden namelijk door de reclasseringsinstellingen (verder te noemen stichtingen) als belanghebbende zelf aangeleverd, zonder dat daar controle op wordt uitgeoefend.

In haar rechtmatigheidsonderzoek 1994 heeft de Rekenkamer onderzocht welke activiteiten er door het departement zijn ondernomen om de betrouwbaarheid van de productiecijfers over 1994 te waarborgen door middel van verbeteringen in de administratieve organisatie dan wel in het geautomatiseerde systeem.

Uit het onderzoek bleek dat de directie Jeugdbescherming en Reclassering (J&R) het jaar 1994 voor wat betreft de betrouwbaarheid van de productiecijfers als een overgangsjaar beschouwde. In 1995 zou een reorganisatie worden doorgevoerd, waarbij de 19 stichtingen zouden worden vervangen door één landelijke stichting, de Stichting Reclassering Nederland (SRN). Men achtte het niet doelmatig om in 1994 bij 19 stichtingen de administratieve organisatie dusdanig te veranderen dat de betrouwbaarheid van de productiecijfers kon worden gegarandeerd.

Bij de beschrijving van de administratieve organisatie van de SRN en de daaronder ressorterende werkeenheden was ook aandacht besteed aan de vastlegging van de productiegegevens.

Daarnaast zijn concept-controleprotocollen opgesteld, waaruit blijkt dat de verklaring van de controlerend accountant tevens betrekking moet hebben op de juistheid van de verantwoorde productiegegevens.

Door de verbeteringen in de administratieve organisatie en het gebruik van de controleprotocollen moet voor 1995 in opzet zijn voorzien in een betrouwbare en controleerbare verantwoording van de productiecijfers.

De Rekenkamer concludeerde dat de administratieve organisatie van de reclasseringsstichtingen over 1994 nog steeds onvoldoende waarborgen

biedt voor een juiste en controleerbare vastlegging van de productiegegevens.

De geconstateerde gebreken leiden tot onzekerheid over de rechtmatigheid van f 124,8 miljoen aan uitgaven op grond van de Reclasseringsregeling (artikel U 04.03).

De minister antwoordde dat de controle-protocollen voor 1995 integraal zullen worden voorgeschreven. Tevens gaf zij aan dat de beschrijving van de primaire en ondersteunende processen inmiddels zijn verspreid en toegelicht.

2.6.2. Gefinancierde rechtbijstand

De M en O-gevoeligheid bij het stelsel van de gefinancierde rechtbijstand wordt veroorzaakt doordat de toegang tot het stelsel voor een deel inkomensafhankelijk is.

Bij de aanvraag van een toevoeging (een pro deo-advocaat en korting op het griffierecht) bij een van de raden voor de Rechtsbijstand, dient door de rechtzoekende, ter berekening van zijn financiële draagkracht, een door de gemeente af te geven «Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen» te worden overgelegd. Uit de toelichting bij de rekening blijkt dat de in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vastgestelde controleprocedure in de praktijk niet door alle gemeenten naar behoren wordt uitgevoerd.

De raden voor de Rechtsbijstand kunnen, hetzij bij de aanvraag hetzij ter controle achteraf, gegevens bij de Belastingdienst of andere instanties opvragen. In 1994 blijkt van deze mogelijkheid nog geen gebruik te zijn gemaakt. In de toelichting bij de rekening wordt vermeld dat in 1995 een eerste – bescheiden – steekproef zal worden gehouden, waarna een definitieve werkwijze zal worden bepaald.

Uit de door de beleidsdirecties gedane verbeteringsvoorstellen en verbeteringen kunnen toetsingscriteria worden afgeleid voor het rechtmatigheidsonderzoek over 1995. Dat zijn de volgende:

- vaststellen wat de uitkomsten van de steekproef met gegevens van de Belastingdienst oplevert. Hierdoor kan de mate van onzekerheid beter worden gekwantificeerd. Afhankelijk van de uitkomsten kan het ministerie besluiten al dan niet aanvullende maatregelen te nemen (bijvoorbeeld door aanscherping van het sanctiebeleid);
- vaststellen dat de interne controle bij de raden voor de rechtbijstand voldoende functioneert. Daarbij kunnen de gegevens uit de intercollegiale toetsing als basis dienen;
- vaststellen dat de administratieve organisatie bij de stichtingen rechtbijstand voldoende functioneert;
- vaststellen dat de verificatietaak door de griffies op de vergoedingen aan rechtbijstandsverleners voldoende functioneert.

Met name de toetsing van de verstrekte informatie omtrent inkomen en vermogen met gegevens van de Belastingdienst is van essentieel belang om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van misbruik en indien dat het geval is in welke mate er sprake is van misbruik.

In de toelichting is aangegeven dat van de totale uitgaven ad f 404,9 miljoen (artikel 06.03) circa 52% (210,5 miljoen) inkomensafhankelijk is. Gelet op het voorgaande merkt de Rekenkamer dit deel van de uitgaven aan als onzeker als gevolg van tekortkomingen in het M en O-beleid.

De tekortkomingen in het M en O-beleid voor de toevoegingen hebben tot gevolg dat er ook onzekerheid bestaat over de volledigheid van de griffierechten. Omdat de toelichting bij de rekening op dit punt niet

toereikend is en geen kwantificering bevat van de resterende onzekerheid, wordt het totale ontvangstenbedrag door de Rekenkamer als onzeker aangemerkt; het betreft f 146,6 miljoen (artikel 06.02).

2.7. Agentschappen

2.7.1. Inleiding

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 besteedde de Rekenkamer bijzondere aandacht aan de agentschappen bij de rijksoverheid. Zij onderzocht de oprichtingsvoorwaarden, de financiële verhouding tussen het ministerie en het agentschap, het toezicht van de minister op het agentschap en de regelingen rond een evaluatie van het functioneren van het agentschap. De door het Ministerie van Financiën geformuleerde oprichtingsvoorwaarden betroffen:

- meetbare produkten en diensten;
- een reële mogelijkheid om als agentschap doelmatiger te opereren;
- een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van het jaar voorafgaande aan het jaar van het verkrijgen van de agentschapstatus.

Bij het Ministerie van Justitie werden het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onderzocht.

2.7.2. Agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen

De Rekenkamer heeft in 1994 reeds onderzoek verricht naar de planning en control bij de sector gevangeniswezen van de directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen (D&J), de voorloper van het huidige agentschap. Daarbij schonk de Rekenkamer ook aandacht aan de voorgenomen agentschapsvorming. Over beide onderwerpen is gerapporteerd in het rapport bij de financiële verantwoording 1993 en in het Decembersverslag 1994.

Hoofdtak van de tot agentschap omgevormde DJI is het zorg dragen voor een veilige, doelmatige en menswaardige ten uitvoerlegging van vrijheidsbelemmerende straffen en maatregelen.

Voor de uitoefening van zijn taken ontvangt de DJI een bijdrage van het Ministerie van Justitie in de vorm van een integraal budget van bijna f 1,3 miljard (in 1995).

In het kader van de agentschapsvorming heeft de secretaris-generaal de «Regeling van de plaats van het agentschap DJI binnen het Ministerie van Justitie» (nader te noemen Regeling DJI) vastgesteld. De Regeling DJI bevat afspraken over de wijze van uitvoering, de samenwerking en afstemming tussen het kerndepartement en de DJI.

De Rekenkamer stelde reeds in eerder onderzoek vast dat bij de instelling van het agentschap DJI niet volledig voldaan was aan de eerste twee oprichtingsvoorwaarden (Decembersverslag 1994, punt 2.1).

Op grond van het huidige onderzoek constateerde de Rekenkamer opnieuw dat weliswaar enige verbeteringen waren aangebracht in de meetbaarheid van produkten en diensten maar dat de meetbaarheid van de kwaliteit van het primaire proces nog niet voldoende was.

Aan de voorwaarde van doelmatiger beheer is voor 1995 invulling gegeven door het opleggen van de verplichting een kostenreductie van f 22 miljoen te behalen.

Een nadere onderbouwing van deze taakstelling in relatie tot de agentschapsvorming ontbreekt echter.

De financiële verhouding tussen het Ministerie van Justitie en de DJI is vastgelegd in de Regeling DJI. Uitgangspunt daarin is dat de DJI voorlopig het geïntegreerde kas-/verplichtingenstelsel blijft hanteren. Het ministerie streeft naar invoering per 1 januari 1997 van het op basis van de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet verplichte batenlastenstelsel.

De Regeling DJI geeft aan dat reservevorming voor de DJI mogelijk is op grond van gerealiseerde efficiencywinsten en voor investeringen en/of investeringsachtige uitgaven. Met name op het eerste punt behoeft de regeling nog nadere uitwerking.

De Rekenkamer constateerde dat in de kostprijs die DJI per plaats per dag hanteert geen kosten zijn doorberekend voor de facilitaire ondersteuning door het kerndepartement en ook niet voor de huur van de gebouwen (met uitzondering van de particuliere inrichtingen), zodat er nog geen sprake is van een integrale kostprijs. Tevens is er geen differentiatie van deze kostprijs naar de te onderscheiden sectoren (zoals huizen van bewaring, extra beveiligde inrichtingen, drugsvrije afdelingen etc.) voorhanden en ligt er geen kostencalculatie aan ten grondslag waarbij kosten aan een prestatie worden toegerekend.

Het toezicht op de taakuitvoering en het financieel beheer van de DJI loopt via het informatieprotocol, waarin onder andere informatie is opgenomen over de capaciteit, bezettingsgraad, instroom en uitstroom. Naast rapportage over het financieel beheer zijn er maandelijkse DJI-rapporten over de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in relatie tot de hiervoor begrote bedragen. Met betrekking tot het gevangeniswezen en de Jeugd- en TBS-inrichtingen informeert de DJI het ministerie via kengetallen.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat in de Kamerstukken waarin de agentschapstatus wordt aangevraagd geen aandacht is besteed aan een evaluatie van het functioneren van het agentschap DJI.

In de Regeling DJI is weliswaar voorzien in doelmatigheids- en doeltreffendheidstoetsen, maar deze zijn niet toegespitst op de effecten die met de instelling van het agentschap beoogd waren.

De Rekenkamer concludeerde dat op het moment van oprichting van het agentschap DJI slechts aan één van de oprichtingsvoorwaarden volledig was voldaan, te weten de goedkeurende accountantsverklaring.

De financiële verhouding tussen het Ministerie van Justitie en de DJI is op het punt van de reserveringsmogelijkheid onvoldoende uitgewerkt. Ook de kostprijsberekening voldoet niet aan de eisen.

Hier staat tegenover dat het toezicht op het financieel beheer en op de taakuitvoering van het agentschap DJI goed geregeld is.

Verder is niet voorzien in het uitvoeren van een evaluatie van het agentschap DJI.

De minister schreef in haar reactie dat zij van mening is dat de kwaliteit van het primaire proces voldoende aandacht krijgt. Dit is enerzijds vormgegeven in wet- en regelgeving en anderzijds in kengetallen die iets zeggen over verschillende kwaliteitsaspecten.

Zij zegde toe dat voor de bewaking van de kwaliteit van het primaire proces een kwaliteitsplan wordt opgesteld.

Een onderzoek naar de kostprijzen is gaande. Een eerste deelrapport verschijnt een dezer dagen. Op basis hiervan kan de verbeterde doelmatigheid voor de reguliere bedrijfsvoering zichtbaar worden gemaakt.

Tenslotte schreef zij dat zij uiterlijk 1 januari 1998 een evaluatie van het functioneren van het agentschap wilde laten plaatsvinden, mede met het oog op de geplande overgang naar het baten-lastenstelsel op 1 januari 1997.

2.7.3. *Agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst*

De taak van de IND is de behandeling van verzoeken om toelating en verblijf op grond van de Vreemdelingenwet en de behandeling van verzoeken om naturalisatie op grond van de Rijkswet op het Nederlander-schap.

Voor de uitoefening van zijn taken ontving de IND een bijdrage van het Ministerie van Justitie in de vorm van een integraal budget van bijna f 232,0 miljoen.

De IND is voortgekomen uit de verzelfstandiging van de directie Vreemdelingenzaken.

In het kader van de agentschapsvorming heeft de secretaris-generaal de «Regeling van de plaats van het agentschap IND binnen het Ministerie van Justitie» (nader te noemen Regeling IND) vastgesteld. De Regeling IND bevat afspraken over de wijze van uitvoering, de samenwerking en afstemming tussen het kerndepartement en de IND.

Met ingang van 1 oktober 1994 is het Stafbureau Beleidsontwikkeling afgesplitst van de IND en als directie Vreemdelingenbeleid (DVB) binnen het directoraat-generaal Europese Zaken en Immigratie-aangelegenheden geplaatst. De DVB is belast met de beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling van het Nederlandse vreemdelingenbeleid.

De Rekenkamer constateerde dat de IND beschikt over meetbare producten en over een goedkeurende accountantsverklaring.

Ter onderbouwing van het doelmatiger opereren werd in de agentschapsaanvraag een aantal bestaande knelpunten aangedragen met daarbij de oplossingen die de agentschapsstatus zou bieden.

Als oplossingen voor investeringsproblemen werden gezien een meerjarig beheerscontract, een integraal budget en reserveringsmogelijkheden.

Grote verschillen in werkbelasting zou de IND met tijdelijke aanstellingen kunnen ondervangen.

Met behulp van een eigen huisvestingsbudget zou snel en doeltreffend in de steeds wisselende huisvestingsbehoefte kunnen worden voorzien.

Volgens de Rekenkamer zouden deze oplossingen, met uitzondering van de mogelijkheid tot reserveren, ook te realiseren zijn geweest zonder een agentschapsconstructie.

Bij de oprichting van het agentschap werd gekozen voor handhaving van het verplichtingen-/kasstelsel vanwege het feit dat op dat moment een substantieel bedrijfsvermogen ontbrak. Het ministerie zal een voorstel indienen om het baten-lastenstelsel per 1 januari 1997 te realiseren.

Het agentschap dient de integrale kosten in rekening te brengen bij zijn afnemers. De Rekenkamer constateerde echter dat een deel van de huisvestingskosten en de centrale apparaatskosten nog niet in de kostprijzen zijn opgenomen. Aan de kostprijzberekening ligt nu geen kostencalculatie ten grondslag, waarbij kosten aan een prestatie worden toegerekend. Een juiste bepaling van de efficiencywinst is derhalve nog niet mogelijk.

Het agentschap bleek onderzoek te doen naar een betere onderbouwing van de kostprijzen.

De Rekenkamer constateerde verder dat de bepaling in de Regeling IND inzake reserveringen dat vrijvallende middelen als gevolg van een lagere dan geraamde productie kunnen terugvloeien naar het kerndepartement erg open is geformuleerd. Hier is naar haar mening een nadere uitwerking vereist.

In de Regeling IND is een informatieprotocol opgenomen, waarin de aan de bestuursraad en de centrale (staf)directies aan te leveren kengetallen zijn opgenomen.

De Rekenkamer constateerde dat het informatieprotocol geen kengetal(len) bevat waaruit kan worden afgeleid of het agentschap doelmatiger heeft gewerkt.

Wel zijn enkele kengetallen opgenomen voor de kwaliteit van de taakuitvoering.

In de begroting 1995 wordt vermeld dat de evaluatie van de agentschapsconstructie voor de IND in de loop van 1996 ter hand wordt genomen, waarbij de aandacht in eerste instantie wordt gericht op de kostprijzen en de ontwikkeling daarvan. Het doel wordt echter niet expliciet vermeld. In 1997 zal een integrale evaluatie van het agentschap plaatsvinden.

De Rekenkamer concludeert dat bij de oprichting van het agentschap IND niet werd voldaan aan alle oprichtingsvoorwaarden. In de onderbouwing van een doelmatiger opereren werd de causale relatie tussen de instelling van een agentschap en de oplossing voor gesignaleerde knelpunten niet aannemelijk gemaakt. Volgens de Rekenkamer zouden de meeste oplossingen ook zonder de agentschapsvorm bereikt kunnen worden.

De financiële verhouding tussen het Ministerie van Justitie en de IND is op het punt van de reserveringsmogelijkheden onvoldoende. Een juiste vaststelling van de efficiencywinst is niet mogelijk vanwege het ontbreken van een integrale kostprijs. Tevens is niet concreet aangegeven of vrijvallende middelen als gevolg van een lagere dan geraamde productie toekomen aan het ministerie of aan het agentschap.

Het toezicht op het financieel beheer en de taakuitvoering van het agentschap IND is voldoende geregeld. Een evaluatie van het agentschap IND is in de begroting 1995 aangekondigd. Het doel is echter niet geoperationaliseerd.

De minister merkte in haar antwoord op dat naar haar mening de status van agentschap de IND inmiddels in staat heeft gesteld om sneller en flexibeler te kunnen inspelen op de wisselende personeels- en huisvestingsbehoefte.

Voorts schreef zij dat inmiddels een systematiek voor de kostprijsberekening is ontwikkeld, aan de hand waarvan doelmatigheidskengetallen worden ontwikkeld en een eenduidig oordeel kan worden gegeven over de optredende efficiencywinst.

Tot slot benadrukte de minister dat in de bij de begroting voor 1995 aangekondigde evaluatie de vraag naar doelmatigheid centraal zal staan.

2.8. Terughoudend verplichtingenbeleid

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. De CDFEZ diende er vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De AD werd belast met het toezicht op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid.

Een verzoek van de minister van Justitie aan de minister van Financiën om ontheffing te verlenen voor verplichtingen betreffende de uitbreiding van de celcapaciteit en de behandeling van asielverzoeken werd alleen voor de asielverzoeken ingewilligd. De CDFEZ heeft de beleidsdirecties tijdig geïnformeerd over het terughoudend verplichtingenbeleid en het toezicht hierop aan hen gedelegeerd. De beleidsdirecties hebben echter de decentrale diensten pas medio juli geïnformeerd.

Verplichtingen die niet op voorhand voldeden aan de criteria voor onvermijdelijkheid moesten ter goedkeuring aan de CDFEZ worden voorgelegd. Tot 3 augustus 1994 hanteerde de CDFEZ daarbij in strijd met de door het Ministerie van Financiën gestelde richtlijn een ondergrens van f 1 miljoen.

De Rekenkamer concludeerde dat de belanghebbenden volledig, maar niet tijdig en voor wat betreft de ondergrens van f 1 miljoen niet juist zijn geïnformeerd over het terughoudend verplichtingenbeleid.

Naast het beoordelen van verplichtingen bij twijfel over de onvermijdelijkheid bestond het toezicht van de CDFEZ op het terughoudend verplichtingenbeleid uit een wekelijkse controle achteraf op de juiste uitvoering.

Op basis van de verstrekte informatie kon de CDFEZ de verplichtingen echter niet inhoudelijk beoordelen. De Rekenkamer kon niet vaststellen of aanvullende informatie bij de beleidsdirecties was opgevraagd. Ook had de CDFEZ de uitgevoerde controles niet vastgelegd.

De Rekenkamer concludeert dat het toezicht van de CDFEZ in opzet weliswaar voldeed, maar zij heeft niet kunnen vaststellen of het toezicht in de praktijk toereikend is uitgevoerd.

Tenslotte bleek dat de AD geen controle heeft uitgeoefend op het toezicht door de CDFEZ en slechts marginaal, via de reguliere controle op de verplichtingen, op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid door de beleidsdirecties. Volgens de AD waren hierover geen nadere afspraken gemaakt. Bovendien was de AD van mening dat het voor haar niet of nauwelijks mogelijk was de onvermijdelijkheid van een aangegane verplichting te beoordelen.

De Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van Justitie het terughoudend verplichtingenbeleid niet juist en niet volledig heeft ingevoerd, waardoor onvoldoende was gewaarborgd dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen konden worden aangegaan.

De minister schreef in haar antwoord dat de AD had toegezien op een juiste vertaling van de richtlijnen van het Ministerie van Financiën. Zowel de vormgeving van dit beleid als het toezicht erop was volgens haar adequaat geweest.

Zij onderbouwde deze mening verder niet.

2.9. Vorderingenbeheer

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1993 constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in het vorderingenbeheer bij de directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen (D&J) en in het toezicht van de CDFEZ op het vorderingenbeheer. Het ging om:

- het ontbreken van duidelijke regelgeving van de CDFEZ en het feit dat de CDFEZ geen inzicht had in het kwantitatieve verloop van de vorderingen bij de decentrale diensten;
- het ontbreken van functiescheidingen in het vorderingenbeheer bij de D&J-instellingen;
- het feit dat de vorderingen uit hoofde van boete- en transactie-gelden op grond van de wet-Mulder niet in de saldi-balans waren opgenomen;

– in de toelichting op de saldibalans ontbrak (volledige) informatie over het verloop en de invorderbaarheid van de vorderingen; enerzijds werd uitsluitend informatie verzameld over het verloop van de centraal beheerde vorderingen, welke niet volledig werd vermeld in de toelichting op de saldibalans en anderzijds ontbrak informatie over de invorderbaarheid van de vorderingen.

De Rekenkamer heeft onderzocht of deze tekortkomingen inmiddels zijn opgeheven, danwel in de toelichting op de saldibalans over 1994 worden meegenomen.

Uit het onderzoek bleek dat voor een deel de vorig jaar geconstateerde tekortkomingen zijn opgeheven. De CDFEZ heeft er zorg voor gedragen dat alle decentrale diensten beschikken over een eenduidig normenkader voor het vorderingenbeheer. Dit biedt derhalve voldoende mogelijkheden voor de uitoefening van haar toezichtstaak.

De CDFEZ heeft echter nog steeds geen inzicht in het verloop van de vorderingen bij de decentrale diensten. Mede gezien het grote aantal decentrale diensten acht de Rekenkamer deze situatie uit oogpunt van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer ongewenst.

Wat betreft de administratieve organisatie van het vorderingenbeheer bij de D&J-inrichtingen concludeert de Rekenkamer dat er rekening houdend met de omvang van de dienst en het financiële belang, voldoende toezicht werd uitgeoefend op de naleving van de bestaande richtlijnen. Hierdoor is het risico van functievermenging beperkt.

In haar antwoord deelde de minister mee dat de CDFEZ haar inzicht in het verloop van de vorderingen bij de decentrale diensten zal vergroten door jaarlijks de decentrale diensten een standaardvragenlijst met betrekking tot de omzetgegevens inzake de post Debiteuren en het aantal vorderingen te laten insturen.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1994 van het Ministerie van Justitie (exclusief agentschap) is samengesteld. Daarvan zijn afgetrokken de totaalbedragen waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden die in de rekening werden aangetroffen en die de tolerantiegrens wel overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1994, Justitie (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	4 390,9	4 299,5	981,9
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	4 390,9	3 964,2	975,9
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	335,3	6,0
Onvolledigheden ²	0	0,7	6,0 (152,2)

¹ Het bedrag van de verplichtingen en de uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 198,5 miljoen respectievelijk f 106,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven van de mate van onvolledigheid.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlagen. De fouten en onzekerheden in de uitgaven en ontvangsten hadden betrekking op twee uitgavenartikelen en drie ontvangstenartikelen. Deze zijn reeds besproken in hoofdstuk 2.

Bij het uitgavenartikel 06.03 (gefinancierde rechtsbijstand) constateerde de Rekenkamer nog dat, naast het bedrag van f 210,5 miljoen aan onzekerheden als gevolg van tekortkomingen in het M en O-beleid, het artikel voor een bedrag van f 0,7 miljoen te weinig was belast.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening, met uitzondering van de toelichting op het M&O-beleid bij de griffierechten, voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1993 zien en van welk gedeelte de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2
Saldibalans 1994, Justitie (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	11 000,3	11 000,3
Niet beoordeeld ¹	9 330,7	3 526,5
Beoordeeld	1 669,6	7 473,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	1 669,6	7 473,8
Onvolledigheden ²		(11,7)

¹ Zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte.

² Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

Buiten de reeds in punt 2.2.5 toegelichte onzekerheid over de volledigheid ter grootte van f 11,7 miljoen voldoen de saldibalans en de daarbij behorende toelichting aan de daaraan te stellen eisen.

3.4. Financiële verantwoording agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst

De IND is een agentschap met het verplichtingen-/kastsel.

Over 1994 bedroegen de totalen van de rekening van het agentschap voor de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten respectievelijk f 254,3 miljoen, f 241,1 miljoen en f 12,8 miljoen. De totalen van de saldibalans bedroegen f 284,4 miljoen.

De rekening en de saldibalans bevatten geen belangrijke fouten en/of onzekerheden.

De toelichtingen voldeden aan de voorschriften.

3.5. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financiële beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de rekening zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerstgenoemde eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 0,7 miljoen dat te weinig aan uitgaven is geboekt;
- een bedrag van f 6,0 miljoen aan ontvangsten dat op een verkeerd artikel is geboekt;
- een bedrag van f 11,7 miljoen aan ontvangsten in de saldibalans waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid kan verkrijgen;
- de toelichting op het M en O-beleid voor de griffierechten.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook met uitzondering van:

- een bedrag van f 335,3 miljoen aan uitgaven waaromtrent de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen en
- een bedrag van f 152,2 miljoen aan ontvangsten waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid kon verkrijgen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tevens tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het agentschap IND voldoet aan de eerste en de tweede eis.

BIJLAGE

Overzicht 1

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

Artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
04.03	Subsidies jeugdbescherming en reclasering	354,1	124,8		Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in het M en O-beleid	2.7.1
06.03	Gefinancierde rechtsbijstand	404,9	210,5		Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in het M en O-beleid	2.7.2
			0,7		Ondeugdelijke weergave, artikel te weinig belast	3.1
Totaal fouten en onzekerheden			335,3			
Totaal onvolledigheden			0,7			

Overzicht 2

Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

Artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
06.01	Boeten en transacties	396,7	6,0		Ondeugdelijke weergave, artikel te veel belast	2.2.3
			(5,4)		Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.3
06.02	Griffierechten	146,6	(146,6)		Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in het M en O-beleid	2.7.2
06.03	Diverse ontvangsten	14,1	6,0		Ondeugdelijke weergave, artikel te weinig belast	2.2.5
			(0,2)		Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.5
Totaal fouten en onzekerheden			6,0			
Totaal onvolledigheden ¹			6,0			
			(152,2)			

¹ Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

Overzicht 3

Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

Postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	132,6	(11,7)		Onzekerheid over de deugdelijke weergave, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.5
Totaal onvolledigheid ¹			(11,7)			

¹ Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken

Inhoud	Blz.
Samenvatting	82
1 Inleiding	83
2 Financieel beheer	83
2.1 Accountantscontrole	83
2.2 Achterstanden bij de Dienst Uitvoering Ontslag- uitkeringsregelingen	83
2.3 DUO Uitkeringen Administratie Systeem	84
2.4 Zelfbeheer	86
2.5 Investeringsimpuls aardgasbaten 1992 en werkgelegenheids- impuls 1994	88
2.6 Definitief vaststellen bijdragen politie	89
2.7 Herstructureringspot	90
2.8 Voorschotten- en verplichtingenadministratie	91
2.9 Misbruik en oneigenlijk gebruik	92
2.10 Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds	92
2.11 Agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel	94
2.12 Terughoudend verplichtingenbeleid	95
3 Financiële verantwoording	96
3.1 Rekening	96
3.2 Toelichting bij de rekening	97
3.3 Saldibalans met toelichting	97
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	97
Bijlage	99

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In 99,6% van de verplichtingen, 99,7% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Tegen de grote achterstand die de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen (DUO) had bij het verrekenen van neveninkomsten, maakte de Rekenkamer in haar Rapport bij de financiële verantwoording 1993 bezwaar. De minister presenteerde in oktober 1994 aan de Tweede Kamer een tijdschema voor het wegwerken van de achterstanden. Bij de uitvoering van dit tijdschema is vertraging ontstaan. Hierdoor is de toezegging dat de achterstanden eind 1996 zullen zijn weggewerkt, onder druk komen te staan. De minister erkende in zijn reactie dat bij ongewijzigd beleid niet aan zijn toezegging aan de Tweede Kamer zou kunnen worden voldaan en gaf aan enkele maatregelen genomen te hebben.

Ook de vorig jaar geconstateerde problemen met het DUO uitkeringen-administratiesysteem (DUAS) zijn nog niet opgelost. Doordat dit systeem niet goed werkt, was er ten aanzien van de uitkeringenadministratie in 1994 sprake van een onordelijk en deels oncontroleerbaar financieel beheer. Dit leidde tot onrechtmatige betalingen (gerekend over alle opdrachtgevers, waaronder de departementen f 7 miljoen) en tot betalingen waarbij onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid (gerekend over alle opdrachtgevers, waaronder de departementen f 55 miljoen). Op 1 januari 1996 moet een goed werkend DUAS worden overgedragen aan de nieuwe Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheids-personeel. De Rekenkamer drong er dan ook bij de minister op aan een stappenplan op te stellen voor de oplossing van de problemen.

De minister presenteerde in zijn reactie een stappenplan waarvan de uitvoering doorloopt tot in het jaar 1996.

Het eind jaren tachtig bij het ministerie ingevoerde zelfbeheer (decentralisatie van bevoegdheden naar het niveau van de directoraten-generaal) voldoet volgens de Rekenkamer ten aanzien van de financiële functie niet meer op alle punten.

Verder is de financiële verhouding tussen het ministerie en het per 1 januari 1995 ingestelde agentschap Informatievoorziening Overheids-personeel niet goed geregeld. Zo is onduidelijk wie de kosten van belangrijke vervangingsinvesteringen voor zijn rekening moet nemen. Volgens de minister was hierover inmiddels overeenstemming bereikt.

Het in 1993 opgerichte Arbeids- en Opleidingsfonds Gemeenten hoeft geen verantwoording af te leggen over de besteding van bijdragen van het ministerie. Desondanks is besloten het fonds over de jaren 1995-1997 een bijdrage van in totaal f 27,4 miljoen te verstrekken. Voor het Arbeids- en Opleidingsfonds Rijk is de verantwoording over ontvangen bijdragen (f 2,9 miljoen in 1994) wel goed geregeld.

De directie Politie heeft bij haar werkzaamheden in het kader van de definitieve vaststelling van de bijdragen aan de gemeenten/politieregio's over 1993 niet geheel voldaan aan de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid. Bij de definitieve vaststelling is bovendien vertraging ontstaan.

Ten aanzien van de specifieke uitkeringen «investeringssimpuls aardgasbaten 1992» en «werkgelegenheidsimpuls 1994» en ten aanzien van de zogenoemde Herstructureringspot is volgens de Rekenkamer

onvoldoende duidelijk of de daaruit gefinancierde projecten bijdragen aan de beoogde doelen.

De voorschriften van het Ministerie van Financiën inzake het terughoudend verplichtingenbeleid zijn voldoende ingepast in het financieel beheer.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Binnenlandse Zaken gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1994.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meegenomen.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde belangrijke fouten en onzekerheden met een verwijzing naar de paragrafen waarin deze worden toegelicht.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1994 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportages tot stand gekomen.

2.2. Achterstanden bij de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen

In haar Rapport bij de financiële verantwoording 1993 rapporteerde de Rekenkamer over een reeds jarenlang bestaand knelpunt bij de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen (DUO). Het betrof de achterstand bij het verrekenen van neveninkomsten en het daarmee samenhangende terugvorderen of nabetalen van teveel of te weinig uitgekeerde bedragen. Op grond van het onvoldoende ordelijk financieel beheer bij de DUO maakte de Rekenkamer bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

Naar aanleiding hiervan heeft de minister van Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer in oktober 1994 geïnformeerd over de in gang gezette maatregelen om de gesignaleerde problemen bij de verrekening van de neveninkomsten op te heffen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995,

23 848, nr. 4). Op basis van een controleerbaar tijdspad zegde de minister toe dat de achterstanden eind 1996 zullen zijn opgeheven.

In het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1994 ging de Rekenkamer na of de achterstanden volgens het aan de Tweede Kamer gepresenteerde tijdspad werden weggewerkt.

De Rekenkamer stelde vast dat een vertraging is ontstaan bij de uitvoering van dit tijdspad. De controle over de uitkeringsjaren 1991 en 1992 was bijvoorbeeld op 1 april 1995 nog niet afgerond, terwijl volgens het tijdspad deze controle per 1 januari 1995 afgesloten had moeten zijn. Voor de afhandeling van het restant over 1991 en 1992 werd de personele capaciteit bij de DUO uitgebreid.

De vertraging is deels veroorzaakt door factoren die onvoorzien waren dan wel buiten de invloedssfeer van de DUO vielen. Zo bleek de aanlevering van machinaal leesbare fiscale gegevens door de Belastingdienst zo gecompliceerd te zijn, dat deze, ondanks toezeggingen van de Belastingdienst, in juli 1995 nog niet op gang gekomen was.

Door de opgelopen vertraging is de toezegging dat eind 1996 de achterstanden volledig zijn weggewerkt, onder druk komen te staan.

De minister erkende in zijn reactie dat vertraging is ontstaan ten opzichte van het aan de Tweede Kamer gepresenteerde tijdschema. Hij verwachtte dat bij ongewijzigd beleid niet aan de toezegging aan de Tweede Kamer zou kunnen worden voldaan dat vanaf eind 1996 de achterstanden zijn weggewerkt en er geen inhaalacties meer nodig zijn. De minister schreef enkele maatregelen genomen te hebben om het tijdschema toch nog te kunnen halen. Deze komen neer op een aanscherping van het beleid voor rappellering en terugvordering en een uitbreiding van de personele capaciteit met vier formatieplaatsen.

2.3. DUO Uitkeringen Administratie Systeem

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 rapporteerde de Rekenkamer over het DUO Uitkeringen Administratie Systeem (DUAS). Medio 1994 bleek het systeem namelijk nog niet geheel naar behoren te werken, waardoor de AD door het DUAS in 1993 betaalbaar gestelde uitkeringen ad circa f 65 miljoen niet kon controleren. De minister van Binnenlandse Zaken gaf toen aan dat de DUO in samenwerking met de AD de beheersbaarheid en controleerbaarheid van het DUAS over 1994 nastreefde. Bij het opstellen van het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 ging de Rekenkamer ervan uit dat het probleem met het DUAS van tijdelijke aard zou zijn.

De Rekenkamer heeft de inspanningen die het ministerie heeft verricht om het DUAS volledig beheersbaar te maken nauwgezet gevolgd. Gebleken is dat het probleem met het DUAS omvangrijker was dan verwacht. Kern van het probleem was dat het systeem door omstandigheden te snel moest worden ingevoerd en op dat moment nog niet af was. De organisatie kreeg als gevolg daarvan te maken met meer dan de gebruikelijke kinderziekten terwijl het systeem daarnaast nog moest worden voltooid.

Het financieel belang van de door middel van het DUAS in 1994 betaalbaar gestelde uitkeringen bedroeg circa f 835 miljoen. Daarnaast is nog circa f 40 miljoen betaalbaar gesteld met het oude uitkeringssysteem. Het totaal betaalbaar gestelde bedrag wordt doorberekend aan enkele tientallen opdrachtgevers, waaronder de departementen.

Sinds maart 1995 is het mede als gevolg van de inzet van extra capaciteit voor de AD mogelijk de door het DUAS betaalbaar gestelde uitkeringen te controleren. Hiervoor waren extra controlewerkzaamheden

rondom het systeem noodzakelijk; het systeem zelf was nog niet volledig controleerbaar. De resultaten van de controle door de AD kwamen in juli 1995 beschikbaar en konden door de Rekenkamer nog bij haar oordeelsvorming worden betrokken.

De Rekenkamer constateerde dat er in en om het DUAS nog veel onvolkomenheden zijn. Er is ten aanzien van de uitkeringenadministratie dan ook sprake van een onordelijk en deels oncontroleerbaar financieel beheer. Van de totaal in 1994 betaalbaar gestelde uitkeringen (f 875 miljoen) is f 7 miljoen onrechtmatig betaald, terwijl bij f 55 miljoen onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van de betaling. Voorts had zij geen zekerheid over de juistheid en volledigheid van de betrokken posten in de saldibalans 1994 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken tot een bedrag van f 75,1 miljoen. Naar verwachting zal de situatie in 1995 niet veel verbeteren.

De door de DUO betaalde uitkeringen worden doorberekend aan de departementen (en andere opdrachtgevende instanties) waar de uitkeringsgerechtigden het laatst in dienst waren. Ze komen dus tot uitdrukking in de departementale begrotingen. De hiervoor genoemde fouten en onzekerheden zijn voor een evenredig deel begrepen in de aan de departementen doorberekende bedragen. Ze overschrijden echter bij geen enkel departement de door de Rekenkamer gestelde tolerantiegrenzen per artikel (zie bijlage 1, punt 3 van deze bundel), zodat ze geen gevolgen hebben voor het oordeel over de financiële verantwoording van die departementen. Een uitzondering hierop is het Ministerie van Binnenlandse Zaken, waar de desbetreffende bedragen zijn verspreid over een aantal artikelen (zie paragraaf 3.1).

Het is van groot belang dat het DUAS per 1 januari 1996 goed functioneert. Op die datum wordt het systeem namelijk overgedragen aan de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheidspersoneel (USZO), die de werknemersverzekeringen voor al het overheidspersoneel gaat uitvoeren. In paragraaf 4.1 van het Algemeen Gedeelte wordt nader op de totstandkoming van de USZO ingegaan.

De Rekenkamer twijfelde gezien de grote omvang van de tekortkomingen of de overdracht van een goed functionerend DUAS op 1 januari 1996 gaat lukken. Zij drong er bij de minister op aan een stappenplan op te stellen voor de oplossing van de problemen.

De minister gaf in zijn reactie aan welke maatregelen vanaf 1 januari 1994 en vervolgens per 1 juli 1995 zijn genomen die beogen het DUAS op het vereiste kwalitatieve niveau te krijgen.

Alhoewel het streven erop gericht blijft de knelpunten met betrekking tot het DUAS zo goed mogelijk op te lossen, verwachtte de minister niet een situatie te kunnen bewerkstelligen dat aan alle eisen van controleerbaarheid kan worden voldaan. Hierbij speelde volgens de minister een rol dat het DUAS niet zal worden uitgebouwd voor de USZO, maar uitsluitend zal worden gebruikt voor de uitvoering van de bestaande wet- en regelgeving tot 1 januari 1998.

De minister zegde toe het daarheen te zullen leiden dat het financieel beheer van DUO/DUAS binnen grenzen controleerbaar blijft door zonedig extra controleverbanden buiten het DUAS om aan te leggen en door extra capaciteitsinzet van de AD.

De minister gaf aan welke stappen zouden worden ondernomen om het DUAS op een kwalitatief voldoende niveau te brengen. De uitvoering van deze stappen loopt voor een groot deel door tot in het jaar 1996. De minister kondigde aan de Tweede Kamer eind augustus 1995 te zullen

informereren over de voortgang ter oplossing van de gesignaleerde knelpunten en de overgang van DUO/DUAS naar de USZO.

De Rekenkamer stelt vast dat ook volgens de minister de overdracht per 1 januari 1996 van een goed functionerend DUAS dat aan alle eisen van controleerbaarheid voldoet, onwaarschijnlijk is. Zij acht dit een zeer slechte start voor de USZO.

Naar de minister heeft meegedeeld, wordt het DUAS slechts in stand gehouden tot 1 januari 1998 en daarna vervangen door een ander systeem. De Rekenkamer hoopt dat bij de ontwikkeling van dat systeem lering zal worden getrokken uit de ervaringen met het DUAS.

2.4. Zelfbeheer

Sinds het einde van de jaren tachtig heeft bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken een omschakeling plaatsgevonden van centrale sturing naar management in de vorm van zelfbeheer. Dit houdt in dat de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleidstaken en beheerstaken is gelegd bij de plaatsvervangend secretaris-generaal, de drie directeuren-generaal en het hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD).

Verdere decentralisatie van bevoegdheden vond plaats doordat deze vijf functionarissen op hun beurt bevoegdheden hebben gemandateerd aan onder hen vallende directies en afdelingen.

Als gevolg van het zelfbeheer is de financiële functie (begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording) op het ministerie volledig gedecentraliseerd naar de vijf financiële «blokken». Als controller is de centrale directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) namens de minister eindverantwoordelijk voor de gedecentraliseerde financiële functie.

De Rekenkamer voerde een onderzoek uit naar het zelfbeheer bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Gezien de bijzondere plaats van de BVD binnen het ministerie is deze dienst in het onderzoek buiten beschouwing gebleven.

De overdracht van bevoegdheden is vastgelegd in mandaatbesluiten. Uit een inventarisatie van de Rekenkamer kwam naar voren dat er op het ministerie circa 45 mandaat- en tekenbevoegdheidsbesluiten aanwezig waren. Deze werden niet centraal gearchiveerd, zodat een overzicht van alle geldende besluiten op het ministerie ontbrak. Een groot aantal besluiten was nog niet aangepast aan gewijzigde regelgeving en/of aan wijzigingen in de organisatie van het departement.

In managementcontracten tussen de minister en de gemandateerde ambtenaren liggen afspraken vast over te leveren prestaties enerzijds en ter beschikking gestelde middelen anderzijds.

De Rekenkamer stelde vast dat de in de managementcontracten vastgelegde afspraken over de aanlevering van plannen en rapportages in de praktijk vaak geen betekenis meer hebben. Volgens het ministerie zou een groot deel van de informatiebehoefte die oorspronkelijk werd gedekt door de managementcontracten, inmiddels zijn vastgelegd in de administratieve organisatie.

De Rekenkamer constateerde echter dat de beschrijving van de administratieve organisatie voor een belangrijk deel niet actueel is. De vijf onderdelen dienen op basis van door de centrale directie FEZ opgestelde richtlijnen hun beschrijving van de administratieve organisatie aan te passen en gelijktijdig te actualiseren. Deze activiteiten zijn bij een aantal onderdelen echter nog maar op beperkte schaal uitgevoerd.

De bestedingsplannen van de onderdelen hebben een dubbele functie, namelijk als taakstellend plan voor het desbetreffende onderdeel en als autorisatie-instrument voor de centrale directie FEZ.

De Rekenkamer constateerde dat in de bestedingsplannen niet of slechts summier werd aangegeven hoe de aansluiting was met de budgettaire kaders van de ontwerpbegroting en de eerste suppletoire begroting. In de meeste bestedingsplannen waren de verplichtingen-bedragen niet afzonderlijk opgenomen en ontbrak een overzicht van het meerjarig verplichtingenverloop. De Rekenkamer stelde tevens vast dat een aantal bestedingsplannen voor 1994 enkele maanden te laat bij de centrale directie FEZ werd ingediend. Hierdoor kon deze directie de bestedingsplannen niet tijdig (voor 1 januari 1994) goedkeuren.

De Rekenkamer constateerde verder dat de medewerkers van de centrale directie FEZ de bestedingsplannen niet op alle punten consistent toetsten en ook niet altijd op uniforme wijze toezicht uitoefenden op de begrotingsuitvoering van de financiële blokken. De directie werkte aan interne FEZ-procedures en criteria voor de toetsing van de begrotingsuitvoering van de onderdelen.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat uit het begrotings-administratiesysteem CAFAS niet altijd duidelijk bleek hoe de daarin vastgelegde bedragen aansloten op de goedgekeurde bestedingsplannen en de bedragen van de ontwerpbegroting. Hierdoor gaf het CAFAS geen duidelijk en compleet overzicht van de begrotingsuitvoering.

De Rekenkamer concludeerde dat de eind jaren tachtig/begin jaren negentig ingevoerde opzet van het zelfbeheer met betrekking tot de financiële functie in de praktijk niet meer op alle punten voldoet. Concreet beval de Rekenkamer aan:

- binnen het ministerie een overzicht op te stellen en bij te houden van geldende mandaatbesluiten;
- de managementcontracten af te stemmen op de actuele situatie zodat duidelijk wordt welke afspraken door wie moeten worden nagekomen;
- de in gang gezette actualisering van de administratieve organisatie met kracht door te zetten;
- de bestedingsplannen te verbeteren. Deze dienen aan te sluiten op de ontwerpbegroting en tijdig opgeleverd te worden;
- het toezicht op de begrotingsuitvoering door de centrale directie FEZ te verbeteren.

De minister schreef in zijn reactie dat het de verantwoordelijkheid van de onderdelen is of, en zo ja hoe, er wordt doorgemandateerd, zolang de onderdelen daarmee binnen de kaders van het Mandaatbesluit Financiële Functie Binnenlandse Zaken 1994 blijven. Een centraal overzicht van alle geldende mandaatbesluiten achtte de minister dan ook allerminst noodzakelijk.

Ook lag het volgens de minister niet in de rede de managementcontracten af te stemmen op de actuele situatie, omdat deze afspraken immers zijn verankerd in de administratieve organisatie. Het actualiseren van de administratieve organisatie zou volgens de minister zijn aandacht houden. Met de aanbevelingen van de Rekenkamer over de bestedingsplannen en het toezicht van de centrale directie FEZ zou de minister rekening houden.

De Rekenkamer wijst er op dat een centraal overzicht van de geldende mandaatbesluiten het nu ontbrekende inzicht kan bieden in de gemandateerde bevoegdheden.

2.5. Investeringsimpuls aardgasbaten 1992 en werkgelegenheidsimpuls 1994

De Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar de specifieke uitkeringen «investeringsimpuls aardgasbaten 1992» en «werkgelegenheidsimpuls 1994», die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken aan gemeenten worden verstrekt. Op grond van deze uitkeringen worden in de 13 zogenoemde stedelijke knooppunten en de omliggende gebieden fysieke projecten gefinancierd die voldoen aan criteria zoals omschreven in de financieringsregelingen.

Het ministerie is in 1992 op grond van de investeringsimpuls aardgasbaten verplichtingen aangegaan voor een bedrag van f 178,2 miljoen. In 1994 zijn door het ministerie op grond van de werkgelegenheidsimpuls verplichtingen tot een bedrag van f 850 miljoen aangegaan. In 1994 is op grond van beide regelingen circa f 95 miljoen uitgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de financieringsregelingen in het algemeen voldoende duidelijk zijn, met uitzondering van de formulering van het bestedingsdoel.

Voor de selectie van projecten die voor financiering op grond van de investeringsimpuls aardgasbaten 1992 in aanmerking kwamen, gold als belangrijkste criterium dat de projecten de economische structuur dienden te versterken. Het belangrijkste selectiecriterium voor financiering op grond van de werkgelegenheidsimpuls 1994 was dat van de projecten een aantoonbaar positief effect diende uit te gaan op de verbetering van de werkgelegenheidssituatie in het betrokken gebied.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft aan deze belangrijke criteria geen nadere invulling gegeven. Het concretiseren van de criteria achtte het ministerie in strijd met de wens om de knooppunten de mogelijkheid te geven het geld «breed in te zetten».

De Rekenkamer merkte op dat hierdoor slechts zeer globaal kan worden vastgesteld of en zo ja, in welke mate de gefinancierde projecten bijdragen aan het beoogde doel.

Bij de aanbesteding van projecten dienden de stedelijke knooppunten de Europese regelgeving rond aanbesteding in acht te nemen. De Rekenkamer constateerde dat het ministerie niet heeft getoetst op naleving hiervan alvorens de projecten te financieren. Wanneer de gemeenten de richtlijnen op dit punt niet naleven, kan dat financiële gevolgen hebben voor het ministerie.

In het algemeen volgde het ministerie de in de financieringsregelingen vastgelegde bepalingen. Hierop zijn twee uitzonderingen. In 1994 is in het kader van de investeringsimpuls aardgasbaten 1992 een aantal projecten tot 100% van de rijksbijdrage bevoorschot. Dit is strijdig met de financieringsregeling. Mede op grond van het «Besluit verlening voorschotten» is sprake van onrechtmatige uitgaven van f 2,9 miljoen.

Projecten in het kader van de werkgelegenheidsimpuls 1994 die niet in 1994 zijn gestart, voldoen strikt genomen niet aan de in de financieringsregeling gestelde criteria. Betaling van een bijdrage in 1994 aan deze projecten achtte de Rekenkamer dan ook onrechtmatig. Het betreft een bedrag van f 1,8 miljoen.

Beide onrechtmatige uitgaven blijven onder de door de Rekenkamer gestelde tolerantiegrenzen (zie bijlage 1, punt 3 van deze bundel). Ze worden daarom niet betrokken in het oordeel over de financiële verantwoording (zie hoofdstuk 3).

De minister schreef in zijn reactie in de toekomst te zullen waken voor onterechte bevoorschotting in het kader van de investeringsimpuls aardgasbaten 1992. Ten aanzien van de onrechtmatige betaling in het

kader van de werkgelegenheidsimpuls 1994 zegde de minister toe strikt te zullen toezien op de continuïteit van de desbetreffende projecten. Verdere stagnatie zal resulteren in terugvordering van de betalingen.

De verantwoordelijkheid voor de toetsing van de naleving van de Europese regelgeving rond aanbesteding lag volgens de minister bij de gemeenten.

De Rekenkamer wijst er op, dat de minister terecht de verantwoordelijkheid voor toetsing in eerste aanleg bij de gemeenten zelf legt. Hij verzuimt echter zijn eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van de Europese Commissie te vermelden. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen is een aparte toets van de zijde van de minister zelf noodzakelijk. Zij wijst er daarbij nogmaals op, dat eventuele aanbesteding in strijd met de Europese regelgeving financieel nadelige gevolgen voor het ministerie kan hebben.

2.6. Definitief vaststellen bijdragen politie

Een aantal jaren geleden is de reorganisatie van de politie in Nederland in gang gezet. Deze reorganisatie heeft geleid tot een integratie van de rijks- en gemeentepolitie tot 25 regionale politiekorpsen en één landelijk korps. Sinds de reorganisatie bekostigt het Ministerie van Binnenlandse Zaken de 25 regionale korpsen en het Ministerie van Justitie het landelijk korps.

Per 1 april 1994 is de nieuwe situatie formeel bekrachtigd, met de inwerkingtreding van de Politiewet 1993. In 1993 en het eerste kwartaal van 1994 was er sprake van een overgangssituatie.

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 heeft de Rekenkamer onderzoek verricht naar de wijze waarop de directie Politie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft gehandeld in het kader van de definitieve vaststelling van de over 1993 aan de gemeenten verstrekte bijdragen op grond van het «Besluit Vergoeding Politiekosten 1986» (BVP 1986). Het gaat om een bedrag van circa f 2,7 miljard.

In aanvulling hierop is ook gekeken naar de voorbereidingen ten aanzien van de definitieve vaststelling van de over 1994 verstrekte bijdragen.

De directie Politie heeft bij haar werkzaamheden in het kader van de definitieve vaststelling van de bijdragen 1993 niet geheel voldaan aan de te stellen eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid. De dossiers zijn niet logisch opgebouwd en daardoor niet inzichtelijk. Een schriftelijke vastlegging van de uitgevoerde werkzaamheden en de overwegingen op grond waarvan de directie Politie besloten heeft dat bijdragen definitief konden worden vastgesteld, ontbreken. Ook kan niet worden nagegaan wat de reden is voor de vertraging die is opgetreden bij het definitief vaststellen van de bijdragen 1993. Eind maart 1995 had de directie Politie nog slechts de bijdrage aan 8 van de 25 regio's definitief vastgesteld. Tot slot stelde de Rekenkamer vast dat de directie Politie het verslag van de regio-/gemeente-accountant niet betreft bij de beoordeling van de verantwoording. Dergelijke verslagen bevatten informatie die van invloed zou kunnen zijn op het besluit de bijdrage definitief vast te stellen.

De directie Politie was eind maart 1995 nog nauwelijks begonnen met de voorbereiding van de werkzaamheden in het kader van de definitieve vaststelling van de bijdragen 1994. Begin augustus 1995 had het ministerie de verantwoordingen over 1994 van 16 regio's ontvangen. Van deze 16 verantwoordingen waren er 9 volledig genoeg om de vaststelling van de bijdrage over 1994 te kunnen afwickelen. De minister van Binnenlandse

Zaken is op grond van het Besluit Financiën Regionale Politie verplicht de bijdragen 1994 definitief vast te stellen binnen drie maanden na ontvangst van de financiële verantwoording van de regio (de uiterste datum van inzending is 1 augustus 1995). Dit betekent dat de vaststelling van de bijdragen 1994 op 1 november 1995 gereed dient te zijn.

Overigens constateerde de Rekenkamer dat de regelgeving 1994 een tekortkoming vertoonde. Er was nog geen controleprotocol ontwikkeld voor de bij de regio's controlerende accountants. Als gevolg daarvan is onvoldoende helder waar de accenten van de accountantscontrole bij de regio's behoren te liggen en is ook niet duidelijk aan welke eisen de verslaglegging van de regio-accountant moet voldoen.

De Rekenkamer concludeerde dat de ordelijkheid en controleerbaarheid van de werkzaamheden van de directie Politie in het kader van de definitieve vaststelling van de bijdragen 1993 verbetering behoeven. Deze vaststelling dient op korte termijn te worden afgerond. Zowel de accountantsverklaring als het accountantsverslag dienen volgens de Rekenkamer bij de besluitvorming over de vaststelling te worden betrokken.

Tot slot achtte de Rekenkamer het gewenst dat het departement nagaat welke regio's niet in staat zullen zijn de financiële verantwoording over 1994 vóór 1 augustus 1995 aan de minister van Binnenlandse Zaken te verstrekken. Op grond van het Besluit Financiën Regionale Politie is de minister bevoegd de betaling van een of meer voorschotten geheel of gedeeltelijk op te schorten indien regio's de verantwoording niet tijdig inzenden. Het is naar de mening van de Rekenkamer noodzakelijk dat de directie Politie zich tijdig beraadt op een daartoe te ontwikkelen beleid.

De minister schreef in zijn reactie dat het controleprotocol dat gold voor 1993 ook gold voor 1994. Aan een verdergaande verfijning en structurering van de werkzaamheden rond de vaststelling van de bijdragen zal bij de verantwoordingen 1994 aandacht worden besteed. Inmiddels was volgens de minister de definitieve vaststelling van de bijdragen 1993 van 24 politieregio's afgerond. Ten aanzien van de definitieve vaststelling van de bijdragen 1994 merkte de minister op geen reden te hebben te verwachten dat de daarvoor beschikbare periode van drie maanden voor het departement problemen zou opleveren.

2.7. Herstructureringspot

De jaarlijks bij de Staten-Generaal ingediende rijksbegroting omvat naast de gewone begrotingshoofdstukken zogeheten aanvullende posten. Eén van de aanvullende posten aangegeven in de Miljoenennota wordt gevormd door de herstructureringsmiddelen (verder te noemen Herstructureringspot). Uit deze pot kunnen ten behoeve van de overheidssector en de gepremieerde en gesubsidieerde sector gelden worden geput voor de beloning van vuil en onaangenaam werk respectievelijk voor herstructurering van de beloning van de werknemers in de collectieve sector. Jaarlijks wordt f 50 miljoen ter beschikking gesteld. Van dit bedrag komt f 33,6 miljoen ten goede aan de sector overheid en f 16,4 miljoen aan de gepremieerde en gesubsidieerde sector.

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 heeft de Rekenkamer onderzoek verricht naar het functioneren van de Herstructureringspot, voor zover het de sector overheid betreft. De Minister van Binnenlandse Zaken is de eerstverantwoordelijke voor het beheer van dat deel van de pot.

De Rekenkamer stelde vast dat er met betrekking tot de toekenning van middelen uit de Herstructureringspot geen duidelijke criteria bestaan.

Voor zover er criteria zijn, erkende het Ministerie van Binnenlandse Zaken zich daaraan niet altijd te houden. Zo werd aan het Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds (A&O-fonds) in 1989 f 5 miljoen toegekend en ontving het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel in 1994 een incidentele bijdrage in de exploitatiekosten van circa f 1 miljoen. Ook erkende het ministerie dat de Herstructureringspot zich in de praktijk tot een knelpuntenpot heeft ontwikkeld. Gaandeweg is de Herstructureringspot steeds meer benut voor allerlei knelpunten in de arbeidsvoorwaardensfeer, waarvan de financiering niet in het arbeidsvoorwaardenoverleg kon worden geregeld.

De Rekenkamer constateerde tot slot dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken nagenoeg geen toezicht uitoefent op de besteding van eenmaal toegekende en naar andere begrotingen overgehevelde bedragen. Omdat het Ministerie van Binnenlandse Zaken noch het ontvangende departement specifiek over deze gelden verantwoording aflegt, staat niet vast dat de toegekende middelen ook daadwerkelijk worden besteed aan het beoogde doel.

De Rekenkamer concludeerde dat het financieel beheer ten aanzien van de Herstructureringspot niet voldoet aan de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid. Zij beval aan om het functioneren van de Herstructureringspot binnen afzienbare tijd te evalueren.

De minister schreef in zijn reactie dat naar zijn mening toezicht geen deel uitmaakt van de functie van de beheerder van de Herstructureringspot. Het is primair de verantwoordelijkheid van het ontvangende departement of de toegekende middelen worden besteed aan het doel waarvoor ze zijn toegekend. Vanaf het moment dat gelden uit de Herstructureringspot zijn overgemaakt naar een begrotingshoofdstuk vinden per departement de controles plaats die binnen de begrotingsuitvoering en -verantwoording gebruikelijk zijn. Gelden uit de Herstructureringspot wijken volgens de minister niet af van gelden met een andere bron van herkomst, zoals bijvoorbeeld de post loonbijstelling. Na de toekenning en begrotingstechnische verwerking hebben de posten geen relatie meer met de Herstructureringspot.

Gezien het feit dat de Herstructureringspot binnen afzienbare tijd zal worden ingezet voor de arbeidsvoorwaardenruimte collectieve sector (waarmee aan de pot een einde komt), zal van een evaluatie worden afgezien.

2.8. Voorschotten- en verplichtingenadministratie

Mede op grond van de rapporten van de AD constateerde de Rekenkamer dat verplichtingen vaak te laat in de administratie worden vastgelegd. Ook de afboeking van voorschotten geschiedt vaak te laat. Daarbij wordt bij het betalen van voorschotten niet altijd gehandeld conform het «Besluit verlening voorschotten».

Genoemde tekortkomingen leiden tot een voorschotten- en verplichtingenadministratie die gedurende het jaar geen juist beeld vertoont. Slechts op grond van de controle van de AD bestaat er zekerheid over de juistheid van deze administraties aan het einde van het jaar.

Naar de mening van de Rekenkamer dient het financieel beheer ten aanzien van voorschotten en verplichtingen dan ook te worden verbeterd.

2.9. Misbruik en oneigenlijk gebruik Interimregeling ziektekosten ambtenaren

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1993 onderzocht de Algemene Rekenkamer het beleid gericht op de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van de Interimregeling ziektekosten ambtenaren (IRZK).

Zij constateerde toen tekortkomingen in de controle van door belanghebbenden verstrekte gegevens.

De Rekenkamer stelde vast dat het M en O-beleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken rond de IRZK voor 1994 toereikend was.

2.10. Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 heeft de Rekenkamer voor een aantal ministeries het onderwerp «fondsen» onderzocht. Van het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd de Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds voor de overheid (hierna te noemen: A&O-fonds) in het onderzoek betrokken.

Het A&O-fonds werd door de minister van Binnenlandse Zaken in 1988 opgericht.

Het doel van het fonds was het stimuleren van additionele arbeidsmarkt- en opleidingsactiviteiten en het ondersteunen of initiëren van educatieve activiteiten binnen de sector overheid.

In de jaren 1992, 1993 en 1994 bedroeg de bijdrage van het ministerie aan het fonds respectievelijk f 106,7 miljoen, f 67,9 miljoen en f 85 miljoen.

Per 1 november 1994 werd het A&O-fonds opgeheven als gevolg van de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg in acht deelsectoren.

Liquidatie van het fonds vindt overigens pas plaats nadat de niet-sectorgebonden projecten volledig zijn afgerond en ook financieel zijn afgewikkeld. Naar verwachting zal dit in 1996 het geval zijn.

In twee gevallen, namelijk voor de sectoren Rijk en Gemeenten, is gekozen voor voortzetting van de activiteiten van het A&O-fonds in de vorm van nieuw opgerichte stichtingen (hierna te noemen A&O-fonds Rijk en A&O-fonds Gemeenten).

In het onderzoek is aandacht besteed aan zowel de oude situatie als aan de voortzetting van de activiteiten in de sectoren Rijk en Gemeenten.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

a zijn de inrichting en vormgeving van de fondsen wettelijk voldoende geregeld;

b kan de minister zijn verantwoordelijkheid voor het A&O-fonds Rijk en het A&O-fonds Gemeenten voldoende waarmaken?

De Rekenkamer stelde vast dat de inrichting en vormgeving van het A&O-fonds niet geheel aan de door haar gestelde eisen voldeed. Weliswaar werd het fonds bij wet ingesteld, maar deze wet bevatte niet de door de Rekenkamer wenselijk geachte aspecten «taken en bevoegdheden», «bekostigingswijze» en «verantwoording en toezicht». Overigens waren deze aspecten in de oprichtingsstatuten en de voor het fonds geldende bijdrageregeling wel afdoende geregeld.

De motivering voor de instelling van het A&O-fonds was in voldoende mate vastgelegd in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp. Gelet op deze motieven (waaronder de wenselijkheid van betrokkenheid van het veld) en de bijzondere relatie met het arbeidsvoorwaardenoverleg lag het in dit geval in de rede te kiezen voor een fondsconstructie.

Het A&O-fonds Rijk en het A&O-fonds Gemeenten zijn in 1994 respectievelijk 1993 opgericht door vertegenwoordigers van werknemers respectievelijk van werkgevers en werknemers. In beide gevallen is dus geen sprake van een wettelijke basis, hetgeen in dit geval gezien de eigen verantwoordelijkheid van de arbeidsmarktpartijen voor de besteding van de gelden niet vreemd is. De minister van Binnenlandse Zaken is in geen van beide gevallen verantwoordelijk voor het beheer van het fonds. Wel blijft de minister uiteraard zijn verantwoordelijkheid houden voor een juiste en doelmatige besteding van de aan beide fondsen verstrekte bijdragen.

De bijdrage van de minister aan het A&O-fonds Rijk wordt verstrekt op grond van de bijdragebeschikking van 14 september 1994. Voor 1994 bedroeg deze f 2,9 miljoen. De bijdrage wordt bij wijze van voorschot verstrekt.

Definitieve afrekening vindt plaats aan de hand van een jaarrekening, jaarverslag en een accountantsverklaring.

Voorafgaand aan het begrotingsjaar dient een beleidsplan inclusief begroting te worden overlegd. In de bijdragebeschikking stelt de minister een aantal voorwaarden aan de toekenning van de bijdrage. Deze voorwaarden hebben betrekking op het financieel beheer bij het fonds, de subsidievoorwaarden die het fonds hanteert en de vorm en inhoud van de verantwoordingsstukken die het fonds ten behoeve van de minister dient op te maken.

In 1994 had het Ministerie van Binnenlandse Zaken nog niet voorzien in procedures die de tijdige en volledige ontvangst van de door het fonds te verstrekken verantwoordingsstukken waarborgen.

Het A&O-fonds Gemeenten heeft over 1994 geen bijdrage ontvangen van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Reden was dat geen overeenstemming bereikt kon worden over de inhoud van een bijdragebeschikking.

Begin 1995 is besloten om de bijdragen tot 1997 «à fonds perdu» te verstrekken. Dit betekent dat de minister van Binnenlandse Zaken geen voorwaarden stelt aan (de verantwoording over) de besteding van de bijdrage door het fonds.

De enige voorwaarde die de minister heeft gesteld, is dat er in 1997 een evaluatie wordt uitgevoerd, met als doel inzicht te geven in het beheer en het bestedingspatroon van het fonds.

De beoogde bijdrage 1994 ad f 3,9 miljoen zal in drie gelijke delen aan de bijdragen 1995 tot en met 1997 worden toegevoegd. In totaal zal het A&O-fonds Gemeenten over de jaren 1995–1997 een bijdrage van f 27,4 miljoen ontvangen.

In tegenstelling tot het A&O-fonds Rijk kan het A&O-fonds Gemeenten onbeperkt reserves vormen.

De Rekenkamer concludeerde dat de minister van Binnenlandse Zaken de verantwoordelijkheid voor de bijdrage aan het A&O-fonds Rijk kan dragen. Dit is niet het geval ten aanzien van het A&O-fonds Gemeenten.

De minister schreef in zijn reactie dat was gekozen voor de «second best» oplossing van een bijdrage «à fonds perdu» aan het A&O-fonds Gemeenten omdat in eerste aanleg geen overeenstemming kon worden bereikt met de gemeenten over de inhoud van de bijdragebeschikking. De gekozen vorm sloot volgens hem goed aan bij de afspraken in het kader van het gedecentraliseerde overlegstelsel, namelijk dat de minister van Binnenlandse Zaken op sectoraal niveau nog maar in beperkte mate verantwoordelijkheid draagt.

2.11. Agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel

De doelstelling van het agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) is het ontwerpen, bouwen, in stand houden en exploiteren van personeelsinformatiesystemen, zowel op het terrein van de salarisadministratie als op het terrein van personeelsbeleid.

Het agentschap bestaat formeel per 1 januari 1995. Daarvoor was IVOP een dienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Over 1994 is nog geen financiële verantwoording als agentschap opgesteld. Het oordeel van de Rekenkamer over IVOP zit voor 1994 derhalve nog besloten in het oordeel over de financiële verantwoording van het ministerie in hoofdstuk 3. Reeds geruime tijd voor de agentschapsvorming, op 29 oktober 1993, stemde de ministerraad in met een nieuwe structuur waarbij bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van de dienst IVOP en het Interdepartementale Personeelsinformatie Automatiseringssysteem (IPA-systeem) zijn gemandateerd aan de gebruikers van dat systeem (waaronder een groot aantal departementen en universiteiten). Met ingang van 1 januari 1994 vinden de taakuitvoering van het IPA-systeem en de bedrijfsvoering van IVOP feitelijk plaats onder de verantwoordelijkheid van de Algemene Vergadering van Deelnemers (AVD) van het samenwerkingsverband IPA-systeem. Voorzitter van de AVD is de plaatsvervangend directeur-generaal Management en Personeelsbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

De nieuwe structuur kan het best worden vergeleken met een coöperatieve vereniging. Alle deelnemers zijn vertegenwoordigd in de AVD. De AVD stelt onder andere de begroting en de jaarrekening vast. Feitelijk is sprake van een zekere mate van verzelfstandiging: de minister grijpt alleen in als de AVD beslissingen neemt waar hij niet achter staat.

Het toezicht op de taakuitvoering van IVOP wordt in eerste instantie uitgeoefend door het bestuur van het samenwerkingsverband IPA-systeem. Namens de minister vindt wel maandelijks overleg plaats over de taakuitvoering.

De deelnemers betalen een kostendekkend tarief per gebruikt deelsysteem. Het budget dat aanvankelijk op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken stond, is in de loop van 1994 overgeheveld naar de deelnemers, zodat zij daarmee de in rekening gebrachte tarieven kunnen betalen.

Het ministerie van Financiën stelt aan de omvorming van een departementale dienst tot een agentschap de voorwaarde dat de dienst als agentschap doelmatiger kan werken. De Rekenkamer constateerde dat in het geval van IVOP een norm waaraan het doelmatiger werken in de toekomst kan worden afgemeten, ontbrak.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken stelde dat het verlenen van de agentschapsstatus aan IVOP voor het opgerichte samenwerkingsverband IPA-systeem min of meer een noodzakelijke voorwaarde was om goed te kunnen functioneren. Als agentschap zou IVOP de mogelijkheid hebben om gelden te reserveren, één van de pijlers van het functioneren van het samenwerkingsverband.

De Rekenkamer stelde vast dat de financiële verhouding tussen het ministerie en het agentschap op een aantal punten niet helder is geregeld.

Over circa twee jaar moet het IPA-systeem gerenoveerd zijn. Daarvoor is f 15 miljoen nodig. De Rekenkamer constateerde dat bij de instelling van het agentschap niet duidelijk was wie te zijner tijd deze kosten voor zijn rekening moet nemen: het ministerie, IVOP of beide. In maart 1995, één maand voor de aanbesteding van het renovatie-project, bestond nog onduidelijkheid over de financiering daarvan.

Daarnaast is er onduidelijkheid over de huisvestingskosten van het pand in Den Haag waarin IVOP is gehuisvest. Deze kosten bedragen f 0,2 miljoen per jaar. Het ministerie staat op het standpunt dat deze kosten vanaf september 1995 ten laste van IVOP komen. IVOP deelt dit standpunt niet.

Verder stelde de Rekenkamer vast dat het agentschap nog gebruik maakt van een aantal diensten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, terwijl hiervoor geen kosten worden doorberekend. Het betreft kosten van de interne dienst, de centrale directie FEZ en de AD.

Voorafgaande aan het verlenen van de status van agentschap aan IVOP heeft de minister van Binnenlandse Zaken toegezegd dat, tegelijkertijd met de evaluatie van het samenwerkingsverband in het najaar van 1995, het functioneren van IVOP als agentschap zal worden geëvalueerd.

De Rekenkamer concludeerde dat voldoende onderbouwing voor de instelling van het agentschap IVOP ontbrak. Het agentschap IVOP is vooral opgericht om de mogelijkheid tot reservevorming te creëren.

Voorts is de financiële verhouding tussen het ministerie en het agentschap IVOP niet op alle punten duidelijk geregeld. Over de bekostiging van de vervangingsinvesteringen ad f 15 miljoen bestond ten tijde van het onderzoek nog een meningsverschil tussen het ministerie en de AVD. Dit geldt ook voor de huisvestingskosten ad f 0,2 miljoen.

Het niet doorberekenen van door het ministerie verleende diensten achtte de Rekenkamer in strijd met de gedachte dat een agentschap op eigen benen moet staan en alle kosten zelf moet dragen.

De minister schreef in zijn reactie dat over de bekostiging van de vervangingsinvesteringen inmiddels overeenstemming was bereikt tussen het ministerie en de AVD. Tevens zal een besluit genomen worden over de huisvestingskosten en zal onderzocht worden of het doelmatig is de kosten van dienstverlening van de centrale diensten van het kernministerie door te berekenen aan IVOP.

De minister deelde de mening van de Rekenkamer dat het ten aanzien van de instelling van een agentschap zeer zinvol is expliciet aandacht te besteden aan doelmatigheidsoverwegingen. In dat kader zijn kengetallen ontwikkeld.

2.12. Terughoudend verplichtingenbeleid

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. De centrale directie FEZ diende er vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid.

Uit het onderzoek bleek dat de hoofden van dienst van het ministerie tijdig, juist en volledig werden geïnformeerd over het terughoudend verplichtingenbeleid. Het door de Minister van Financiën beoogde toezicht op het terughoudend verplichtingenbeleid is voor de verplichtingen vanaf f 50 000 uitgeoefend door de centrale directie FEZ. Voor de uitvoering van het beleid voor de verplichtingen onder de f 50 000 waren de departementsonderdelen zelf verantwoordelijk. De controle daarop diende door de AD te worden uitgevoerd.

Omdat er sprake was van slechts circa f 10 miljoen aan vermijdbare verplichtingen, achtte de AD een uitgebreide controle op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid weinig zinvol. De AD had zijn controle dan ook niet zodanig ingericht dat ook voor de verplichtingen

kleiner dan f 50 000 een correcte uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid kon worden gegarandeerd. Wel had de AD in beperkte mate het door de centrale directie FEZ uitgevoerde toezicht gecontroleerd.

De Rekenkamer concludeerde dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken voldoende invulling heeft gegeven aan het terughoudend verplichtingenbeleid.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1994 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is samengesteld. Daarvan wordt afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1994, Binnenlandse Zaken (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	7 889,2	6 814,8	694,9
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	7 860,3	6 793,2	694,9
Fouten/onzekerheden	28,9	21,6	0
Onvolledigheden	0	0	0

¹ het bedrag van de verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 20,4 miljoen respectievelijk f 20,9 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage. Een aantal daarvan is reeds behandeld in hoofdstuk 2. Op de overige fouten en onzekerheden wordt hierna ingegaan.

Drie uitgavenartikelen bevatten bedragen tot een totaal van f 2,0 miljoen waaromtrent onzekerheid over de rechtmatigheid bestaat als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie bij de DUO. Daarnaast waren bedragen tot een totaal van f 0,3 miljoen onrechtmatig vanwege onverschuldigde betalingen. Over f 1,2 miljoen had de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid vanwege tekortkomingen in het M en O-beleid en over f 2,2 miljoen vanwege het ontbreken van gekwantificeerde gegevens.

Het gaat om de artikelen 01.13 Post-actieven, 02.03 (Diverse vergoedingen openbare ambtsdragers en herindelingswachtgelden) en 05.15 (Financiële rechtspositie rampenbestrijding). Door het ontbreken van gekwantificeerde gegevens had de Rekenkamer tevens geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 5,5 miljoen op artikel U 07.10 (Financiële rechtspositie actieven en rechtspositie post-actieven uitkeringsregeling 1966).

Op artikel 07.08 (Uitkeringen Ziektekostenvoorziening Overheids-personeel) worden de uitkeringen op grond van de regeling Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel verantwoord. Omdat de uitvoering van deze regeling te wensen overlaat, hebben er voor een bedrag van f 6,2

miljoen onrechtmatige betalingen plaatsgevonden en bestaat er voor een bedrag van f 4,2 miljoen geen zekerheid over de rechtmatigheid.

Op artikel 07.19 (Samenvoeging USZO) worden de verplichtingen en uitgaven verantwoord in het kader van de voorbereiding van de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid Overheidspersoneel. Als gevolg van gebreken in de administratieve organisatie bestaat er geen zekerheid over de omvang van de in 1994 aangegane verplichtingen van f 28,9 miljoen.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening nog niet voldoet aan de eisen. Sedert een aantal jaren beperkt het Ministerie van Binnenlandse Zaken de artikelsgewijze toelichting tot die artikelen waarvoor een toelichting vanuit beleidsmatig of politiek oogpunt relevant is of waarbij sprake is van omvangrijke slotwetmutaties. Voor wat betreft dit laatste loopt het ministerie – met instemming van het Ministerie van Financiën – vooruit op de regelgeving zoals die van kracht wordt na invoering van de 6e wijziging van de Comptabiliteitswet.

Omdat in de aanpak van het ministerie echter goede verwijzingen naar de desbetreffende toelichting bij de supplétoire begrotingen ontbreken, is de toelichting naar de mening van de Rekenkamer vaak niet zelfstandig leesbaar. De Rekenkamer constateerde overigens wel een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. Bij een aantal artikelen zijn nu voor het eerst volume- en prestatiegegevens gepresenteerd.

3.3. Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1994 zien, het gedeelte dat de Rekenkamer niet heeft beoordeeld en het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2
Saldibalans 31 december 1994, Binnenlandse Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	26 476,6	26 476,6
Niet beoordeeld ¹	17 662,6	10 122,5
Beoordeeld	8 814,0	16 354,1
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	8 780,0	16 312,3
Belangrijke fouten/onzekerheden	33,3	41,8

¹ Zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte.

Op de belangrijke fouten/onzekerheden is reeds ingegaan in paragraaf 2.3. Een specificatie van die fouten/onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de daaraan gestelde eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

– de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;

– de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording niet geheel voldoet aan eerstgenoemde eis omdat de toelichting bij de rekening niet geheel toereikend is.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording, met uitzondering van:

- een bedrag van f 15,1 miljoen aan uitgaven, f 28,9 miljoen aan verplichtingen, f 28,1 miljoen aan uitgaven buiten begrotingsverband, f 41,8 miljoen aan ontvangsten buiten begrotingsverband en f 5,2 miljoen aan extra-comptabele vorderingen, waaromtrent de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 6,5 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was uitgegeven.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1994, Binnenlandse Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
01.13	Postactieven	21,5	0,1	1,4	onrechtmatig, onverschuldigd betaald onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.3 2.3
02.03	Diverse vergoedingen openbare ambtsdragers en herindelingswachtgelden	6,5	1,1	0,3	onzeker, overige onzekerheden onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.3
05.15	Financiële rechtspositie rampenbestrijding	8,1	1,1	0,2	onzeker, overige onzekerheden onrechtmatig, onverschuldigd betaald	2.3 2.3
			0,3	1,2	onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.3
07.08	Ziektekostenvoorziening Overheids-personeel uitkeringen	261,1	6,2	4,2	onzeker, tekortkomingen in het M & O-beleid onrechtmatig, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1 3.1
07.10	Financiële rechtspositie actieven en rechtspositie post-actieven uitkeringsregeling 1966	5,5	5,5		onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie onzeker, overige onzekerheden	3.1 2.3
totaal	fouten/onzekerheden		21,6			

Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1994, Binnenlandse Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
07.19	Samenvoeging USZO	28,9	28,9		onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
totaal	fouten/onzekerheden		28,9			

Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 31 december 1994, Binnenlandse Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/ onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	32,3	28,1		onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.3
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	45,4		41,8	onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.3
7	Extra-comptabele vorderingen	16,7	5,2		onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.3
totaal	onzekerheden		33,3	41,8		

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Inhoud	Blz.
Samenvatting	101
1 Inleiding	101
2 Financieel beheer	102
2.1 Accountantscontrole	102
2.2 Overheveling van Culturele Zaken	102
2.3 Wachtgeld- en uitkeringsregelingen onderwijzend personeel	104
2.4 Voorrangsbenoemingen wachtgelders	106
2.5 Tijdige invoering van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving	109
2.6 CASO-systeem	110
2.7 Voorschotten	110
2.8 Misbruik en oneigenlijk gebruik	111
2.9 Fondsen	115
2.10 Terughoudend verplichtingenbeleid	117
2.11 Controlebeleid Kunstenfondsen	118
3 Financiële verantwoording	118
3.1 Rekening	118
3.2 Toelichting bij de rekening	119
3.3 Saldibalans met toelichting	119
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	119

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. In 99,9% van de uitgaven, 100% van de ontvangsten en 100% van de verplichtingen trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De Rekenkamer geeft jaarlijks een oordeel over een aantal onderdelen van het financieel beheer.

Bij het rechtmatigheidsonderzoek 1993 constateerde zij bij de Productgroep Uitkeringen Onderwijspersoneel (UO) van de Informatiseringsbank (thans Informatie Beheer Groep) een zeker perspectief op de oplossing van al jarenlang bestaande problemen bij de uitvoering van de wachtgeld- en uitkeringsregelingen. Hoewel het bedrag aan fouten over 1993 nog te hoog was maakte zij om bovengenoemde redenen geen bezwaar tegen de in 1993 verrichte onrechtmatige uitgaven.

Bij het rechtmatigheidsonderzoek 1994 heeft de Rekenkamer onderzocht of het structurele effect van de maatregelen ertoe heeft geleid dat het bedrag aan fouten over 1994 is teruggedrongen tot beneden de 1% van het totale door UO uitgekeerde bedrag. Tevens heeft zij enkele knelpunten nader onderzocht.

Op grond van haar onderzoek 1994 heeft zij vastgesteld, dat het totale percentage financiële fouten 1,3 bedroeg en diensgevolge heeft zij bezwaar gemaakt als bedoeld in de Comptabiliteitswet, artikel 55, eerste lid, tegen de onrechtmatige uitgaven van in totaal f 9,95 miljoen.

In zijn reactie wees de minister op diverse maatregelen om aan het bezwaar van de Rekenkamer tegemoet te komen.

De Rekenkamer is er echter niet van overtuigd dat deze maatregelen nog in 1995 tot een foutenpercentage beneden de 1 kunnen leiden. Zij handhaaft daarom haar bezwaar, hetgeen betekent dat de minister binnen twee maanden (uiterlijk op 10 oktober) de indiening bij de Staten-Generaal dient te bevorderen van een voorstel van wet tot opheffing van het bezwaar, tenzij hij voor die tijd een regeling naar genoegen van de Rekenkamer treft.

In het kader van het onderzoek naar het financieel beheer bij het ministerie heeft de Rekenkamer verder kritiek op het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling Basiseducatie. Zo is in het voorlichtingsmateriaal voor de gemeenten geen aandacht besteed aan mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik bij de registratie van deelnemers aan basiseducatie. Ook schiet de controle op deze registratie tekort.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan de onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1994.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meegenomen.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde fouten en onzekerheden met een verwijzing naar de paragrafen waarin deze worden toegelicht.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

Krachtens Koninklijk Besluit van 22 augustus 1994, nr. 94 006521, is het Cultuur- en Mediabeleid van het voormalige Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur overgeheveld naar het voormalige Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (met ingang van genoemde datum het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen geheten).

In december 1994 hebben de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het protocol voor de overgang getekend. Er is onder meer afgesproken dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zorgdraagt voor de uitvoering van het financieel beheer 1994 en de verantwoording over 1994 inzake genoemd beleidsterrein. De uitvoering loopt door tot en met de Slotwet/rekening 1994.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De controle van de departementale accountantsdienst (AD) heeft geleid tot een goedkeurende verklaring bij de departementale financiële verantwoording 1994. De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis biedt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1994. De oordelen van de Rekenkamer zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

2.2. Overheveling van Culturele Zaken

2.2.1. Inleiding

De Rekenkamer heeft onderzocht of de overgang van het Cultuur- en Mediabeleid van het voormalige Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur naar het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen op ordelijke en controleerbare wijze heeft plaatsgevonden. De organisatorische overheveling moest per 1 januari 1995 zijn voltooid. In december 1994 zou er een protocol van overdracht zijn waarin de overgang van de verantwoordelijkheden voor Culturele Zaken (CZ) was vastgelegd.

2.2.2. Bevindingen

De Rekenkamer stelde vast dat de overheveling van CZ als een op zichzelf staande operatie is uitgevoerd waarbij weinig gebruik is gemaakt van de ervaringen in de Rijksdienst met soortgelijke operaties. Tegen deze achtergrond is het de Rekenkamer nog onduidelijk wat er zal gebeuren met de ervaringen van de overgang van CZ. Een algemene evaluatie van de overgang was ten tijde van het onderzoek niet voorzien.

De projectstructuur voor de overgang van CZ bestond uit een stuurgroep, een projectbureau en diverse werkgroepen. De bevindingen van de werkgroepen waren opgenomen in het protocol voor de overgang van Culturele Zaken van december 1994. Er waren voldoende waarborgen in de projectstructuur voor de afstemming tussen de werkgroepen en om ervoor te zorgen dat alle relevante onderwerpen/probleemgebieden aan de orde zouden komen.

Er was een plan van aanpak opgesteld voor de overdracht van de gegevens met betrekking tot het financieel beheer aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Op basis hiervan en van de in het eindverslag verantwoorde activiteiten van de desbetreffende subwerkgroep Administratieve ontvlechting, stelde de Rekenkamer vast dat het proces van de uitsplitsing en overdracht van de financiële administratie van CZ naar behoren is verlopen. Nadat de subwerkgroep is ontbonden zijn de resterende werkzaamheden overgenomen door de centrale directie Financieel-Economische Zaken (CDFEZ) van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Een kostenopstelling voor de overgang van CZ was er niet. Deze opstelling zou volgens de Rekenkamer niet alleen de kosten van externe adviseurs en dergelijke dienen te bevatten maar evenzeer de kosten verbonden aan de inzet van medewerkers van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport die, voor kortere of langere tijd, volledig zijn vrijgemaakt voor de overheveling van CZ. Volgens beide ministeries zouden de werkzaamheden niet of nauwelijks geleid hebben tot extra arbeidskosten.

2.2.3. Conclusie en aanbeveling

De Rekenkamer concludeerde dat de overheveling van CZ is uitgevoerd als een op zichzelf staande operatie waarbij geen gebruik is gemaakt van de ervaringen in de Rijksdienst met soortgelijke operaties. Het overgangsproces heeft overigens op ordelijke en controleerbare wijze plaatsgevonden. De Rekenkamer deed de aanbeveling de operatie te evalueren en daarbij ook aandacht te besteden aan de kosten.

2.2.4. Reactie minister

De ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport waren tevreden met het positieve oordeel van de Rekenkamer over de overheveling van CZ naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen was van mening dat de nog aanwezige expertise binnen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met vroegere operaties het gemis aan documentatie en evaluaties van vorige operaties voldoende compenseerde. Verder meldde hij dat geen gebruik is gemaakt van externe adviseurs. Bij de gehele operatie waren in totaal 80 medewerkers van beide departementen betrokken, van wie slechts enkelen full-time. De operatie heeft ongeveer 7 à 10 mensjaren gekost. De kosten betrekking hebbend op de verhuizing van de medewerkers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de noodzakelijke interne verhuizingen binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de uitplaatsing van de accountantsdienst bedroegen f 2,4 miljoen. Over de aanbeveling om de overgang te evalueren merkte de minister op dat hij dit jaar een onderzoek laat doen naar de ervaringen van de medewerkers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport die geplaatst zijn bij de

directies van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De evaluatie van de integratie van CZ binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is een zaak van langere adem. De minister denkt aan 1998.

2.3. Wachtgeld- en uitkeringsregelingen onderwijzend personeel

2.3.1. Inleiding

Vorig jaar constateerde de Rekenkamer bij de produktgroep Uitkeringen Onderwijspersoneel (UO) van de Informatie Beheer Groep een zeker perspectief op de oplossing van al jarenlang bestaande problemen bij de uitvoering van de wachtgeld- en uitkeringsregelingen. Zo zou het in 1992 bij UO ingevoerde besturingsmodel moeten gaan voorzien in een plannings- en rapportagecyclus ten behoeve van het management. In de rapportages zou een oordeel komen over de kwaliteit van de uitvoering, waarvoor normen zouden worden ontwikkeld. Ook zou de in 1993 ingevoerde risicogerichte controlesystematiek voor het behandelen van aanvragen en maandformulieren moeten leiden tot kwaliteitsverbeteringen in de uitvoering. Daarnaast zouden achterstanden en fouten bij de behandeling van aanvragen verminderd en voorkomen moeten worden, doordat er meer personeel zou komen en geautomatiseerde toepassingen het aantal handmatige handelingen zouden doen afnemen. Tot slot was er een aantal aspecten van misbruik en oneigenlijk gebruik dat vastgelegd diende te worden. Het saldo aan te veel betaalde uitkeringen moest teruggedrongen worden. Hoewel het bedrag aan fouten over 1993 nog te hoog was, achtte de Rekenkamer de getroffen en aangekondigde maatregelen van dien aard dat zij over 1993 geen bezwaar maakte als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. Deze maatregelen zouden volgens de Rekenkamer voldoende moeten zijn om de knelpunten op te heffen. De Rekenkamer kondigde wel aan het maken van bezwaar opnieuw te zullen overwegen indien in 1994 zou blijken dat het effect van de maatregelen onvoldoende was om het bedrag aan fouten in 1994 terug te dringen tot beneden de 1% van het totale door UO uitgekeerde bedrag.

2.3.2. Bevindingen

De Rekenkamer constateerde in haar vervolgonderzoek dat in 1994 nog geen vooruitgang was geboekt bij het ontwikkelen van normen om de kwaliteit van de uitvoering vast te kunnen leggen in rapportages. De risicogerichte controlesystematiek werd weliswaar volgens opzet uitgevoerd, maar bleek in de praktijk nog enige gebreken te vertonen waardoor er onvoldoende effect was op de kwaliteit van de uitvoering. Verder bleek dat UO zijn toezegging van vorig jaar, nagaan bij welke overige onderdelen van het productieproces de risicogerichte controle-aanpak kan worden toegepast, niet was nagekomen. De personele capaciteit van UO was in 1994 toegenomen, maar bleek nog steeds niet voldoende om zowel de normale produktie uit te voeren als de achterstanden weg te werken. Door de geautomatiseerde aanlevering van inkomstengegevens uit het salarissysteem van de scholen nam het aantal verwerkingen met de hand af. Maar ook het in 1994 nog steeds aanzienlijke aantal verwerkingen met de hand (waaronder de verrekening van de neveninkomsten) bleef de belangrijkste bron van fouten. Het totale percentage financiële fouten van de door UO verzorgde uitkeringen van in totaal circa f 762 miljoen bedroeg in 1994 1,3. Daarvan was 1,07 over 1994 (f 3,8 miljoen te veel aan uitkeringen, f 4,4 miljoen te weinig) ontstaan en 0,23 aan oude fouten, dat wil zeggen ouder dan twee jaar en uit oogpunt van behoorlijk bestuur niet meer te corrigeren. Het bedrag aan onzeker-

heden uitgedrukt in een percentage van de totale UO-uitkeringen, was in 1994 0,57 (tegen 0,52 in 1993).

Een positief punt was dat inmiddels langdurig zieken juist en tijdig werden aangemeld bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP), waardoor niet meer het risico werd gelopen dat claims op de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) zouden vervallen.

Het saldo aan openstaande vorderingen wegens te veel betaalde uitkeringen is in 1994 gestegen, in plaats van teruggedrongen (van f 26,8 miljoen naar f 34,2 miljoen). De Rekenkamer constateerde dat dit saldo nog steeds verder opliep (naar f 41,8 miljoen eind maart 1995).

Wat betreft misbruik en oneigenlijk gebruik constateerde de Rekenkamer dat het controlebeleid voor de meest risicovolle gegevens van belanghebbenden (neveninkomsten en inschrijving bij een Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening) is vastgelegd. Overige aspecten van misbruik en oneigenlijk gebruik zullen later worden uitgewerkt.

2.3.3. *Conclusie*

Niet alle maatregelen hebben het gewenste effect gehad. Het bedrag aan fouten afgezet tegen het totale bedrag aan UO-uitkeringen is niet gedaald beneden de 1%. Gelet hierop heeft de Rekenkamer bezwaar gemaakt als bedoeld in de Comptabiliteitswet, artikel 55, eerste lid, tegen de onrechtmatige uitgaven van in totaal f 9,95 miljoen. Dit bedrag betrof uitkeringen die zijn gedaan of nagelaten in strijd met de volgende wettelijke voorschriften:

- Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel (Stb. 1985, 110);
- Rijkswachtgeldbesluit (Stb. 1959, 319);
- Tijdelijke Regeling WWV-vervangende uitkering (Stb 1987, 400);
- Besluit Werkloosheid Onderwijs- en Onderzoekspersoneel (Stb. 1994, 100).

De begroting 1994 kent een andere artikelindeling dan die van 1993. De onrechtmatigheden zijn daardoor, anders dan in 1993 toen het één artikel betrof, verdeeld over vier begrotingsartikelen. Het gaat om de volgende bedragen per artikel: f 2,43 miljoen op U 18.04, f 2,70 miljoen op U 19.04, f 2,16 miljoen op U 20.02 en f 2,66 miljoen op U 21.03.

2.3.4. *Reactie minister*

In zijn antwoord beschrijft de minister een aantal maatregelen die naar zijn mening het bezwaar van de Rekenkamer zouden kunnen wegnemen.

Hij wees allereerst op het ten opzichte van 1993 dalend percentage fouten in 1994. Eind van dat jaar en begin 1995 is het percentage echter weer gestegen, hetgeen de minister reden tot grote bezorgdheid heeft gegeven en voor hem aanleiding is geweest om een extern onderzoek in te stellen bij de produktgroep UO. Het onderzoek is gericht op een zodanige verbetering van de organisatie dat een goedkeurende accountantsverklaring behaald wordt.

Daarnaast wees de minister op een reeks van genomen en voorgenomen maatregelen zoals een andere organisatie van de telefonische bereikbaarheid, een integrale gevalsafhandeling in één van de regio's, een nieuw aanvraagproces voor voorschotten, de opleiding van dertig extra medewerkers en diverse acties ter verbetering van de informatievoorziening. In juli 1995 zou een geautomatiseerd systeem worden opgeleverd dat alle uitkeringen met terugwerkende kracht kan herberekenen.

2.3.5. *Eindoordeel Rekenkamer*

De maatregelen die de minister noemt, komen in opzet tegemoet aan de kritiek op het financieel beheer bij de produktgroep UO. Voorts heeft de Rekenkamer waardering voor het voorgenomen onderzoek bij de produktgroep UO.

Gelet echter op het tijdstip waarop de maatregelen zijn of nog worden ingevoerd, de meeste in de tweede helft van 1995, is de Rekenkamer er niet van overtuigd dat deze nog in 1995 kunnen leiden tot een foutenpercentage van beneden de 1. In dit verband wijst zij er ook op dat eerder genomen maatregelen niet het gewenste effect hebben gehad.

De Rekenkamer handhaaft daarom haar bezwaar. Dit betekent dat de minister binnen twee maanden (uiterlijk op 10 oktober 1995) de indiening bij de Staten-Generaal dient te bevorderen van een voorstel van wet tot opheffing van het bezwaar, tenzij hij voor die tijd een regeling naar genoegen van de Rekenkamer treft (artikel 56, eerste lid, Comptabiliteitswet).

2.4. Voorrangsbenoemingen wachtgelders

2.4.1. *Inleiding*

Schoolbesturen moeten vacatures bij voorrang door eigen wachtgelders laten vervullen op basis van de onderwijswetgeving (WBO artikel 105, WVO artikel 96q). Als aan deze zogenaamde «eigen wachtgelderbepaling» wordt voorbijgegaan, worden de loonkosten van het nieuwe personeel in mindering gebracht op de rijksvergoeding. In 1993 deed de Rekenkamer onderzoek naar de voorrangsbenoemingen wachtgelders. Destijds bleek uit de resultaten van de controles van de door de schoolbesturen benoemde openbare accountants en van de AD dat de administraties van scholen wat wachtgeldverplichtingen en voorrangsbenoemingen betreft in het beste geval weinig inzichtelijk, maar vaak ook helemaal niet werden gevoerd. Effectieve controles werden hierdoor bemoeilijkt, ook al omdat de door het ministerie aan de schoolbesturen gezonden overzichten van eigen wachtgelders onvoldoende informatie bevatten voor een dergelijke controle. Daarnaast werden de controlebevindingen van de accountants niet systematisch door het ministerie vastgelegd, waardoor geen overzicht van de gesignaleerde tekortkomingen ontstond. Tot slot bleek het ministerie geen sancties, bijvoorbeeld het korten op de rijksvergoeding, toe te passen. De minister deed een aantal toezeggingen in reactie op dit onderzoek, waarvan de Rekenkamer onderzocht in hoeverre deze toezeggingen zijn nagekomen (punt 2.4.2). Tijdens dit vervolgonderzoek stuitte de Rekenkamer op een leemte in de regelgeving, waardoor de controle van de accountants wordt bemoeilijkt (punt 2.4.3). Daarnaast doet de Rekenkamer verslag van het AD-onderzoek naar de controle op naleving van de eigen wachtgelderbepaling bij instellingen voor het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO, punt 2.4.4).

2.4.2. *Controles accountantsdienst*

Om na te gaan of het ministerie inmiddels kan steunen op het werk van de openbare accountants bij de controle op de naleving van de eigen wachtgelderbepaling en de Tijdelijke Wet Arbeidsbemiddeling Onderwijs (TWAO), verrichtte de AD in 1994 en 1995 bijzonder onderzoek bij scholen in de sectoren Primair Onderwijs (PO) en Voortgezet Onderwijs (VO).

Van het onderzoek in de sector PO waren de resultaten ten tijde van de afronding van het Rekenkameronderzoek nog niet bekend. De AD heeft 200 scholen bij de controle betrokken.

In november 1994 publiceerde de AD de resultaten van een onderzoek bij 15 scholen voor VO. Geconstateerd werd dat bij zeven instellingen de eigen wachtgelderbepaling niet in alle gevallen werd nageleefd. Hiermee is f 121 000 ten onrechte in rekening gebracht. Er bleken geen voorschriften te bestaan voor de inrichting van de administratie met betrekking tot de eigen wachtgelders. Omdat dit onderzoek slechts bij 15 instellingen is gedaan, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de situatie bij VO in het algemeen. De AD adviseerde de minister bij de afrekening over 1993 een voorbehoud te maken voor eventueel nog op te leggen sancties. Daarnaast deed de AD de aanbeveling om, als de reguliere review bij 140 scholen daartoe aanleiding geeft, de scholen aan te schrijven met het verzoek hun accountant de naleving van de eigen wachtgelderbepaling en de TWAO te laten controleren. Tot slot zou de minister volgens de AD voorschriften voor de administratie moeten opstellen. In reactie op dit onderzoek van de AD heeft de minister besloten het afreken traject over 1993 uit te voeren onder voorbehoud van de nog lopende wachtgeldonderzoeken.

De Rekenkamer plaatst als kanttekening bij de bijzondere onderzoeken van de AD dat de AD-controles op schoolniveau plaatsvinden. Dat wil zeggen dat de benoemingen bij een in de steekproef gevallen school worden gecontroleerd. De controle zou echter op het niveau van een schoolbestuur moeten plaatsvinden. Omdat een schoolbestuur meer scholen onder zich kan hebben, zouden de benoemingen van dat schoolbestuur bij alle scholen bij de controle betrokken moeten worden.

Wat betreft het voeren van een adequate administratie inzake eigen wachtgelders werd van het ministerie vernomen dat er een circulaire in voorbereiding is waarin hiervoor richtlijnen worden opgenomen.

De leidraad accountantscontrole voor 1994 is in vergelijking met voorgaande jaren verbeterd: meer specifiek wordt aangegeven waarop de openbare accountant bij de controle moet letten en hoe hij dient te handelen in geval van niet-naleving.

De minister had in reactie op het vorige onderzoek van de Rekenkamer aangekondigd een sanctiebeleid te ontwikkelen. In de onderwijswetgeving was echter al bepaald dat bij het voorbijgaan aan de eigen wachtgelderbepaling de loonkosten van het aangestelde personeel in mindering worden gebracht op de rijksvergoeding. Sancties werden echter nog steeds niet opgelegd.

2.4.3. Weigering vacature door eigen wachtgelder

Tijdens haar vervolgonderzoek constateerde de Rekenkamer dat in de regelgeving niet is vastgelegd op welke wijze kan worden vastgesteld of de wachtgelder terecht een hem/haar aangeboden vacature heeft geweigerd. Indien een eigen wachtgelder overwegend bezwaar heeft tegen een aangeboden betrekking, kan betrokkene hierover het oordeel van de produktgroep Uitkeringen Onderwijspersoneel (UO) van de Informatie Beheer Groep vragen. Het schoolbestuur kan genoeg nemen met de weigering door de eigen wachtgelder. Wel kan het schoolbestuur de weigering aan UO melden.

De Rekenkamer constateerde dat indien de eigen wachtgelder bij weigering van de aangeboden betrekking niet het oordeel van UO vraagt en indien het schoolbestuur de weigering niet meldt, UO niet bekend is met het aanbod en de daarop gevolgde weigering. De Rekenkamer beval aan te onderzoeken op welke wijze in deze leemte in de regeling zou kunnen worden voorzien, opdat de openbare accountants en de AD

kunnen vaststellen of vacatures al dan niet aan eigen wachtgelders worden aangeboden en/of wachtgelders al dan niet terecht een aangeboden vacature hebben geweigerd. Van de zijde van het ministerie is reeds vernomen dat in de circulaire met richtlijnen voor de inrichting van de administratie vastgelegd zal worden op welke wijze vast te stellen is of een wachtgelder terecht het vervullen van een vacature heeft geweigerd.

2.4.4. *Wachtgeldonderzoek bij MBO-instellingen*

In 1994 onderzocht de AD bij 135 MBO-instellingen de naleving van de eigen wachtgelderbepaling en de TWAO in 1993. Ook onderzocht de AD in hoeverre ontslagen met recht op wachtgeld werden verleend in het tijdvak tweede helft 1993. Om met het laatste te beginnen: de meerderheid van de ontslagen werd door de AD als vermijdbaar aangemerkt. Verder bleken de MBO-instellingen de eigen wachtgelderbepaling nagenoeg niet nageleefd te hebben; circa 40% van de instellingen had de TWAO niet nageleefd. De minister heeft in april 1995 zijn verontrusting over deze bevindingen uitgesproken in een brief aan de Tweede Kamer. De minister kondigde tevens aan conform artikel 96q van de Wet op het Voortgezet Onderwijs de MBO-instellingen sancties te zullen opleggen en het ten onrechte in rekening gebrachte te zullen terugvorderen.

2.4.5. *Conclusie*

De Rekenkamer concludeerde dat de minister zijn toezeggingen voor het PO en het VO nog onvoldoende is nagekomen. Positief is dat de leidraden voor de controles door de openbare accountants meer specifiek zijn. Nader AD-onderzoek gericht op de controles van de openbare accountant is echter beperkt gebleven. Pas in 1995 is de AD begonnen met bijzondere onderzoeken. Voor het VO is weliswaar al in 1994 een dergelijk onderzoek gedaan, maar dit onderzoek was gezien het kleine aantal onderzochte scholen niet representatief. Het feit dat sancties nog steeds zijn uitgebleven, vindt de Rekenkamer een belangrijke tekortkoming. Het belang van voortvarende aandacht voor deze problematiek wordt onderstreept door de resultaten van het onderzoek bij het MBO.

2.4.6. *Antwoord minister en nawoord Rekenkamer*

In zijn antwoord gaf de minister te kennen dat hij de opmerkingen van de Rekenkamer ten aanzien van het MBO-terrein als steun voor zijn aanpak van de problematiek beschouwt. De conclusie van de Rekenkamer dat sancties nog steeds zijn uitgebleven vond de minister niet acceptabel. Hij gaf aan dat het inmiddels staand beleid is dat bij gebleken overtreding van de eigen wachtgelderbepaling terugvordering c.q. correctie op de vergoeding bij de instelling plaatsvindt. Deze beleidslijn wordt al toegepast op de 15 over 1993 gecontroleerde VO-scholen. Bovendien zal, zodra het beeld van het onderzoek bij 200 PO-scholen duidelijk is, deze lijn worden doorgetrokken, aldus de minister.

Tevens was de minister het niet eens met de conclusie van de Rekenkamer dat nader onderzoek gericht op de controles van de openbare accountants beperkt is gebleven. Op basis van de ervaringen in het MBO is het onderzoek bij 15 VO-scholen in 1994 uitgevoerd. Dit onderzoek heeft aanleiding gegeven om brede reviews over 1993 te starten, namelijk bij 140 scholen in het VO en 200 in het PO.

De Rekenkamer zal de aanpak van de minister en de financiële consequenties van de terugvorderingen dan wel correcties opnieuw betrekken in haar rechtmatigheidsonderzoek 1995.

De Rekenkamer blijft verder van mening dat het nader AD-onderzoek gericht op de controles van de openbare accountants beperkt is gebleven.

Het onderzoek bij 15 VO-scholen was niet representatief. Bovendien heeft in het VO over de controle 1993 geen brede review gericht op de naleving van de eigen wachtgelderbepaling plaats gevonden, maar is de wachtgelderbepaling als onderdeel van de aanvraag rijksvergoeding meegenomen in de reguliere review door de AD. Tenslotte merkt de Rekenkamer op dat het aanbeveling verdient alle benoemingen van een schoolbestuur in de controle te betrekken.

2.5. Tijdige invoering van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving

2.5.1. Inleiding

De Rekenkamer heeft de invoering van zeven nieuwe of gewijzigde regelingen door de hoofddirectie Centrale Financiën Instellingen (CFI) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen onderzocht. Het onderzoek richtte zich op de tijdigheid van de invoering (het wettelijk bepaalde tijdstip), de volledigheid van de voor de invoering benodigde informatie en het toezicht op de tijdige invoering.

2.5.2. Bevindingen

De Rekenkamer constateerde dat CFI ten behoeve van de uitvoeringstoetsing bij twee van de zeven regelingen niet tijdig in het bezit werd gesteld van concept-regelingen. Bij één regeling had dit consequenties voor de tijdige invoering. Voorts werd een tijdens de uitvoeringstoetsing gesignaleerd probleem bij één regeling niet voor het wettelijk bepaalde tijdstip opgelost. Wel was CFI steeds binnen de daarvoor gestelde termijnen gereed met de uitvoeringstoetsing.

Verder constateerde de Rekenkamer dat CFI ten behoeve van twee regelingen niet tijdig alle informatie (onder meer over beschikbare budgetten en voorwaarden) ter beschikking kreeg om tot een tijdige invoering te komen. Dit had tevens gevolgen voor de instellingen bij hun planning en budgettering voor het nieuwe schooljaar.

Binnen CFI bleek geen aparte organisatie belast met het toezicht op de tijdige invoering van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving. De produktteams van CFI waren van mening dat de controles van de AD en de maatregelen ten aanzien van de administratieve organisatie en interne controle voldoende waarborgen boden. De Rekenkamer stelde echter vast dat in de AO-procedures de produktteams van CFI de taak hadden om voortdurend te controleren of de geldende wet- en regelgeving aanwezig was en juist werd toegepast. De AD bleek in haar reguliere controlewerkzaamheden niet tot taak te hebben na te gaan of nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving tijdig werd ingevoerd.

Het ministerie deelde mee dat binnen het organisatiemodel van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen het toezicht op tijdige invoering van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving de verantwoordelijkheid was van de velddirecties.

De Rekenkamer constateerde echter dat de velddirecties hier geen uitvoering aan gaven. Dit werd aan CFI overgelaten.

2.5.3. Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat twee van de zeven onderzochte nieuwe of gewijzigde regelingen niet op het wettelijk bepaalde tijdstip werden ingevoerd.

Daarnaast bleek dat één regeling weliswaar tijdig werd ingevoerd, maar

dat op het tijdstip van invoering een tijdens de uitvoeringstoetsing gesignaleerd probleem nog niet was opgelost. Tenslotte bleek het toezicht op de tijdige invoering van de wetten regelgeving onvoldoende.

De Rekenkamer kwam tot het oordeel dat het financieel beheer van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op het onderdeel «tijdige invoering van wet- en regelgeving» onordelijk is. De oorzaak van de onordelijkheid is niet gelegen in de administratieve organisatie van CFI, maar in onvoldoende toezicht hierop of het ontbreken hiervan door de velddirecties en in te late politieke besluitvorming.

2.5.4. Reactie minister en nawoord Rekenkamer

De minister meldde dat hij zich, in formele zin, kon vinden in het algemene standpunt van de Rekenkamer dat nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving tijdig en juist dienen te worden ingevoerd. Echter, daar in de gesignaleerde gevallen, zijns inziens, geen groot risico werd gelopen, omdat alle regelingen conform de doelstellingen werden uitgevoerd, onderschreef hij de conclusies van het onderzoek niet. Tevens vond de minister dat het onderzoek te zeer de nadruk legde op de interne procedures van het ministerie zonder een relatie te leggen met de externe werking van de handelingen.

De Rekenkamer meent dat door de late invoering van de regelgeving (met name wat betreft de juiste bedragen) scholen wel degelijk risico's liepen bij hun budgettering en planning voor het nieuwe schooljaar.

Of de regelingen conform de doelstelling zijn uitgevoerd doet, naar de mening van de Rekenkamer, niets af aan het feit dat ze ook tijdig en juist dienen te worden ingevoerd. Tevens is de Rekenkamer van mening dat – ook al hebben interne procedures een (directe) relatie met externe processen – het interne beheer, als waarborg, ordelijk dient te zijn.

2.6. CASO-systeem

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de door de AD afgegeven derdenmededeling bij het geautomatiseerde salarissysteem van de scholen (CASO-systeem). Doel van het onderzoek was om vast te stellen of deze naar strekking en reikwijdte voldoende grondslag had.

De Rekenkamer stelde vast dat er geen reden was om te twijfelen aan het oordeel van de AD over de rechtmatigheid van de salarissen. Wel werd duidelijk dat er verbeteringen in de accountantscontrole op de salarissen nodig waren. De Rekenkamer heeft daartoe met de AD voor de controle 1995 een aantal afspraken gemaakt, met name over:

- de opdrachtverstrekking tot het doen van onderzoek door de AD, de formulering van de derdenmededeling en het gebruik dat daarvan door de AD in het kader van het accountantsonderzoek mag worden gemaakt;
- de integrale beoordeling van de opzet van het CASO-systeem;
- gegevensgericht onderzoek door de AD en de openbare accountants naar de brutosalarisberekeningen en het bruto-netto-traject;
- de coördinatie van werkzaamheden van de EDP-auditafdeling en de regio-accountants.

2.7. Voorschotten

Eind 1990 bedroeg het totaal aan nog af te wikkelen voorschotten voor het gehele departement f 43,5 miljard. Rekening houdend met het gebruikelijke tijdsverloop tussen uitbetalen van een voorschot en het vaststellen van de vergoeding voor de scholen van primair en voortgezet

onderwijs, heeft het ministerie de normale werkvoorraad bepaald op f 24,7 miljard.

Om de achterstand in de afwikkeling van voorschotten in te lopen, heeft het Audit Committee vanaf 1991 jaarlijks taakstellingen voor het departement geformuleerd. De inspanningen hadden effect. Eind 1993 stond f 24,8 miljard aan voorschotten open. Daarmee waren de achterstanden vrijwel geheel ingelopen.

Eind 1994 zijn de af te wikkelen voorschotten evenwel opgelopen tot f 33,5 miljard. De stijging met ruim f 8 miljard heeft twee oorzaken:

- het ministerie heeft besloten de afwikkeling van de voorschotten uit te stellen gezien de voorlopige negatieve resultaten van het AD-onderzoek in het najaar 1994 bij scholen en instellingen in de PO-, VO- en BVE-sector naar de rechtmatigheid van de wachtgelduitkeringen. Hiermee houdt het ministerie de mogelijkheid open bij het vaststellen van de vergoedingen rekening te houden met eventuele kortingen en boetes. Voor het voorgezet onderwijs betekent dit dat f 5,8 miljard aan voorschotten uit 1993 niet meer in 1994 is afgewikkeld. Bij het Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie gaat het om f 150 miljoen;

- het departement heeft besloten nog openstaande voorschotten over 1992 van circa f 2,4 miljard niet in 1994 maar in 1995 af te wikkelen. De reden hiervan is dat de invoering van de Algemene Wet Bestuursrecht grote gevolgen heeft voor de gerechtelijke procedures.

Dit geeft met name problemen bij de nog niet afgewikkelde beroepen over de jaren 1985 tot en met 1991 in het primair onderwijs voor de onderdelen huisvestingskosten en materiële instandhoudingskosten.

Omdat vorenstaande beleidsbeslissingen tot verdere achterstanden in de afwikkeling van voorschotten kunnen leiden, zal de Rekenkamer de ontwikkelingen op de voet blijven volgen.

2.8. Misbruik en oneigenlijk gebruik

2.8.1. Inleiding

De Rekenkamer deed net als in voorgaande jaren onderzoek naar de toereikendheid van het beleid van het ministerie inzake de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O). Het onderzoek naar het M en O-beleid bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bestond uit de volgende delen:

- (nieuw) onderzoek naar de toereikendheid van het M en O-beleid bij de Regeling voor de bekostiging van Basiseducatie (punt 2.8.2);
- vervolgonderzoek betreffende de Regeling culturele minderheden en de Regeling onderwijs eigen taal (punt 2.8.3); en
- vervolgonderzoek betreffende de Interimregeling ziektekosten ambtenaren (punt 2.8.4).

2.8.2. Regeling voor de bekostiging van Basiseducatie

Het financieel belang van de regeling voor de bekostiging van basiseducatie is voor 1994 begroot op circa f 180 miljoen (artikel U20.01).

De uitvoering en planning van basiseducatie is volledig gedecentraliseerd naar de lagere overheid: de gemeente. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de doelmatige uitvoering, voor de besteding van de middelen en voor de verantwoording aan de subsidiërende gemeente van de instellingen die basiseducatie geven. De hoogte van de maximale rijksbijdrage die voor gemeenten beschikbaar is en die zij als voorschot ontvangen is niet afhankelijk van gegevens die zij zelf over de basiseducatie verstrekken. Om deze reden is er dan ook geen sprake van M en O in de voorschotrelatie tussen gemeente en ministerie. Definitieve afrekening

van de voorschotten vindt plaats aan de hand van door de gemeenten gedane opgaven van het aantal gerealiseerde deelnemerscontacturen (dcu's). Deze opgaven moeten voorzien zijn van een accountantsverklaring. Omdat de registratie van dcu's door de instellingen plaatsvindt, bestaan er in het afrekeningstraject risico's op M en O.

De Rekenkamer constateerde dat bij de totstandkoming van de regeling Basiseducatie in geen enkel stadium expliciete aandacht is geweest voor risico's van M en O. Ook in het voorlichtingsmateriaal voor de gemeenten bleek geen aandacht te worden besteed aan mogelijk M en O bij de registratie van deelnemers aan basiseducatie.

Bij de controle zijn drie verschillende instanties betrokken:

- de AD die zich in het kader van zijn algemene controletaak ook een oordeel moet vormen over de uitgaven voor basiseducatie;
- de accountant van de gemeente die de gemeentelijke verantwoording over de uitgaven voor basiseducatie van een verklaring moet voorzien ten behoeve van het ministerie;
- de accountants van de instellingen die basiseducatie verzorgen.

Voor de controle op deelname aan basiseducatie acht het ministerie het voldoende als er bij de instellingen een deugdelijke registratie wordt gevoerd van het aantal dcu's. Onder deugdelijk wordt verstaan het aanwezig zijn van presentielijsten die door de docent zijn ingevuld en ondertekend en van een deelnemersadministratie met persoonsdossiers. De Rekenkamer wees erop dat alle gegevens verstrekt worden door de belanghebbende, namelijk de instelling. De controle van de accountants van de instellingen is niet gericht op de verificatie van de dcu's. Om hierin verbetering te brengen zou overwogen kunnen worden de Inspectie van het Onderwijs controle te laten uitvoeren bij de instellingen.

Uit het dossieronderzoek dat de Rekenkamer uitgevoerd heeft bij de AD bleek dat uit sommige dossiers van de gemeentelijke accountant niet duidelijk werd of deze de opgegeven dcu's had gecontroleerd. Indien nodig heeft de AD aanvullend onderzoek uitgevoerd. Komend jaar heeft de AD het voornemen reviews uit te voeren op instellingsniveau als gevolg van gebreken in de dossiers van de accountants van de gemeenten. De Rekenkamer achtte dit een positieve ontwikkeling.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle op de registratie van deelnemers aan basiseducatie tekortschiet. Er is onvoldoende aandacht voor een sluitende administratieve organisatie van de gerealiseerde dcu's. Tijdens het onderzoek bleek dat het departement het risico op M en O bij de registratie van dcu's onderkent. Het meende echter dit risico beperkt te hebben tot 20% van het uitgekeerde bedrag; met de gemeenten is namelijk afgesproken dat deze minimaal 80% van het verstrekte voorschot mogen houden, onafhankelijk van het aantal gerealiseerde dcu's. De Rekenkamer is van mening dat een dergelijke garantie vastgelegd hoort te zijn in regelgeving. Voorts vindt zij dat het risico op M en O niet kleiner wordt door deze afspraak, alleen de financiële consequenties worden kleiner. Bovendien twijfelde de Rekenkamer eraan of een dergelijke afspraak de waarborg biedt dat gemeenten een goed M en O-beleid gaan voeren.

Zowel het ministerie als de gemeente heeft de mogelijkheid om over te gaan tot inhouding van subsidie in geval van het niet voldoen aan de regelgeving. Wanneer daarvan sprake is, is niet nader gespecificeerd in de regelgeving. Op het ministerie is wel een algemeen sanctiebeleid opgesteld, maar dit is niet uitgewerkt voor de regeling Basiseducatie.

De huidige regeling wordt momenteel geëvalueerd. Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen was ten tijde van het onderzoek nog niet besloten of daarbij wel het M en O-aspect zou worden meegenomen.

De Rekenkamer concludeerde dat de M en O-gevoeligheid in alle onderzochte beleidsaspecten onvoldoende aandacht heeft gekregen. Dit wordt om te beginnen veroorzaakt door de beperkte definitie van M en O die het ministerie hanteerde. Inmiddels heeft de minister van Financiën de overige ministers laten weten dat hij zich aansluit bij de M en O-definitie van de Rekenkamer. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen beraadt zich nog op maatregelen om deze definitie in te voeren.

Het negatieve oordeel van de Rekenkamer over het gevoerde M en O-beleid houdt in dat de Rekenkamer geen zekerheid heeft over de rechtmatigheid van de afrekeningen voor de regeling Basiseducatie.

De Rekenkamer beval aan:

- de definitie van M en O aan te passen en op korte termijn te inventariseren welke regelingen volgens deze definitie M en O-gevoelig zijn;
- voor de regeling Basiseducatie aandacht te schenken aan de M en O-gevoeligheid bij de inschrijving van deelnemers en de registratie van dcu's bij de instellingen;
- bij de thans lopende evaluatie van de regeling Basiseducatie ook aandacht te schenken aan aspecten van M en O-gevoeligheid;
- in het algemeen bij gedecentraliseerde regelingen na te gaan of er voldoende waarborgen zijn geschapen voor een rechtmatige besteding van de gelden.

De minister vond de conclusies en de aanbevelingen van de Rekenkamer te eenzijdig belicht vanuit het rechtmatigheidsaspect. Hij benadrukte dat zijn departement slechts f 28 miljoen aan voorschotten over 1993 heeft afgerekend. Het resterende bedrag van 1993 vormde een onderdeel van de gelden voor de Sociale Vernieuwing dat nog niet is afgerekend.

Verder wees hij de Rekenkamer erop dat niet het volledige bedrag aan vastgestelde subsidies als onzeker moet worden aangemerkt. Omdat de instellingen recht hebben op 80% van het bedrag per wel geraamd en niet gerealiseerd deelnemerscontactuur kwam hij op een onzekerheid van f 5,6 miljoen (20% van f 28 miljoen).

De minister was het eens met de aanbeveling van de Rekenkamer dat in het algemeen bij gedecentraliseerde regelingen waarborgen voor een rechtmatige besteding van gelden zorgvuldige aandacht vereisen.

Daar er momenteel rijksbreed een discussie gevoerd wordt over de ministeriële verantwoordelijkheid en de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten, wil de minister wachten met het uitvoeren van de aanbeveling totdat de uitkomsten van de rijksbrede discussie meer concrete aanwijzingen geven.

De kans op M en O achtte de minister vrij klein daar de instellingen van basiseducatie door de aanwezigheid van wachtlijsten enorm onder druk worden gezet om uitvoering te geven aan het onderwijsbeleid.

Volgens de minister was het niet opportuun om de Inspectie van Onderwijs controle te laten uitvoeren op de dcu's, daar de gemeenten een eigen verantwoordelijkheid in dit kader hebben.

Tenslotte deelde de minister mee dat de aspecten van M en O-gevoeligheid niet zijn meegenomen in de evaluatie van de regeling Basiseducatie.

Het antwoord van de minister leidt er niet toe dat de Rekenkamer haar oordeel over het M en O-beleid voor de regeling Basiseducatie verandert. Uit het antwoord blijkt namelijk niet dat de minister daadwerkelijk iets gaat doen om het M en O-beleid te verbeteren.

Gelet hierop vindt de Rekenkamer het gehele bedrag aan vastgestelde subsidies (f 28 miljoen) onzeker. Het argument dat de garantie de onzekerheid zou beperken geldt alleen als die formeel in de regelgeving is opgenomen.

2.8.3. *Regeling culturele minderheden en Regeling onderwijs eigen taal*

De Rekenkamer heeft vorig jaar het M en O-beleid voor twee regelingen onderzocht, namelijk de Regeling culturele minderheden en de Regeling onderwijs eigen taal. Op grond van beide regelingen ontvangen scholen extra formatieruimte. Bij het berekenen van deze formatieruimte wordt uitgegaan van de informatie die door de belanghebbenden (de scholen) wordt aangeleverd. Deze moeten een aantal gegevens leveren over de doelgroepleerlingen, zoals onder andere het land van herkomst en de datum van binnenkomst in Nederland. De Rekenkamer gaf vorig jaar een negatief oordeel over het controlebeleid voor beide regelingen op het punt van controle van gegevens van belanghebbenden. De kritiek van de Rekenkamer kwam erop neer dat het ministerie niet aannemelijk kon maken dat de gegevens die de scholen overlegden daadwerkelijk gecontroleerd werden. De openbare accountants van de scholen werd namelijk niet expliciet gevraagd hieraan aandacht te besteden. Verder gaf de AD in zijn steekproefcontrole geen speciale aandacht aan de juiste toepassing van de regelingen. De AD had het voornemen hieraan in de nabije toekomst aandacht te besteden.

In haar vervolgonderzoek ging de Rekenkamer na of er maatregelen zijn getroffen om de twee regelingen op dit punt te verbeteren.

Voor de Regeling culturele minderheden (financieel belang circa f 66 miljoen in 1994) is een nieuwe regeling in voorbereiding. In de nieuwe regeling zal onder de toelichting expliciet aandacht worden geschonken aan de M en O-problematiek. Volgens de concept-regeling 1995/1996 is het bevoegd gezag verplicht zorg te dragen voor een goed overzicht van de noodzakelijke gegevens over de leerlingen en hun ouders. De gegevens dienen door het bevoegd gezag te zijn geverifieerd. Aan de naleving hiervan zal in de komende jaren door de Onderwijsinspectie, de openbare accountant en de departementale accountant extra aandacht worden besteed. De openbare accountant zal vaststellen of de basis waarop een aanvraag voor extra faciliteiten is gebaseerd juist is. De AD zal vervolgens nagaan of de externe accountant de juistheid van de in de regeling genoemde criteria heeft vastgesteld. De Onderwijsinspectie zal steekproefsgewijs de door de scholen opgegeven aantallen doelgroepleerlingen controleren.

De Regeling onderwijs eigen taal heeft in vergelijking met het begrotingsjaar 1993 geen wijziging ondergaan. De Rekenkamer kan zich vinden in de ministeriële prioriteitstelling (aanpassing van de regeling met het grootste financieel belang waardoor het bedrag dat onzeker is beneden de tolerantiegrens voor het gehele artikel blijft). Zij is echter van mening dat gezien de eenvoud en de controleerbaarheid van deze regeling de controle nu snel verbeterd dient te worden.

De Rekenkamer concludeerde dat in opzet voldoende maatregelen zijn getroffen om te komen tot een positief oordeel over het controlebeleid voor de Regeling culturele minderheden. Over de werking van de maatregelen kan zij zich nog geen oordeel vormen daar deze pas onlangs zijn ingevoerd.

De controle van gegevens van belanghebbenden schiet voor de Regeling onderwijs eigen taal nog steeds tekort. Dit negatieve oordeel houdt in dat de Rekenkamer geen zekerheid heeft over de rechtmatige besteding van circa f 4 miljoen.

Dit bedrag overschrijdt niet de door de Rekenkamer gehanteerde tolerantiegrenzen.

In zijn reactie merkte de minister ten aanzien van de Regeling culturele minderheden op dat ook in de leidraad voor de controle door de accountant over 1994 specifieke aandacht gevraagd werd voor het vaststellen van de juistheid van de basis waarop een aanvraag voor extra faciliteiten is gebaseerd.

Ten aanzien van de Regeling onderwijs eigen taal meldde de minister dat bij de eerstvolgende publikatie van deze regeling eenzelfde passage zal worden opgenomen als in de Culturele minderheden-regeling 1995/1996. Dit zal tevens gevolgen hebben voor de inhoud van de leidraad voor de controle door de accountant over 1995.

Tenslotte meldde de minister dat er een onderzoek plaatsvindt naar het publiceren van een toelichting die verdere duidelijkheid zal verschaffen over de vraag welke documenten (paspoort, e.d.) toegestaan zijn om aan de controlevoorschriften te voldoen. Tijdens dit onderzoek is al naar voren gekomen dat tegen de achtergrond van de Wet op de Identificatieplicht de juridische mogelijkheden hiervoor vrij beperkt zijn, aldus de bewindsman.

De Rekenkamer wacht met belangstelling de resultaten van het onderzoek af, mede met het oog op de door de minister aangeduide beperking.

2.8.4. Interimregeling ziektekosten ambtenaren

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen meldde de Rekenkamer de controle op de uitvoering van de Interimregeling ziektekosten ambtenaren (IRZK) niet aan de normen voldeed.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 bleek dat deze controle in 1994 wel conform de normen was uitgevoerd.

De Rekenkamer concludeert dat het M en O-beleid rond de IRZK voor 1994 toereikend was.

2.9. Fondsen

2.9.1. Inleiding

Voor een aantal ministeries onderzocht de Rekenkamer of de inrichting en vormgeving van de fondsen wettelijk voldoende was geregeld. Daarnaast onderzocht de Rekenkamer of de minister zijn/haar verantwoordelijkheid voor de onderzochte fondsen voldoende waar kon maken.

Voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen onderzocht de Rekenkamer de Commissie Vernieuwingsfonds Hoger Beroepsonderwijs (HBO). Dit fonds is in juni 1994 ingesteld en zal volgens plan per 31 december 1998 worden opgeheven. De Commissie Vernieuwingsfonds HBO fungeert als adviesorgaan ten behoeve van de minister (voorheen de staatssecretaris). De HBO-Raad verricht, in

opdracht van de Commissie, betalingen van de fondsgelden aan hogescholen. Zowel voor 1994 als voor 1995 werd f 14,3 miljoen uitgetrokken op de begroting. Het totale budget voor de periode 1994-1998 zal circa f 68,5 miljoen bedragen.

2.9.2. *Inrichting en vormgeving*

Het Vernieuwingsfonds HBO is niet bij wet ingesteld, maar bij beschikking van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en gepubliceerd in Uitleg, het officiële publikatie- en voorlichtingsblad van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Van de bekendmaking is mededeling gedaan in de Staatscourant.

Het Vernieuwingsfonds HBO beheert middelen om het vernieuwende vermogen van de hogescholen te versterken en de positie van het HBO in de kennisinfrastructuur te versterken. De taken van het fonds, die liggen op het gebied van adviseren, het beschikbaar stellen van gelden en het bewaken van de kwaliteit van de gefinancierde projecten, zijn bij de instelling vastgelegd. Ook de voorwaarden waaronder een hogeschool een financiële bijdrage kan ontvangen, zijn vastgelegd.

De Commissie kan alleen projectvoorstellen in behandeling nemen voorzover op dat moment middelen in het fonds beschikbaar zijn. Dit feit, gevoegd bij de omstandigheid dat veel voorstellen betrekking hebben op meerjarige projecten leidt ertoe dat «aanzienlijke» rentebaten kunnen worden gegenereerd. De rente-opbrengsten moeten, blijkens de beschikking, aan het fonds worden toegevoegd. Er zijn geen nadere regels door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gesteld aan de wijze waarop deze tijdelijk optredende liquiditeitsoverschotten door het fonds moeten worden beheerd. Wel biedt de beschikking de bewindsman de mogelijkheid te allen tijde anders te beslissen over de bestemming van vorenbedoelde rente-opbrengsten alsmede van de saldi die het gevolg zijn van onderuitputting van het fonds. De uitgaven betreffen behalve de «doorsluismiddelen» voor projecten, f 0,5 miljoen per jaar aan kosten van de HBO-Raad (die is aangesteld als beheerder van het fonds en die handelt in opdracht van de commissie vernieuwingsfonds HBO) voor het administratief beheer van het fonds.

In de beschikking «Instelling Commissie Vernieuwingsfonds HBO» met bijlage is niet gemotiveerd waarom voor een fondsconstructie is gekozen. Deze constructie vormt uitsluitend een uitwerking van het akkoord tussen de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en het bestuur van de HBO-Raad over vernieuwingsgelden voor het HBO.

2.9.3. *Ministeriële verantwoordelijkheid*

De minister dient om zijn verantwoordelijkheid voor het fonds te kunnen dragen te beschikken over informatie over het functioneren van het fonds en over instrumenten om indien nodig bij te kunnen sturen.

Van het Vernieuwingsfonds wordt geen begroting of jaarplan verlangd. Dit is gebeurd op verzoek van de HBO-Raad omdat er geen ervaringsgegevens zijn op grond waarvan kan worden ingeschat hoeveel projectvoorstellen zullen worden ingediend, hoeveel daarvan een positief advies krijgen en tot welke bedragen daarmee bijdragen uit het fonds zijn gemoed. De recente instelling van het fonds (juni 1994) en het ontbreken van ervaringsgegevens mogen, naar de opvatting van de Rekenkamer, geen doorslaggevende criteria zijn om al dan niet een begroting of jaarplan op te stellen. Het fonds zal alleen gelden uitkeren als er

voldoende goede projectvoorstellen worden ingediend door de hogescholen waarover de bewindsman vervolgens positief beslist. Een bepaalde mate van onzekerheid zal er derhalve, door de afhankelijkheid van het indienen van aanvragen, altijd zijn, zo meent de Rekenkamer.

De Rekenkamer constateerde dat de staatssecretaris, blijkens de beschikking, onvoldoende voorwaarden heeft geschapen voor controle/toezicht op de besteding van de financiële middelen, hoewel wel voorwaarden zijn gesteld voor de aanwending en er eind 1996 een externe evaluatie moet plaatsvinden. In een brief van de minister van januari 1995 aan de secretaris van het Vernieuwingsfonds, zijn hiervoor alsnog nadere regels gegeven die in deze leemte voorzien.

De staatssecretaris ontvangt jaarlijks vóór 1 juli van de HBO-raad een verantwoording van het totaal van de in het daaraan voorafgaand jaar beschikbaar gestelde «doorsluisgelden». Over de beoordeling van de verantwoording en de accountantsverklaring voor het Vernieuwingsfonds is niets specifiek geregeld. Ook een specifiek toegesneden sanctiebeleid ten aanzien van het beheer van het Vernieuwingsfonds HBO ontbreekt. Wel moet worden opgemerkt, dat de AD jaarlijks een rapport van bevindingen uitbrengt over de bekostiging van de HBO-Raad. Daarbij zal worden inbegrepen de verantwoording van het Vernieuwingsfonds. Het eerste rapport daaromtrent kan begin 1996 worden verwacht.

2.9.4. Conclusie

De inrichting en vormgeving van het vernieuwingsfonds voldoen niet volledig aan de volgens de Rekenkamer noodzakelijke eisen. Zo is het fonds niet ingesteld bij wet en is niet gemotiveerd waarom voor een fondsconstructie is gekozen.

De opzet van de maatregelen rond de verantwoording en het toezicht voldoet wel aan de eisen. Wel zijn belangrijke zaken als de verantwoording over via het fonds gefinancierde projecten, niet in de instellingsbeschikking geregeld, maar naderhand per brief.

2.9.5. Reactie minister en nawoord Rekenkamer

De minister schreef in zijn antwoord dat hij de conclusie van de Rekenkamer op een aantal punten bestreed. Instelling bij wet leek hem vooral aangewezen voor fondsen met een permanent karakter. Verder was volgens hem in het akkoord met de HBO-scholen de motivering voor de instelling van het fonds wel degelijk opgenomen.

De Rekenkamer merkt op dat in het door de minister genoemde akkoord de motivatie terloops aan de orde komt. Het explicieter vastleggen van de motivatie, waarbij tevens een afweging wordt gemaakt van de voor- en nadelen, heeft haar voorkeur. Omdat de minister de uiteindelijke zeggenschap over de besteding van de middelen heeft gehouden, blijft de Rekenkamer zich afvragen waarom hij bevordert heeft een fonds buiten de begroting om te vormen.

2.10. Terughoudend verplichtingenbeleid

2.10.1. Inleiding

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. De CDFEZ diende er vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De AD werd belast met het toezicht op de uitvoering van het

terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid.

2.10.2. *Bevindingen*

Uit het onderzoek bleek dat de belanghebbenden volledig, tijdig en juist werden geïnformeerd over de eigen invulling van het ministerie van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer tekende hierbij echter aan dat het ministerie een, in vergelijking met de andere ministeries, afwijkend verplichtingenbegrip hanteerde. Hierdoor werden ook juridisch niet afdwingbare verplichtingen, zoals toezeggingen, als onvermijdelijke verplichting aangemerkt. Het beleid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen was uitsluitend van toepassing op de zogenaamde manoeuvreerruimte.

De Rekenkamer constateerde dat gegeven het gekozen verplichtingenregime de CDFEZ het door de minister van Financiën beoogde toezicht op het terughoudend verplichtingenbeleid heeft uitgeoefend. De AD heeft geen controles uitgevoerd, omdat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dit niet noodzakelijk achtte. Dit is ook medegedeeld aan de minister van Financiën.

2.10.3. *Conclusie*

De Rekenkamer concludeerde dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, gegeven het door hem gehanteerde verplichtingenbegrip, voldoende invulling heeft gegeven aan het terughoudend verplichtingenbeleid.

2.11. Controlebeleid Kunstenfondsen

De Rekenkamer constateerde in haar rechtmatigheidsonderzoeken 1993 en 1994 dat het sturings-, verantwoordings- en controlestelsel voor de Kunstenfondsen niet aan de eisen voldoet. Wanneer in haar rechtmatigheidsonderzoek 1995 blijkt dat het controlebeleid nog steeds niet aan de eisen voldoet, zal de Rekenkamer een bezwaarprocedure starten (artikel 55 Comptabiliteitswet).

Aangezien het onderdeel «Cultuur» thans deel uitmaakt van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal deze beoordeling volgend jaar gemaakt worden in het kader van het Rapport bij de financiële verantwoording van dat ministerie. Omdat de verantwoordelijkheid voor de Kunstenfondsen in 1994 nog werd waargenomen door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt de problematiek voor dit jaar nog behandeld in het Rapport bij de financiële verantwoording van dat ministerie (punt 2.3.3).

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

Overzicht 1 bevat de totaalbedragen waaruit de rekening 1994 van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is samengesteld. Daarvan wordt afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Wat overblijft is het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de rekening die de tolerantiegrenzen wèl overschrijden.

Overzicht 1

Bedragen van de rekening 1994, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	35 214,4	34 486,8	2 399,1
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	35 214,4	34 487,9	2 399,1
Bedrag aan fouten	0	9,9	0

¹ Het bedrag van de verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 562,8 miljoen respectievelijk f 125,2 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Het bedrag aan onrechtmatige uitgaven is aan de orde geweest in paragraaf 2.3.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staan een debet- en creditbedrag van f 124,429 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 83 837 niet beoordeeld, van het creditbedrag f 42 909 miljoen niet (zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel).

Vorenstaande totaalbedragen voor de debet- en creditzijde wijken af van de totaalcijfers van de saldibalans uit het samenvattend accountantsrapport 1994 en uit de bijlage inzake de saldibalans bij de rekening 1994. Deze verschillen worden veroorzaakt doordat de Rekenkamer de zogenoemde sluitrekeningen gedsaldeerd presenteert om rijksbrede vergelijkingen mogelijk te maken. Het departement heeft echter een voorkeur voor een gesaldeerde weergave van de sluitrekeningen.

De Rekenkamer heeft in de beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen. De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording voldoet aan de eerstgenoemde eis. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van:

- een bedrag van f 5,55 miljoen dat onrechtmatig was uitgegeven;
- een bedrag van f 4,4 miljoen dat ten onrechte niet was uitgegeven.

De Rekenkamer heeft tegen deze onrechtmatigheden bezwaar gemaakt en dit bezwaar gehandhaafd.

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van de Nationale Schuld

Inhoud	Blz.
Samenvatting	121
1 Inleiding	121
2 Financieel beheer	121
2.1 Accountantscontrole	121
2.2 Administratieve organisatie	121
2.3 Vervroegde aflossingen	122
3 Financiële verantwoording	122
3.1 Rekening	122
3.2 Toelichting bij de rekening	123
3.3 Saldibalans met toelichting	123
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	123

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van de Nationale Schuld. In de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Het financieel beheer is in 1994 voldoende verbeterd. Ook is een aanmerkelijke verlaging bereikt van het risico dat Staatsleningen vervroegd worden afgelost met nadelige in plaats van de beoogde gunstige gevolgen voor de Staat.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij de Nationale Schuld. Het opstellen van de begroting en het beheer ervan is een taak van het Agentschap van het Ministerie van Financiën. De Rekenkamer heeft over een onderdeel van dit onderzoek met de minister van Financiën gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een onderzoek op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording 1994 van de Nationale Schuld.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De accountantscontrole van het Agentschap wordt uitgevoerd door de accountantsdienst van het Ministerie van Financiën (AD). Deze heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1994 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2. Administratieve organisatie

In het rapport bij de financiële verantwoording 1993 concludeerde de Rekenkamer dat het gevoerde financieel beheer in een aantal gevallen niet goed controleerbaar en in bepaalde mate onordelijk was. Zij constateerde in het bijzonder een onvoldoende beschrijving van de administratieve organisatie.

Gebleken is dat hierin in 1994 belangrijke verbeteringen zijn aangebracht. Het Agentschap heeft de beschrijving van de administratieve organisatie in augustus 1994 afgerond. De processen in het handboek Administratieve organisatie zullen nog verder worden uitgewerkt in gedetailleerde werkbeschrijvingen. In januari 1995 was dit voor enkele processen reeds geschied.

De Rekenkamer concludeert dat met het gereedkomen van de beschrijving van de administratieve organisatie de uitvoerbaarheid en de

controleerbaarheid van het financieel beheer in 1994 voldoende is verbeterd.

2.3. Vervroegde aflossingen

De leningen die het Agentschap van het Ministerie van Financiën afsluit ter financiering van de Staatsschuld bestaan uit onderhandse en publieke leningen, die voor een groot deel vervroegd aflosbaar zijn. In 1994 loste de Agent f 43,9 miljard af, waarvan f 13,6 miljard vervroegd. Van deze vervroegde aflossingen was f 3,9 miljard het gevolg van de lagere marktrente en kwam f 9,7 miljard voort uit de omwisseling van openbare staatsleningen met gefaseerde aflossingen in staatsleningen met aflossing ineens. Volgens de artikelsgewijze toelichting bij de rekening 1994 leverde het vervroegd aflossen een budgettair voordeel op van per saldo f 165,6 miljoen gulden.

De Rekenkamer onderzocht welke criteria het Agentschap in 1994 hanteerde om leningen vervroegd af te lossen. Tevens werd nagegaan welke maatregelen van interne controle het vervroegd aflossen omgeven.

Aanleiding voor het onderzoek was een financieel nadeel voor de Staat van f 3,9 miljoen dat voortvloeide uit de vervroegde aflossing begin 1994 van een aantal onderhandse leningen. Het geautomatiseerde Nationaal Schuldsysteem, waarin de staatsleningen worden geadmistreerd, selecteerde deze leningen als vervroegd aflosbaar omdat het effectieve rendement hoger was dan de marktrente. Bij de berekening werden de verschuldigde boetes voor het vervroegd aflossen echter niet juist meegeteld.

De Rekenkamer constateerde dat het Agentschap na de ontdekking van deze fout extra preventieve controles uitvoert op eventueel vervroegd aflossen.

Bovendien heeft het Agentschap in februari 1994 het criterium «netto budgettair voordeel» aan het selectiesysteem toegevoegd. Dit criterium houdt beter rekening met verschuldigde boetes.

De Rekenkamer meent dat deze uitbreiding het selectieproces heeft verbeterd en het risico van vervroegde aflossingen met nadeel voor de Staat verminderd heeft.

Dit risico kan verder worden verkleind bij de inwerkingstelling van een gemoderniseerde versie van het Nationale Schuldsysteem. De door het Agentschap beoogde ingangsdatum van het vernieuwde systeem is januari 1996. Bij de opzet wordt er van uitgegaan dat elke leningsvariant moet kunnen worden geadmistreerd. Het huidige systeem kent deze mogelijkheid niet; zolang het nog wordt gebruikt blijven daarom extra controles met de hand nodig. Voor de overgangsfase heeft het Agentschap een intern controleplan opgesteld. Inmiddels is het Agentschap er ook in geslaagd een controller aan te trekken.

De Rekenkamer constateerde dat het proces van vervroegd aflossen bij het Agentschap is omgeven door de nodige maatregelen van interne controle.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

De rekening 1994 van de Nationale Schuld bevat een bedrag van f 74 125,4 miljoen aan verplichtingen en uitgaven¹, en een bedrag van f 39 805,3 miljoen aan ontvangsten. De Rekenkamer heeft met redelijke

¹ Zowel het bedrag van de verplichtingen als dat van de uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 10 645,3 miljoen, respectievelijk f 10 645,3 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

zekerheid kunnen vaststellen dat de rekening geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staan een debet- en creditbedrag van f 516 989,2 miljoen.

Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 501 100,5 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 88 615,2 miljoen niet (zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel).

De Rekenkamer heeft in de wel beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen. De toelichting van de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer komt tot het oordeel dat de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Financiën

Inhoud	Blz.
Samenvatting	125
1 Inleiding	125
2 Financieel beheer	126
2.1 Accountantscontrole	126
2.2 Dienst Domeinen	126
2.3 Controle omzetbetsating bij Europese handel	129
2.4 Automatiseringscentrum Belastingdienst	130
2.5 Aanmelding steunmaatregelen bij de Europese Commissie	130
2.6 Afdracht eigen middelen Europese Gemeenschap	130
2.7 Misbruik en oneigenlijk gebruik	131
2.8 Terughoudend verplichtingenbeleid	133
3 Financiële verantwoording	134
3.1 Rekening	134
3.2 Toelichting bij de rekening	134
3.3 Saldibalans met toelichting	134
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	134

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Financiën. In de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Ten aanzien van het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) bij de Belastingdienst heeft de Rekenkamer de staatssecretaris erop gewezen dat meer inzicht kan worden verschaft in de afwegingen die aan dit beleid ten grondslag liggen; van belang hierbij zijn in het bijzonder kosten-batenanalyses. De departementale accountantsdienst zal een meer integrale beoordeling van de toereikendheid van het M en O-beleid uitvoeren.

Ook zal nader onderzoek worden gedaan om voldoende zekerheid te krijgen over de rechtmatigheid van de belastingheffingen.

De Rekenkamer meent dat de uitvoering van het controlebeleid rondom de kansspelbelasting tekortkomingen vertoont. De staatssecretaris wijst in dit verband op de afwegingen die gemaakt moeten worden bij de bestrijding van M en O, aangezien het gehele werkterrein van de Belastingdienst hiervoor gevoelig is.

Het financieel beheer bij de Dienst Domeinen is nog niet toereikend. Wel zijn in 1994 duidelijke verbeteringen aangebracht.

De Rekenkamer constateert ook verbetering in de controle op de omzetbelasting met betrekking tot de Europese handel, al moet nog gewerkt worden aan het verbeteren van de betrouwbaarheid van de gegevens in het systeem van gegevensuitwisseling tussen EU-lidstaten.

De Rekenkamer acht het niet juist dat de procedure voor het aanmelden van steunverlening aan ondernemers of bedrijven bij de Europese Commissie niet is vastgelegd in de beschrijving van de administratieve organisatie.

Het beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van M en O bij de Interimregeling ziektekosten ambtenaren acht de Rekenkamer nog ontoereikend.

Het ministerie heeft in 1994 het terughoudend verplichtingenbeleid goed uitgevoerd.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Financiën. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Financiën gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1994.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Financiën afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1994. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

Bij de controle van de financiële verantwoording van de Belastingdienst werken de Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) en de sectie Belastingen van de AD intensief samen.

Bij de IAB is in 1994 verder vorm gegeven aan de risico-analyse op basis waarvan de omvang van de ingestelde controles bij de lokale belastingeenheden is bepaald.

2.2. Dienst Domeinen

2.2.1. Inleiding

Met ingang van 1994 kent de Dienst Domeinen een nieuwe organisatiestructuur, waarin onder andere de administratie is gedecentraliseerd.

De ontvangsten van de Dienst Domeinen in 1994 bedroegen f 643,1 miljoen en de uitgaven f 108,6 miljoen.

De Rekenkamer heeft haar onderzoek over 1994 toegespitst op de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer bij onroerende en roerende zaken.

Daarnaast onderzocht zij de rol van de afdeling Bestuurlijke Informatieverzorging (BIV) als centrale controller binnen de Dienst Domeinen.

Zij heeft ook onderzocht of de controle van de AD bij Domeinen toereikend was en op welke wijze Domeinen aandacht besteedt aan integriteitshandhaving.

2.2.2. Onroerende zaken

De verkoopdossiers bij de regionale directies onroerende zaken maakten in het algemeen een ordelijke indruk en verschaften een redelijk inzicht in het verloop van het verkoopproces, hoewel enkele dossiers niet volledig waren.

In 1994 heeft de Dienst Domeinen een rapport Kwaliteit en Controle opgesteld. Dit rapport bood een goede basis voor de interne controles bij de directies Onroerende Zaken. De onderzoeksformulieren uit het rapport werden echter niet altijd op de voorgeschreven wijze gebruikt. Zo ontbrak in veel gevallen een conclusie.

De Rekenkamer constateerde dat de regionale directies prioriteit gaven aan de operationele activiteiten. De interne controles kwamen op de tweede plaats. Over de periode januari-mei 1994 heeft de Rekenkamer geen of slechts summier vastleggingen van controles aangetroffen.

Overigens bleek dat de afstemming van de bezittingenadministratie van Domeinen met de gegevens van het Kadaster (één van de voorgeschreven controles) pas in de loop van 1995 zal worden afgerond.

De Rekenkamer concludeerde dat, hoewel de uitvoering van de decentrale controles in 1994 op een kwalitatief hoger niveau ligt dan in voorgaande jaren, daarin nog verbeteringen noodzakelijk zijn.

De Rekenkamer constateerde verder dat de regionale directies kwartaal-rapportages hebben opgesteld conform het Handboek administratieve organisatie. De rapportages waren echter niet uniform, waardoor de vergelijkbaarheid voor het management niet voldoende was. Alleen bij de regionale directie Zuid rapporteerden de hoofden van de regio's zoals voorgeschreven aan het hoofd van de regionale directie.

2.2.3. *Roerende zaken*

Bij de directie Roerende Zaken zijn enkele dossiers van gehouden veilingen onderzocht. De Rekenkamer constateerde dat de inrichting en de volledigheid van de dossiers van een voldoende niveau zijn. Daarnaast bood de documentatie in de verkoopdossiers een redelijk inzicht in het verloop van het verkoopproces.

De Dienst Domeinen heeft in samenwerking met de AD in augustus 1994 een noodprogramma opgesteld voor de minimaal uit te voeren controles, omdat op dat moment een gestructureerde opzet voor de te verrichten controles voorlopig niet was voorzien. De Rekenkamer is van oordeel dat dit noodprogramma een minimale basis is voor de uit te voeren controles bij de directie Roerende Zaken.

Voor deze directie is eind 1994 een Kwaliteit en Controle-rapport gereed gekomen en vanaf 1 januari 1995 van kracht geworden.

De Rekenkamer constateerde verder dat de directie Roerende Zaken prioriteit heeft gegeven aan het op gang houden van het verkoopproces en pas in het tweede halfjaar aandacht heeft gegeven aan de uitvoering van de interne controles.

De Rekenkamer concludeerde dat de uitvoering van de controles over 1994 beter was dan de controles over 1993, maar dat de controles nog niet altijd tijdig en op de voorgeschreven wijze werden verricht.

De kwartaalrapportages van de directie Roerende Zaken aan de directie Domeinen waren van voldoende kwaliteit.

2.2.4. *Afdeling Bestuurlijke Informatieverzorging*

De afdeling Bestuurlijke Informatieverzorging (BIV) is in 1994 niet aan alle aan haar voorgeschreven taken toegekomen. Volgens de directeur Domeinen werd dit mede veroorzaakt door de aanzienlijke werklust van BIV. Met name in de aansturing van de afdelingen Financiële Administratieve Zaken (FAZ) bleken er lacunes. BIV speelde niet adequaat in op de door de decentrale FAZ-afdelingen aangedragen problemen en vragen.

BIV heeft gedurende het jaar niet vastgesteld of de regionale directies voldeden aan de voorschriften voor de inrichting van de administratie. Bij de regionale directies bleken er dan ook onduidelijkheden te bestaan over boekingsvoorschriften.

2.2.5. *Departementale accountantscontrole*

De Rekenkamer heeft de opzet en uitvoering van de controle door de AD bij Domeinen beoordeeld. Deze waren van voldoende kwalitatief niveau. Zij constateerde dat de AD rekening hield met het hogere risico bij Domeinen als gevolg van de reorganisatie. De AD had in zijn planning-memorandum opgenomen de saldbalans per 30 juni 1994 apart te beoordelen, hetgeen in oktober 1994 tot een managementletter aan de directie heeft geleid.

2.2.6. Integriteitshandhaving

De Rekenkamer constateerde dat vanuit het hoogste niveau in de organisatie aandacht voor integriteitshandhaving aanwezig is, maar dat de directie haar visie op het vraagstuk van de integriteitshandhaving niet schriftelijk heeft vastgelegd.

De aandacht voor het handhaven van de integriteit komt wel tot uiting in de procedures en functiescheidingen in de beschreven Administratieve Organisatie en Interne Controle.

De Dienst Domeinen onderkent dat bepaalde functies vanuit het oogpunt van het handhaven van de integriteit gevoeliger en risicovoller zijn dan andere. Concrete maatregelen, bijvoorbeeld functieroulatie gericht op deze kwetsbare posities, ontbreken echter.

De dienst is van mening dat bij integriteitshandhaving een onderscheid moet worden gemaakt tussen processen rond roerende en onroerende zaken, omdat bij roerende zaken een directere confrontatie plaatsvindt tussen de Domeinenmedewerker en de marktpartij. Bij onroerende zaken is het gehele proces omgeven met een aantal (deels wettelijk voorgeschreven) waarborgen, welke overigens ook vanuit het oogpunt van volledigheid van opbrengsten van belang zijn.

Domeinen ziet bij roerende zaken als belangrijkste maatregel het verbod voor medewerkers van Domeinen om mee te bieden.

Op directieniveau is men bekend met de te volgen procedure in geval van (vermeende) gevallen van aantasting van de integriteit. Deze procedure is echter niet schriftelijk vastgelegd waardoor interpretatieverschillen blijken te ontstaan.

De Rekenkamer komt tot het oordeel dat de Dienst Domeinen zich bewust is van het belang van integriteitshandhaving in alle geledingen van de organisatie, maar dat een en ander nog nader geformaliseerd zal moeten worden.

2.2.7. Conclusies en aanbevelingen

Ondanks de in 1994 gerealiseerde en voor 1995 voorgenomen verbeteringen is de Rekenkamer van oordeel dat op een aantal onderdelen het financieel beheer bij de Dienst Domeinen nog niet toereikend is. Het traject van begroting, planning en control, waarin de afdeling BIV een belangrijke rol speelt, is voor verbetering vatbaar. Daarnaast zijn er verbeteringen noodzakelijk in de decentraal uit te voeren controles.

De door de Rekenkamer over 1994 geconstateerde tekortkomingen zijn echter niet meer van dien aard dat het financieel beheer in zijn geheel als onvoldoende ordelijk moet worden bestempeld.

De Rekenkamer mist in het beleid ter handhaving van de integriteit een vastgelegde visie op het vraagstuk van de integriteitshandhaving en een vertaling daarvan in een organisatie- of gedragscode.

Zij beveelt aan dat:

- de communicatie tussen de afdeling BIV en de regionale directies en met name met de hoofden FAZ van deze directies wordt verbeterd;
- de afdeling BIV als «concerncontroller» een actievere houding aanneemt, met name ten aanzien van de decentraal uit te voeren controles;
- BIV in een vroeg stadium de kwaliteit van de door de regionale directies uitgevoerde controles vaststelt en de voorschriften voor de regionale directies verduidelijkt;

- de kwaliteit van de uitvoering van de controles wordt verbeterd. Hierbij kan worden gedacht aan het verbeteren van de vastleggingen en het beter spreiden van uit te voeren controlewerkzaamheden in de tijd;
- de visie op handhaving van de integriteit schriftelijk wordt vastgelegd en wordt uitgewerkt in concrete maatregelen.

2.2.8. *Antwoord staatssecretaris*

De staatssecretaris van Financiën stemde in met het oordeel over het financieel beheer bij de Dienst Domeinen. Tevens gaf hij aan dat mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamer in 1995 verbeteringen in het financieel beheer zullen worden doorgevoerd. Over integriteitshandhaving zegde de staatssecretaris toe de bestaande visie en de te volgen procedures nog eens helder op schrift te zetten.

De Rekenkamer zal in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 de voortgang en de kwaliteit van de verbeteringen nagaan.

2.3. **Controle omzetbelasting bij Europese handel**

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 rapporteerde de Rekenkamer over de resultaten van een onderzoek naar de ontwikkeling van een systeem van gegevensuitwisseling tussen de EU-lidstaten, gebaseerd op opgaven van de ondernemers aan de belastingautoriteiten.

De Rekenkamer constateerde toen dat het aantal werkelijk ontvangen opgaven van ondernemers ver achter bleef bij het berekende aantal. Deze opgaven bevatten veel fouten terwijl de kwaliteit van de uit de lidstaten verkregen informatie eveneens te kort schoot. Er bleken nog geen systematische vergelijkende toetsingen op basis van de gegevens uit de EU-lidstaten te zijn doorgevoerd.

De Rekenkamer stelde vast dat in 1994 het aantal opgaven van ondernemers belangrijk was toegenomen. Op 31 december 1994 was 95% van de opgaven over het derde kwartaal 1994 ontvangen. De kwaliteit van de opgaven was aanzienlijk verbeterd. In 90% van de gevallen waren de opgaven in overeenstemming met de aangiften omzetbelasting.

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 merkte de Rekenkamer voorts op dat er onvoldoende mogelijkheden waren om administratieve sancties op te leggen aan ondernemers die transacties niet of onjuist opgaven. Inmiddels is in juni 1995 de Wet op de Omzetbelasting uitgebreid met een bepaling die de oplegging van administratieve sancties mogelijk maakt.

In 1994 heeft de Belastingdienst voor het eerst systematisch de aangiften van Nederlandse ondernemers ter zake van verwervingen uit de lidstaten vergeleken met de informatie uit de lidstaten over de leveringen aan Nederlandse ondernemers. In 85% van de gevallen bleken de Nederlandse aangiften ter zake van verwervingen niet overeen te stemmen met de informatie uit de lidstaten over de leveringen.

De Belastingdienst heeft 3 300 ondernemers geselecteerd voor inwinning van nadere inlichtingen met betrekking tot de verschillen. Veel verschillen bleken te berusten op een onjuiste administratieve verwerking van de verwervingen.

De gegevens betreffende verwervingen door niet-aftrekgerechtigde ondernemers zijn eveneens voor onderzoek geselecteerd. Uit reeds afgeronde onderzoeken bleek dat in 8% van de gevallen ten onrechte geen aangifte omzetbelasting was gedaan.

De ter zake verschuldigde belasting is inmiddels alsnog nageheven.

De Rekenkamer vindt dat zich in 1994 een aantal positieve ontwikkelingen heeft voorgedaan bij de controle op de omzetbelasting bij Europese handel. De controleresultaten bevestigen het belang hiervan.

Volgens de zesde Richtlijn inzake de omzetbelasting moet het huidige heffingstelsel in 1997 vervangen worden door een stelsel volgens het oorsprongland-beginsel. De Rekenkamer wijst er op dat dit nieuwe stelsel, waarbij voorzien is in een verrekening van belastingbedragen tussen de EU-lidstaten, aan de kwaliteit van de informatie die zal worden uitgewisseld nog hogere eisen zal stellen dan in het bestaande stelsel het geval is.

2.4. Automatiseringscentrum Belastingdienst

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1992 meldde de Rekenkamer dat er bij het Automatiseringscentrum van de Belastingdienst op alle belangrijke beheersterreinen vooruitgang was geboekt, maar dat in zijn totaliteit nog geen acceptabel niveau van interne controle en beveiliging was bereikt. De IAB rapporteerde in zijn rapport over 1994 dat bij het Automatiseringscentrum van de Belastingdienst het niveau van het beheer en de beveiliging nog onvoldoende was.

De Rekenkamer stelde vast dat de directeur-generaal der Belastingen heeft toegezegd in 1995 het beheer en de beveiliging van het Automatiseringscentrum van de Belastingdienst op een hoger plan te doen brengen. De Rekenkamer zal de ontwikkeling nauwgezet in het oog houden.

2.5. Aanmelding steunmaatregelen bij de Europese Commissie

Het Ministerie van Financiën moet, ingevolge het EG-verdrag, steunmaatregelen voor ondernemers of bedrijven vooraf aanmelden bij de Europese Commissie. Dit is nodig om de Europese Commissie te laten beoordelen of een bepaalde steunmaatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie niet ongunstig zal beïnvloeden en zodoende verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

De steunmaatregelen die door of via het Ministerie van Financiën zijn verleend, zijn alle aangemeld bij de Europese Commissie.

Uit het onderzoek bleek verder dat de meldingsprocedure bij enkele ingewijden van het ministerie bekend is en niet is vastgelegd in de beschrijving van de administratieve organisatie van de bij de steunverlening betrokken directies. Het verdient volgens de Rekenkamer aanbeveling om de meldingsprocedure schriftelijk vast te leggen.

De minister heeft toegezegd deze suggestie te zullen overnemen.

2.6. Afdracht eigen middelen Europese Gemeenschap

In maart 1994 ontving de Rekenkamer van de minister van Financiën het door de Europese Gemeenschap (EG) voorgeschreven jaarlijkse verslag over de in 1994 aan de EG afgedragen middelen.

Uit het verslag blijkt dat de desbetreffende eigen middelen als volgt kunnen worden gespecificeerd:

Landbouweffingen en dergelijke	f 425 609 787
Douanerechten	f 3 285 973 598
Omzetbelasting	f 3 890 173 360
Afdrachten op basis van de bruto nationaal produkten van de Lidstaten	f 1 908 925 157
Bijdrage monetaire reserve Europees Oriëntatie- en Garantie-fonds voor de Landbouw	f 30 115 915
	f 9 540 797 817

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het bedrag aan landbouweffingen aansluit op de verantwoording over 1994 van deze heffingen in

de administratie van het Landbouw Egalisatiefonds. Het bedrag aan invoerrechten stemt overeen met de verantwoordingen over 1994 van de Belastingdienst en van de CDFEZ. De Rekenkamer constateerde dat in 1994 abusievelijk f 630 505 te veel aan invoerrechten aan de EG is afgedragen. Inmiddels heeft verrekening met de Europese Commissie plaatsgevonden.

De afdrachten op basis van de bruto nationaal producten van de lidstaten en de bijdrage in de monetaire reserve zijn ten laste gebracht van de rekening 1994 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

2.7. Misbruik en oneigenlijk gebruik

2.7.1. Belastingdienst

De Rekenkamer stelde vast dat de Belastingdienst over het algemeen volledig zicht heeft op de regelingen die gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) en dat de dienst de fraudebestrijding tot integraal onderdeel van zijn beleid heeft gemaakt. Zij heeft de staatssecretaris er evenwel op gewezen dat de toelichting als onderdeel van de financiële verantwoording nog verbeterd kan worden door inzicht te verschaffen in de beleidsafwegingen die aan het M en O-beleid ten grondslag liggen. Van belang hierbij zijn kosten-baten analyses die in kwalitatieve zin en – waar mogelijk – ook gekwantificeerd het effect op de rechtshandhaving aangeven.

Het toezicht op het M en O-beleid van de Belastingdienst zal het de Rekenkamer binnen een termijn van enkele jaren mogelijk moeten maken een oordeel over het gehele M en O-beleid te verkrijgen. Zij dient hierbij – zo heeft de Rekenkamer de staatssecretaris meegedeeld – ook te kunnen steunen op het oordeel van de AD en IAB over de toereikendheid van het M en O-beleid en de uitvoering hiervan. Deze accountantsdiensten zijn voornemens over te gaan tot een meer integrale beoordeling voor de vaststelling van de toereikendheid van het M en O-beleid en de uitvoering ervan. Over de aanpak van deze meer integrale beoordeling zal nog nader overleg plaatsvinden tussen de Rekenkamer en de AD en IAB.

In overleg met de Rekenkamer werd, op basis van een in de jaren 1990–1992 gevoerde discussie, door de Belastingdienst gekozen voor de invoering van een systeem van kwaliteitsborging, dat er mede op was gericht de Rekenkamer op termijn voldoende inzicht in de rechtmatigheid van het heffingsproces te bieden. In het rapport bij de rekening 1991 Financiën, punt 2.8, werd hiervan melding gemaakt. Van de waarborgen, die inmiddels zijn ingevoerd, moet naar de mening van de Rekenkamer ook worden nagegaan of deze toereikend en volledig zijn en welk effect is bereikt. De Belastingdienst heeft toegezegd de effecten van het systeem van kwaliteitsborging te zullen nagaan teneinde voldoende zekerheid te hebben over de rechtmatigheid van het heffingsproces. De staatssecretaris schreef in zijn antwoord dat hij geen aanleiding zag voor het maken van nadere opmerkingen.

2.7.2. Kansspelbelasting

De opbrengst van de kansspelbelasting in 1994 bedroeg ruim f 159 miljoen.

De Rekenkamer heeft onderzocht of het M en O-beleid bij de kansspelbelasting voldoende doeltreffend was. Zij heeft daarbij gekeken naar de aspecten beleidsvoorbereiding, regelgeving, interne controle, sancties en evaluatie.

M en O-gevoeligheid bij de kansspelbelasting doet zich vooral voor ten aanzien van de volledigheid van het bestand aan belastingplichtigen.

Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan deelname aan buitenlandse kansspelen en aan het bestaan van illegale kansspelcircuits. Voor het ontdekken van dergelijke circuits is het onontbeerlijk dat de Belastingdienst meer dan tot dusverre samenwerkt met het Ministerie van Justitie.

Ten aanzien van de controle bleek dat één van de drie onderzochte eenheden, waar de opbrengst van de kansspelbelasting ruim f 44 miljoen beliep, bij de beoordeling van de interne controle sinds 1990 het instellen van veldtoetsingen achterwege had gelaten. De IAB constateerde dit zowel in 1992 als in 1993. In 1994 besloot de IAB vervolgens – op basis van een risico-analyse – bij deze eenheid geen controle kansspelbelasting in te stellen. Deze beslissing achtte de Rekenkamer voor discussie vatbaar.

Verder merkte de Rekenkamer op dat niet geheel gewaarborgd was dat het resterende bestand aan belastingplichtigen voor de kansspelbelasting volledig bekend is. Gelet op de M en O-gevoeligheid is de volledigheid van het bestand aan belastingplichtigen van belang. Hierbij moet ook worden gedacht aan de incidentele aangevers/ belastingplichtigen zoals organisatoren van éénmalige loterijen, winkelweek- en andere kansspelacties met een incidenteel karakter en prijswinnaars van buitenlandse kansspelen die in het buitenland niet onderworpen zijn geweest aan kansspelbelasting.

Het algemene sanctiebeleid van de Belastingdienst is ook van toepassing voor de kansspelbelasting. Dit sanctiebeleid wordt door de Rekenkamer als toereikend beoordeeld.

De Rekenkamer beveelt aan, mede gezien de voortdurende wijzigingen in het aanbod van kansspelen inclusief de technische ontwikkelingen sedert de jaren zestig, om het beleid met betrekking tot de regeling kansspelbelasting te evalueren; dit is tot nu toe nog nooit gebeurd.

Samenvattend achtte de Rekenkamer het M en O-beleid wat betreft de aspecten beleidsvoorbereiding, regelgeving en sancties van voldoende niveau. Als onvoldoende worden aangemerkt de aspecten interne controle en evaluatie van de regeling. Naar verwachting zal in 1995 de interne controle als gevolg van een inmiddels verbeterde situatie als voldoende kunnen worden beoordeeld.

De Rekenkamer beveelt aan om de samenwerking met het Ministerie van Justitie te intensiveren om zo (illegale) belastingplichtige kansspelcircuits op te sporen.

In zijn antwoord gaf de staatssecretaris van Financiën aan van mening te zijn dat het M en O-beleid voor de kansspelbelasting niet geïsoleerd mag worden gezien, maar in samenhang met het doelgroepenbeleid van de Belastingdienst, dat in overleg met de Staten-Generaal tot stand is gekomen. Ook vond hij dat de Rekenkamer rekening had moeten houden met de afweging tussen in te zetten mensen en middelen voor de verschillende belastingwetten en met de verschillende fiscale belangen en risico's die daarmee gemoeid zijn. Aangezien het hele werkkterrein van de Belastingdienst gevoelig is voor M en O, zijn voortdurend afwegingen nodig ter bestrijding ervan.

Hij verwees naar de hierover met de Rekenkamer gevoerde discussie (zie paragraaf 2.7.1).

De Rekenkamer merkt op dat zij, in afwachting van de uitwerking van deze afspraak, besloten heeft om aan haar kritiek op de uitvoering van het controlebeleid voor de kansspelbelasting geen consequenties te verbinden voor haar oordeel over de rekening.

In zijn antwoord deelde de bewindsman verder mee in het overleg met Justitie aan de orde te zullen stellen hoe intensiever samengewerkt kan worden om zo illegale kansspelcircuits op te sporen. Hierbij zal een afweging plaats moeten vinden tegen overige prioriteiten, ook bij de Politie en het Openbaar Ministerie.

Tot slot zal hij bij het maken van een nieuwe onderzoeksplanning rekening houden met het feit dat de kansspelbelasting nooit is geëvalueerd.

2.7.3. Interimregeling ziektekosten ambtenaren

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 meldde de Rekenkamer dat het Ministerie van Financiën zich in 1993 had beperkt tot een controle aan de hand van bewijsstukken bij eerste aanvraag op grond van de Interimregeling ziektekosten ambtenaren (IRZK) en bij mutaties. Hoewel een controle op het totale bestand van belanghebbenden of op de meest risicovolle groepen niet had plaatsgevonden, kon de Rekenkamer zich voor 1993 nog met deze aanpak verenigen.

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 ging de Rekenkamer na of het ministerie het controlebeleid inmiddels had aangepast.

Uit het onderzoek bleek dat het ministerie ook over 1994 een controle aan de hand van bewijsstukken heeft uitgevoerd die gericht was op de juistheid van gegevens bij eerste aanvraag en van de gewijzigde gegevens die de belanghebbenden op de in 1994 ingevoerde overzichtsf formulieren hadden vermeld. Het ministerie (inclusief de Belastingdienst) is het departement met het grootste aantal IRZK-belanghebbenden (in 1994 circa 30 000). In 1994 werden bijna 6 300 wijzigingsformulieren ontvangen en gecontroleerd. Het ministerie heeft in 1994 f 103,2 miljoen aan de IRZK uitgegeven.

De minister deelde in zijn antwoord mede dat begin 1995 is begonnen met een integrale controle van de gegevens van de belanghebbenden met als uitgangspunt de door de Rekenkamer gehanteerde normen. De komende twee jaar zullen van alle belanghebbenden bewijsstukken worden opgevraagd. Op basis van tussentijdse analyse en beoordeling van de resultaten van de uitgevoerde controles zullen toetsingskenmerken worden geformuleerd op grond waarvan toekomstige controles zullen worden uitgevoerd.

De Rekenkamer heeft waardering voor de maatregelen. Het M en O-beleid rond de IRZK was in 1994 echter nog niet toereikend. Zij heeft dit niet meegewogen in haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording, gelet op het grote bestand aan belanghebbenden, waardoor van het ministerie een relatief grote inspanning werd gevraagd en het feit dat in 1994 toch al een groot aantal controles is uitgevoerd aan de hand van bewijsstukken.

2.8. Terughoudend verplichtingenbeleid

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. De CDFEZ diende er vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De AD werd belast met het toezicht op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid op het Ministerie van Financiën.

Daarnaast heeft de Rekenkamer onderzocht hoe de minister van Financiën – gezien zijn bredere verantwoordelijkheid – de juiste uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid door de overige departe-

menten heeft gewaarborgd en of deze waarborgen in de praktijk aan hun doel hebben beantwoord. Tenslotte heeft zij onderzocht of het instrument «terughoudend verplichtingenbeleid» een goed middel was om onderuitputting te bereiken.

Dit deel van het onderzoek wordt behandeld in paragraaf 3.2 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

Uit het departementspecifieke deel van het onderzoek bleek dat de CDFEZ en de directie Planning, Financiën en Control (PFC) van de Belastingdienst de belanghebbenden tijdig, juist en volledig hebben geïnformeerd over het terughoudend verplichtingenbeleid.

De CDFEZ en de directie PFC hebben het toezicht op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid op voldoende wijze uitgeoefend.

De AD heeft voor het ministerie, exclusief de Belastingdienst, voldoende invulling gegeven aan de controle op het toezicht en op de uitvoering. Bij de Belastingdienst heeft de accountantsdienst (IAB) alleen dit laatste kunnen controleren, omdat hij niet tijdig op de hoogte was gesteld van de eis van controle op het toezicht door de directie PFC.

De Rekenkamer concludeerde dat het Ministerie van Financiën, inclusief de Belastingdienst, voldoende invulling had gegeven aan het terughoudend verplichtingenbeleid.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

De rekening 1994 van het Ministerie van Financiën is samengesteld uit de volgende totaalbedragen: f 23 195,5 miljoen aan verplichtingen, f 5 637,1 miljoen aan uitgaven¹ en f 128 162,8 miljoen aan ontvangsten. De Rekenkamer heeft in deze bedragen geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staan een debet- en creditbedrag van f 448 256,8 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 151 523,8 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 308 057,5 miljoen niet (zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel).

De Rekenkamer heeft in de beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen. De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer komt op grond van haar onderzoek tot het oordeel dat de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financiële beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

¹ Het bedrag van de verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 9,2 miljoen respectievelijk f 7,0 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Defensie

Inhoud	Blz.
Samenvatting	136
1 Inleiding	137
2 Financieel beheer	137
2.1 Accountantscontrole	137
2.2 Geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie	137
2.3 Interne controle	138
2.4 Offerteproces	140
2.5 Enkele slepende aangelegenheden in het financieel beheer	144
2.6 Misbruik en oneigenlijk gebruik Interimregeling ziektekosten burgerambtenaren Defensie	146
2.7 Oprichting agentschap Duyverman Computer Centrum	146
2.8 Terughoudend verplichtingenbeleid	147
2.9 Opvallende verschillen tussen begroting en realisatie	148
3 Financiële verantwoording	149
3.1 Rekening	149
3.2 Toelichting bij de rekening	150
3.3 Saldibalans met toelichting	150
3.4 Financiële verantwoording agentschap Duyverman Computer Centrum	151
3.5 Oordeel over de financiële verantwoording	151
Bijlage	152

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Defensie.

In 99,7% van de verplichtingen en in 99,8% van zowel de uitgaven als de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De Rekenkamer geeft jaarlijks een oordeel over een aantal onderdelen van het financieel beheer.

Zij vond dat de departementale accountantscontrole ook in 1994 een voldoende basis vormde voor haar oordeel. Het inrichten van een goede onderhoudsorganisatie voor de administratieve organisatie heeft ten opzichte van 1993 meer aandacht gekregen. Het beheer rond de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie voldeed in 1994 wel aan de eisen. Hoewel het departement in 1994 in de interne controle verbeteringen heeft aangebracht waren de in de voorgaande jaren geconstateerde knelpunten in het bijzonder bij het beleidsterrein Centrale Organisatie niet opgelost. De Rekenkamer heeft hiertegen bezwaar aangetekend op grond van artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. De minister kondigde in zijn reactie dusdanige maatregelen aan dat de Rekenkamer besloten heeft haar bezwaar op te heffen.

De opzet van het offerteproces bij Defensie is ondanks enige tekortkomingen van zodanige kwaliteit dat een adequate beoordeling van prijsoffertes mogelijk is. De uitvoering vertoonde echter in het bijzonder bij de Centrale Organisatie en de Koninklijke Marine een aantal knelpunten bij de keuze van verwervingsmethode, voorselectie van leveranciers en de afweging om tot concurrentiestelling over te gaan. Het offerteproces bij genoemde beleidsafdelingen wordt als matig aange-merkt. De minister heeft ook op dit punt maatregelen genomen.

Het departement voorzag de Staten-Generaal in de toelichting bij de rekening 1993 van ontoereikende informatie over de oorzaken van de al jaren voorkomende opmerkelijke verschillen tussen begroting en realisatie op artikel M 05.08 Overige Ontvangsten Koninklijke Luchtmacht. De toelichting bij dit artikel over 1994 is toereikend.

Het departement heeft voldoende gewaarborgd dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen konden worden aangegaan in de periode waarvoor een terughoudend verplichtingenbeleid gold.

In vervolg op haar onderzoek 1993 stelde de Rekenkamer vast dat het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik rond de Interimregeling ziektekosten burgerambtenaren Defensie in 1994 toereikend was.

Niet toereikend was het financieel beheer in het kader van de Defensie Openbaar Vervoerkaart. Het voor de betaling van NS-facturen gebruikte bestand is in 1994 buiten werking gesteld. Hierdoor is de rechtmatigheid van een deel van de betalingen onzeker.

Ook het financieel beheer rondom de ontvangsten inzake het woning-beheer behoeft verbetering. Met name de met de uitvoering belaste Koninklijke Landmacht heeft niet adequaat gereageerd op de al jaren bekende knelpunten.

De verhouding tussen het departement en het agentschap Duyverman Computer Centrum (DCC) is niet op alle punten ordelijk vormgegeven. Zo werd bij de instelling als agentschap niet aan alle oprichtingsvoorwaarden voldaan. Ook de financiële verhouding tussen het DCC en het departement vertoonde enige gebreken.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Defensie. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Defensie gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1994 alsmede van het agentschap DCC, dat per 1 januari 1994 is ingesteld.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meegenomen.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde fouten en onzekerheden met een verwijzing naar de paragrafen waarin deze worden toegelicht.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1994 van het departement en van het agentschap Duyverman Computer Centrum (DCC) gegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

2.2. Geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie

De Rekenkamer concludeerde in het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 dat het beheer rond de geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie (GVKA) niet aan de eisen had voldaan.

De Rekenkamer constateerde in haar onderzoek over 1994 dat bij de aangegane verplichtingen het totaalbedrag aan correcties verminderde van 2,1% tot 0,8% van de massa (f 13,6 miljard). Zij stelde vast dat daarbij ook de problematiek van de bijstelling van verplichtingen uit voorgaande jaren verminderd is. Voorts is in 1995 nog een wijziging in de programmatuur doorgevoerd om de gebruikersdiscipline op dit punt verder te verbeteren.

De Rekenkamer constateerde verder dat de betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van de informatievoorziening in de totale GVKA beter gewaarborgd is. Er is een prioriteitenplan met een tijdpad ingesteld, waaruit een aantal maatregelen is voortgevloeid. Daarnaast is begin 1995 een omspannende verbandscontrole binnen de GVKA ingevoerd, die voor het eerste kwartaal 1995 een gunstig beeld vertoonde.

Ook was in de departementale regeling voor de verplichte koppeling tussen betalingen en verplichtingen het aantal mogelijke uitzonderingen verminderd. Nog maar bij een beperkt deel van de artikelen voor materiële exploitatie (met name uitgaven van kasbeheerders) kunnen betalingen worden verricht zonder dat een verplichting aanwezig is. Hiermee is de departementale regelgeving in overeenstemming met de Aanwijzingsregeling «Verplichtingen=Kas» 1991 van het Ministerie van Financiën gebracht.

De Rekenkamer concludeerde, dat in 1994 het beheer rond de GVKA aan de eisen voldeed.

2.3. Interne Controle

2.3.1. Inleiding

In de afgelopen drie jaren meldde de Rekenkamer in haar rapporten bij de financiële verantwoording onvolkomenheden in de interne controle bij de beleidsonderdelen van het ministerie van Defensie. In het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1994 ging de Rekenkamer na of maatregelen getroffen waren om de knelpunten op te lossen.

2.3.2. Centrale Organisatie

De Centrale Organisatie (CO) bestond tot en met 1994 uit het centrale deel van het ministerie van Defensie en een aantal ondersteunende diensten. De afdeling Financieel-Economisch Beheer Centrale Organisatie (FEBCO) was verantwoordelijk voor de opzet en de werking van de interne controle binnen de CO. De FEBCO moet voorts toezicht houden op de interne controlefunctie bij de diensten van de CO.

De knelpunten bij de CO hadden tot en met 1993 met name betrekking op FEBCO:

- de opzet van haar interne controlefunctie was onvoldoende uitgewerkt, terwijl ook de werking van de controlefunctie onvoldoende was;
- met betrekking tot haar toezichthoudende taak ontbrak het FEBCO aan duidelijkheid over haar bevoegdheden. Door de uitvoering van de toezichthoudende taak achterwege te laten, maakte zij haar positie op het gebied van de interne controle niet waar.

De Rekenkamer constateerde in 1994 weinig verbetering in de opzet van de toezichthoudende taak van FEBCO. Zo ontbrak er een structuur waarlangs informatie over het functioneren van de interne controle werd uitgewisseld tussen lijnmanagers in de organisatie en FEBCO.

FEBCO steunde voor de uitoefening van haar toezichthoudende taak op uitkomsten van de onderzoeken van de AD, waarmee de AD een functie vervulde binnen de structuur van interne controle die niet tot zijn taak behoorde. De Rekenkamer achtte het voortduren hiervan ongewenst.

De uitvoering van de interne controle-werkzaamheden door FEBCO bleef in 1994 ver achter bij de planning, zoals die ultimo 1993 met de AD was overeengekomen.

2.3.3. Krijgsmachtdelen

In haar Rapport bij de financiële verantwoording 1993 constateerde de Rekenkamer dat bij de Koninklijke Marine (KM) als uitloeijsel van de decentralisatie van het financieel beheer sprake was van een terugval in de kwaliteit van de interne controle.

De Rekenkamer constateerde dat de KM in 1994 met name in de uitvoering van de interne controlefunctie binnen de Haagse directies

voortgang heeft geboekt. Dit ondanks het feit dat de directie Economisch Beheer van de KM de gedecentraliseerde interne controle in 1994 nog onvoldoende heeft aangestuurd.

De voorgenomen maatregelen ter verbetering hiervan waren nog niet concreet.

Bij de Koninklijke Landmacht (KL) is de interne controlefunctie bij de eenheden ten behoeve van het decentrale betalingsverkeer van de KL laagsgewijs in de KL-organisatie opgenomen.

In 1993 bestonden de volgende knelpunten. De structuur van de interne controle bij de eenheden voorzag niet in terugkoppeling van de resultaten van de controle-uitvoering. De AD kon niet altijd vaststellen welk deel van de te controleren massa daadwerkelijk in de controle betrokken was. Door capaciteitsproblemen werden de geplande controles verder niet altijd uitgevoerd.

De controles op decentrale betalingen en op de bezoldiging van burger- en militair personeel waren daarnaast onvoldoende in de controleplannen meegenomen.

De Rekenkamer constateerde dat in 1994 een aantal maatregelen is getroffen om het functioneren van de interne controlefunctie binnen de KL te verbeteren. Dit geldt met name voor de controle op de decentrale betalingen en de burgerbezoldigingen alsmede voor de rapportering daarover.

Ook constateerde de Rekenkamer dat de AD een deel van de taak van de directie Economisch Beheer van de KL, die de interne controle bij de eenheden moet aansturen, in verband met bezettingsproblemen heeft overgenomen. Zij achtte het ongewenst dat dit voor een langere periode het geval zou zijn.

Ook bij de Koninklijke Luchtmacht (KLu) bestonden in 1993 capaciteitsproblemen bij de uitvoering van de interne controle.

De Rekenkamer constateerde dat in 1994 een aantal concrete maatregelen is getroffen om de werking van de interne controlefunctie bij de KLu te verbeteren. Wel verrichtte de AD nog steeds werkzaamheden op het gebied van de interne controle van het centraal financieel beheer. Het voortduren hiervan acht de Rekenkamer ongewenst.

2.3.4. Conclusie

De Rekenkamer concludeerde dat er in 1994 bij de krijgsmachtdelen uiteindelijk vorderingen zijn gemaakt ten aanzien van de opzet en de werking van de interne controle. Wel vervulde de AD bij alle krijgsmachtdelen in meer of mindere mate de functie van facultatief intern controleur. De Rekenkamer achtte dit ongewenst. Zij beval aan een duidelijke scheiding van de verantwoordelijkheden van de te onderscheiden lagen in de controletoeren aan te brengen.

De Rekenkamer concludeerde verder dat bij de CO de opzet en de werking van de interne controlefunctie nog niet veel aan waarde had gewonnen, waardoor de informatie ten behoeve van de controle door de AD niet volledig en tijdig was.

De ernst van de nog bestaande problemen bij de interne controle van de Centrale Organisatie hield naar de mening van de Rekenkamer in dat er sprake was van onvoldoende ordelijk financieel beheer. Daartegen maakte zij bezwaar op grond van artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

2.3.5. *Reactie minister en eindoordeel*

In zijn reactie kondigde de minister van Defensie op grond van de bevindingen een pakket maatregelen aan. Ter oplossing van de gesignaleerde knelpunten zijn de bevindingen geanalyseerd en geprojecteerd op de situatie die is ontstaan na opsplitsing van het beleidsterrein Centrale organisatie in de nieuwe beleidsterreinen Algemeen en Groep Defensie Ondersteuning (GDO).

Bij FEBCO (beleidsterrein Algemeen) is aandacht besteed aan de personele bezetting, zodat er nu voldoende capaciteit is om de controleprogramma's daadwerkelijk uit te voeren.

Voor de GDO zal een master controleplan worden opgesteld, teneinde een adequate interne controlefunctie te creëren.

De genoemde maatregelen zijn naar de mening van de Rekenkamer toereikend om de gesignaleerde knelpunten op te heffen. Het daarbij geschetste tijdpad is gefaseerd en loopt per 1 juli 1996 af. Dit biedt de Rekenkamer voldoende mogelijkheid de realisatie van de toezeggingen komend jaar na te gaan.

Op grond hiervan heeft de Rekenkamer op grond van artikel 55, derde lid van de Comptabiliteitswet het bezwaar opgeheven.

De minister gaf in zijn reactie ook te kennen aandacht te zullen besteden aan de nog bestaande knelpunten in de interne controlefunctie bij de krijgsmachtdelen.

De Rekenkamer zal de invoering van de aangekondigde maatregelen met aandacht blijven volgen.

2.4. Offerteprocés

2.4.1. *Inleiding*

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 deed de Rekenkamer onderzoek naar het financieel beheer rond het verwervingsproces van goederen en diensten bij het Ministerie van Defensie. Dit is een vervolg op een rijksbreed onderzoek naar contracten voor de interne bedrijfsvoering dat de Rekenkamer in 1991 uitvoerde. Bij het Ministerie van Defensie is jaarlijks circa f 4 miljard gemoeid met aanschaffingen. De feitelijke verwerving vindt grotendeels gedecentraliseerd plaats (namelijk bij de krijgsmachtdelen), waardoor het risico van afwijkend en inconsistent handelen bestaat.

Het onderzoek beperkte zich tot zogenoemde risicovolle aanschaffingen voor materieel met een financiële omvang lager dan f 5 miljoen, aanschaffingen in de exploitatiesfeer en infrastructurele werken.

Het onderzoek spitste zich toe op de fase van het contractproces waarin de selectie van potentiële leveranciers, de leverancierskeuze en de prijs van het gewenste goed tot stand komt.

Het agentschap DCC is bij het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

2.4.2. *Administratieve organisatie*

In de Defensienota 1991 wordt gesteld dat het materieelvoorzieningsbeleid er op gericht is de benodigde goederen en diensten op een kosteneffectieve manier aan te schaffen. Concurrentiestelling is uitgangspunt.

Binnen het directoraat-generaal Materieel (DGM) van de Centrale Organisatie treedt de directeur Materieel-Logistiek Beleid (DMLB) op als coördinerend directeur voor het verwervingsbeleid van Defensie.

De centrale regelgeving is zeer uitgebreid en dekt het terrein van het offerteproces grotendeels af. Het accent ligt op de verwerving van groot materieel van substantieel belang (aanschafwaarde van f 5 miljoen of hoger). De nadere invulling van dit deel van het verwervingsbeleid wordt in belangrijke mate overgelaten aan de krijgsmacht delen en de directie Gebouwen, Werken en Terreinen (DGWT) (voor infrastructuur). Dit geldt ook voor de wijze waarop aanschaffingen bij lagere bedragen en in de exploitatiesfeer moeten verlopen. Binnen de krijgsmacht delen is sprake van een uitgebreid stelsel van procedures en richtlijnen. Deze dekken het terrein rondom het contractproces grotendeels af.

De Rekenkamer stelde vast dat centrale en decentrale richtlijnen niet met elkaar in overeenstemming zijn op het punt van de financiële grens waarboven de AD moet worden ingeschakeld.

Door verschillen in de decentrale regelgeving ontstaat een uiteenlopende aanpak van het offerteproces, bijvoorbeeld bij de keuze van de verwervingsstrategie, de selectie van potentiële leveranciers en bij de dossiervorming.

In de centrale regelgeving voor aanschaffingen is het gebruik van een «Inlichtingenformulier» voorgeschreven, waarin informatie moet staan over aspecten die bij een gunningsvoorstel zijn meegewogen. Aan de inhoud daarvan zijn geen specifieke eisen gesteld. Het gevolg hiervan is dat afwegingsaspecten waarop een gunningsvoorstel is gebaseerd niet bij alle krijgsmacht delen gelijke aandacht krijgen.

De Rekenkamer constateerde dat bij de CO en de DGWT in het geheel geen inlichtingenformulier wordt gebruikt.

Alleen bij de KL bleek voorgeschreven welke criteria een verwerver moet hanteren bij de selectie van potentiële leveranciers en hoe groot het aantal voor een prijsopgave uit te nodigen leveranciers minimaal dient te zijn. Bij de andere krijgsmacht delen en de Centrale Organisatie ontbrak een dergelijk voorschrift.

Juist in een marktsegment waarin een groot aantal leveranciers of dienstverleners opereren zou de keuze volgens de Rekenkamer niet geheel afhankelijk mogen zijn van de door een verwerver gekozen selectiemethodiek.

De tot verwerving bevoegde functionarissen binnen de CO moeten voor een bestelling vooraf toestemming vragen aan hoger in de hiërarchie geplaatste functionarissen. Deze dienen zorg te dragen voor de noodzakelijke functiescheiding.

De Rekenkamer stelde vast dat die functiescheiding nauwelijks effectief is bij de verwerving van goederen en diensten van niet-routinematige aard. In dergelijke gevallen heeft een tot verwerving bevoegde functionaris in de praktijk vaak een belangrijke invloed op de beslissingen, die niet is gebaseerd op een gedegen kennis van de markt.

Voor het maken van een verantwoorde keuze uit potentiële gegadigden is een zogenaamde leverancierscartotheek een belangrijk middel. Een bruikbare leverancierscartotheek bevat zowel (actuele) kwalitatieve als kwantitatieve gegevens over de leveranciers en over hun goederen en diensten. De Rekenkamer stelde vast dat de afdelingen (materieel-) verwerving bij alle krijgsmacht delen en de Centrale Organisatie in de één of andere vorm over een leverancierscartotheek beschikken. Deze verschillen echter nogal in kwaliteit.

De DGWT beschikte nog steeds niet over een goed functionerende aannemerscartotheek. De Rekenkamer had hier negen jaar geleden al op gewezen.

Het aanleggen van contractdossiers was niet in centrale aanwijzingen van het Ministerie van Defensie voorgeschreven. De beleidsafdelingen zijn formeel slechts gehouden een kredietopeningsdossier aan te leggen. Niettemin bleken bij de krijgsmacht delen en de CO wel voorschriften voor het aanleggen van contractdossiers te bestaan, zij het bij de KM en DGWT zonder nadere richtlijnen over de inhoud.

Het Ministerie van Financiën bereidt een Regeling Contractbeheer voor (streefingangsdatum 1 januari 1996), waarin het aanleggen van een contractdossier is voorgeschreven en waarin ook is aangegeven welke elementen zo'n dossier dient te bevatten.

Het DGM en het DGEF van de Centrale Organisatie hebben in 1994 een gemeenschappelijke Aanwijzing uitgegeven inzake de informatievoorziening over de uitvoering van materieelinvesterings- en andere specifiek aangewezen projecten. Hierin wordt onder meer voorgeschreven dat per beleidsterrein een kwartaaloverzicht bij DGM/DGEF moet worden ingediend over aard en aantallen van alle geplaatste orders vanaf f 250 000 (exclusief BTW). Op basis van deze cijfers wordt een jaaroverzicht samengesteld dat moet dienen ter evaluatie van het aanschaffingenbeleid.

2.4.3. *Uitvoering*

De Rekenkamer onderzocht steekproefsgewijs (aan de hand van contractdossiers) hoe uitvoering wordt gegeven aan procedures en richtlijnen. Zij beperkte zich tot enkele categorieën aanschaffingen die risicovol zijn, omdat er relatief weinig regelgeving voor bestaat en omdat de besluitvorming erover sterk is gedecentraliseerd:

- bestelorders voor de verwerving van investeringsgoederen met een ordergrootte van minder dan f 5 miljoen;
- bestelorders voor de verwerving van goederen en diensten van meer routinematige aard (apparaatskosten);
- contracten afgesloten door de DGWT.

Uit deze drie categorieën (totaal 733 bestelorders met een waarde van bijna f 800 miljoen) werd een steekproef getrokken van 136 bestelorders boven f 250 000 uit de eerste negen maanden van 1994.

Van de 136 opgevraagde dossiers konden er 3 niet worden getoond. Dit betrof bestelorders van de DGWT die betrekking hadden op een infra-structureel project.

De volledigheid van de onderzochte dossiers was in geen enkel geval vast te stellen. Meestal was in de dossiers wel sprake van een rubricering naar fasen van het contractproces, maar waren de in het dossier behorende stukken niet elk afzonderlijk geregistreerd.

De Rekenkamer toetste de uitvoering van het offerteprocess, voor zover die uit de contractdossiers en aanvullende gegevens was af te leiden, mede aan de eisen die in voornoemd concept voor een rijksbrede Regeling Contractbeheer zijn opgenomen. Dit leidde tot de volgende uitkomsten.

- Specificatie van de te verwerven zaak

De verwerver dient te beschikken over de nodige technische specificaties om exact datgene te kunnen verwerven waar de behoeftesteller om heeft gevraagd.

Technische specificaties bleken in het algemeen te ontbreken voor bestelorders voor het onderhoud en de verwerking van geautomatiseerde systemen bij het DCC ten behoeve van de CO.

– Keuze van de verwervingsmethode

Op grond van de specificaties dient te worden gezien of uitvoering in eigen beheer mogelijk is dan wel derden moeten worden ingeschakeld, waarbij de keuze zou dienen te gaan tussen koop, huur of lease.

Geen van de in de steekproef voorkomende dossiers bleek gegevens te bevatten die duiden op een systematische afweging tussen koop, huur of lease.

Bij de DGWT kwamen ondanks het beleid van de directie («openbaar aanbesteden, tenzij») relatief veel onderhandse aanbestedingen voor. Meestal was onduidelijk wat de «gegronde redenen» waren voor het afwijken van het directiebeleid. De AD kwam in de controle over 1992 reeds tot een soortgelijke constatering.

– Voorselectie van de leverancier

Nadat de aan te schaffen zaak is gespecificeerd en de verwervingsmethode is vastgesteld vindt een markt oriëntatie plaats. Een belangrijk onderdeel hiervan betreft het maken van een voorselectie van leveranciers.

De contractdossiers bij Defensie verschaften geen inzicht in de wijze waarop de selectie van potentiële leveranciers uit een groot aantal gegadigden (de aanwijzing noch het aantal) in zijn werk was gegaan.

– Afweging om al dan niet tot concurrentiestelling over te gaan

Bij Defensie ontbreken relatief vaak de mogelijkheden tot het stellen van concurrentie. Dit moet echter wel in het contractdossier gemotiveerd worden.

Hieronder is voor de onderzochte bestelorders aangegeven welke daarvan zonder voorafgaande concurrentiestelling zijn aangegaan en bij welke daarvan sprake is van een motivering. De aangetroffen motivering is door de Rekenkamer op aannemelijkheid getoetst. Deze beoordeling gaf in een groot aantal gevallen aanleiding tot aanvullend onderzoek bij de verwerfers. Ook na de ontvangen toelichting bleef bij zeven KM-orders, drie KL-orders, en één KLu-order twijfel bestaan aan de validiteit van de motivering.

Op grond van de bevindingen uit de steekproef stelde de Rekenkamer vast dat van de onderzochte categorieën bestelorders de helft zonder concurrentiestelling is aangegaan. Bij de CO kwam dit het meest voor (66%); bij de KLu het minst (34%). Bij een kwart van het totaal aantal bestelorders ontbrak concurrentiestelling zonder dat dat was toegelicht. Ook hier scoorde de CO het slechtst.

De Rekenkamer stelde vast dat de defensie-onderdelen niet op gelijke wijze handelen bij de aanschaf van kleinschalige automatiseringsapparatuur en het geven van ontwikkelingsopdrachten. Zo meende de CO ten onrechte verplicht te zijn om bestellingen uitsluitend bij het DCC te plaatsen, terwijl de krijgsmacht delen daarvoor na concurrentiestelling meerjarencontracten met particuliere bedrijven hebben afgesloten.

In gevallen waar onvoldoende mogelijkheden tot concurrentiestelling aanwezig zijn, is het uit een oogpunt van goed commercieel handelen geboden de daaraan verbonden prijsrisico's zoveel mogelijk te beperken. In de DGM-Aanwijzing uit 1987 inzake Contractvorming is voorgeschreven dat de AD dit moet bezien. In geen van de in aanmerking komende contractdossiers werden echter aanwijzingen gevonden dat de AD was benaderd.

Ten aanzien van het offerteproces bleek uit het onderzoek nog het volgende:

– Offerte-aanvraag

De ter inzage ontvangen dossiers bevatten alle een offerteaanvraag met relevante gegevens, waaronder de vermelding welke voorwaarden en criteria op de levering of dienstverlening van toepassing zijn. In de meeste gevallen bleken standaardvoorwaarden te worden gehanteerd.

– Ontvangen offerten

Uit een oogpunt van verantwoording over de uitgevoerde offerte-vergelijking en ten behoeve van een referentiekader voor later optredende interpretatieverschillen is het bewaren van offerten van belang. De Rekenkamer stelde vast dat de ontvangen offerten alle aanwezig waren.

– Voorstel leverancierskeuze

In alle gevallen waarin sprake was van concurrentiestelling was een prijsvergelijkingsoverzicht en een onderbouwd gunningsvoorstel aanwezig.

Bij de KM werd in 8 van de 19 onderzochte dossiers geconstateerd dat de bestelorders op een lager niveau dan voorgeschreven waren geautoriseerd.

2.4.4. *Conclusies en aanbevelingen*

De administratieve organisatie van het offerteproces bij Defensie is over het geheel genomen van zodanige kwaliteit dat een adequate beoordeling van prijsofferten mogelijk is.

Wel heeft de Rekenkamer de volgende tekortkomingen vastgesteld:

- de functiescheiding bij de CO is onvoldoende uitgewerkt;
- een adequate leverancierscartotheek ontbreekt;
- bij de CO en de DGWT wordt afgeweken van de regels bij het maken en beoordelen van gunningsvoorstellen.

Bij de uitvoering in de praktijk bleek de dossiervorming gebreken te vertonen. In het bijzonder bij de KM, de CO inclusief de DGWT was het hierdoor moeilijk een goed inzicht in de uitvoering van het offerteproces te verwerven.

De Rekenkamer beoordeelde het onderzochte offerteproces bij de CO en de KM als matig in verband met knelpunten in de keuze van de verwervingsmethode, de voorselectie van leveranciers en in de afweging om al dan niet tot concurrentiestelling over te gaan.

De Rekenkamer beval de minister, mede met het oog op eventuele risico's voor inbreuken op de integriteit aan:

- uit overwegingen van doelmatigheid de haalbaarheid van één cartotheek voor het gehele departement te doen onderzoeken;
- bij de KM de waarborg van fiattering van bestelorders op het voorgeschreven niveau te versterken.

2.4.5. *Reactie minister*

Uit het antwoord van de minister blijkt dat hij de aanbevelingen van de Rekenkamer overneemt en diverse maatregelen heeft genomen die tegemoet komen aan de kritiek die uit het onderzoek naar voren kwam.

2.5. Enkele slepende aangelegenheden in het financieel beheer

2.5.1. *Inleiding*

De AD maakte in de afgelopen jaren in zijn rapportages aanmerkingen op het financieel beheer rondom de Defensie Openbaar Vervoer kaart

(DOV-kaart) en het woningbeheer zonder dat dit tot duidelijke verbeteringen heeft geleid. De Rekenkamer ging in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1994 na wat de stand van zaken was.

2.5.2. *Defensie Openbaar Vervoer kaart*

Het ministerie heeft met de Nederlandse Spoorwegen (NS) een contract afgesloten voor het vervoer van het bij dit departement werkzame dienstplichtige militair personeel. De KL is voor het gehele departement met de uitvoering van dat contract belast. De DOV-kaarten worden aangevraagd voor de verwachte tijdsduur van de eerste oefening. De betalingen aan de NS bedroegen in 1994 f 47,3 miljoen, waarvan f 40,1 miljoen ten laste van de KL.

Bij de controle op de rechtmatigheid van betalingen ingevolge de DOV-kaart deden zich al vanaf de invoering in 1991 problemen voor.

Over 1991 vermeldde de AD dat als gevolg van een ontoereikende administratieve discipline Defensie circa f 1,5 miljoen teveel aan de NS had betaald.

In 1992 kon de verificatie niet binnen de gestelde betalingstermijn van 30 dagen worden uitgevoerd. De AD berekende per saldo een onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven tot een bedrag van circa f 1 miljoen.

Ook in 1993 was, ondanks een verlenging van de betaaltermijn, een deel van de betalingen verricht zonder dat de gehele verificatieprocedure was gevolgd. De AD becijferde de onzekerheid over de rechtmatigheid van betalingen in 1993 op circa f 3,4 miljoen.

In 1994 nam de KL, aldus de AD, slechts in beperkte mate actie op foutmeldingen. Bovendien waren de vanaf oktober ontvangen maandfacturen niet geverifieerd en waren er geen prestatieverklaringen afgegeven. Dit laatste hield verband met de invoering per 1 oktober 1994 van het Nieuwe Salarissysteem voor de Krijgsmacht. Het oude bezoldigingssysteem was buiten werking gesteld en daarmee ook het voor de betaling van de NS-facturen gebruikte bestand. Daarvoor was nog geen geschikt alternatief bestand in de plaats gekomen. De AD becijferde de onzekerheid over de rechtmatigheid voor heel 1994 op circa f 5 miljoen.

Het departement zou in overleg met de AD bezien op welke wijze tot een zodanige verificatie-inspanning kan worden gekomen dat de rechtmatigheid van de betaling van de NS-factuur is gewaarborgd. Hierbij tekende het departement aan dat het bestand aan DOV-kaarten in verband met de afschaffing van de dienstplicht per 1 januari 1997 in de tussenliggende periode sterk zal teruglopen. Des te meer aanleiding volgens de Rekenkamer om er alles aan te doen de onzekerheid binnen aanvaardbare grenzen terug te dringen.

2.5.3. *Ontvangsten inzake voorziening woonruimte*

De KL is, waar het Defensie aangaat, belast met het beheer van rijkswoningen in het buitenland en dienst- en ambtswoningen in Nederland (het zogenoemde single-service management). Het totaal van de ontvangen woninghuren bedroeg in 1994 bijna f 16,3 miljoen, waarvan ten gunste van zowel de KL als de KLu ruim f 7 miljoen.

Het in 1992 door de KL geïnventariseerde bestand van de aanwezige dienst- en ambtswoningen kon door de AD in 1992 niet worden gebruikt als steunpunt voor de controle van de huren en bijkomende kosten.

De registratie van de woningbestanden voldeed in 1993 en 1994 evenmin aan de eisen. De AD becijferde dat de hieraan verbonden onzekerheid over de juistheid en volledigheid van deze ontvangsten in 1994 f 1,4 miljoen bedroeg. Bovendien moesten in 1994 fouten in de belasting van de begroting voor wat betaalde huren en bijkomende kosten betreft ten bedrage van circa f 0,7 miljoen worden gecorrigeerd.

Nader onderzoek van de Rekenkamer wees uit dat het single-service managementconcept weer verlaten is en dat de verantwoordelijkheid bij de afzonderlijke krijgsmacht delen en de Centrale Organisatie is gelegd. Hiermee beoogt het ministerie te komen tot een op de vraag afgestemd deugdelijk woningbestand, dat aansluit op de budgettaire verantwoordelijkheid. Dit zou onder meer inhouden dat de diverse bestanden worden geschoond via in overleg met de AD vast te stellen controlestappen.

2.5.4. Conclusie

De Rekenkamer concludeerde ten aanzien van de twee onderwerpen dat de tekortkomingen reeds jaren bestaan. Zij stelde vast dat weinig voortvarend is gereageerd op de opmerkingen van de AD. Bij de DOV-kaart trof het haar in het bijzonder dat voor het aan het oude bezoldigingssysteem gerelateerde bestand in 1994 geen adequate vervanging in de plaats is gekomen, terwijl was te voorzien wanneer dit bezoldigingssysteem buiten werking zou worden gesteld.

2.6. Misbruik en oneigenlijk gebruik Interim regeling ziektekosten burgerambtenaren Defensie

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 meldde de Rekenkamer dat het ministerie in 1993 geen controle op de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van de Interimregeling ziektekosten burgerambtenaren Defensie (IZBAD) had uitgevoerd die aan de normen voldeed. Wel werden in twijfelgevallen polissen opgevraagd en vond een controle op dubbele aanvragen plaats. De Rekenkamer kon zich voor 1993 nog met deze aanpak verenigen.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 bleek dat het M en O-beleid rond de IZBAD voor 1994 wel toereikend was.

2.7. Oprichting agentschap Duyverman Computer Centrum

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 besteedde de Rekenkamer bijzondere aandacht aan de agentschappen bij de rijks-overheid. Zij onderzocht de oprichtingsvoorwaarden, de financiële verhouding tussen het ministerie en het agentschap, het toezicht van de minister op het agentschap en de regelingen rond een evaluatie van het functioneren van het agentschap.

Uitgangspunt bij het onderzoek was dat de taak van het agentschap een overheidstaak is en blijft, waarvoor de minister de volledige verantwoordelijkheid behoudt.

Het Duyverman Computer Centrum (DCC) is het centrale computercentrum van het Ministerie van Defensie. Het DCC heeft sinds 1 januari 1994 de status van agentschap. Er zijn ongeveer 470 personen werkzaam bij het DCC. De omzet bedroeg in 1994 ruim f 150 miljoen.

Het DCC voldeed bij de instelling van het agentschap niet aan alle oprichtingsvoorwaarden.

De ontwikkeling van kengetallen voor het constateren van doelmatigheidsverbetering was ten tijde van het onderzoek nog gaande.

Ook waren er geen taakstellende afspraken gemaakt met betrekking tot de doelmatigheidsverbetering. Hierdoor was er geen norm gesteld waarop het functioneren van het agentschap in de toekomst kan worden beoordeeld.

De aangekondigde volledig marktconforme verhouding tussen het DCC en zijn afnemers bleek in de praktijk slechts gedeeltelijk te bestaan. Uit een besluit van de Bestuursraad DCC blijkt dat er een defensiebrede verplichting bestaat om centrale mainframe-faciliteiten (meer dan de helft van de omzet) van het DCC af te nemen. Vanwege het geheime karakter van bepaalde informatie kan niet alle automatisering uitbesteed worden buiten het ministerie. Dit geldt tevens in die gevallen waarin het ministerie een strategisch belang hecht aan het in eigen beheer leveren van bepaalde producten en diensten.

De financiële verantwoordingen over 1993 en over 1994 en de openingsbalans van het agentschap DCC zijn voorzien van goedkeurende accountantsverklaringen.

De financiële verhouding tussen het agentschap DCC en het departement vertoonde op enkele punten gebreken. Sommige departementale diensten werden niet doorbelast. Daarnaast werd het DCC een renteloos voorschot van f 4,5 miljoen ter beschikking gesteld ter overbrugging van een financieringstekort. Het niet in rekening brengen van rente acht de Rekenkamer in strijd met het uitgangspunt dat alle kosten van een agentschap door het agentschap moeten worden gedragen.

Bij het DCC loopt het toezicht van de minister op het agentschap primair via de Bestuursraad. De Bestuursraad is specifiek hiervoor door het ministerie ingesteld. Daarnaast wordt de jaarlijkse wettelijke accountantscontrole uitgevoerd door de AD. Ook het DGEF houdt toezicht op de taakuitvoering.

Het toezicht heeft hoofdzakelijk een financiële invalshoek. Aan het doelmatiger werken wordt geen specieke aandacht geschonken. Een evaluatie van het functioneren moet nog gestalte krijgen.

De Rekenkamer concludeerde dat de verhouding tussen het ministerie en het agentschap DCC niet op alle punten ordelijk is vormgegeven.

De minister merkte in zijn antwoord over de marktconforme verhoudingen tussen het DCC en haar afnemers op dat deze zoveel mogelijk wordt nagestreefd. Hij behoudt zich het recht voor bepaalde verliesgevende activiteiten toch door het agentschap te laten uitvoeren, vanuit strategische overwegingen. De constatering van de Rekenkamer dat er een defensiebrede verplichting bestond tot afname van mainframe faciliteiten bij het DCC, behoefde enige nuancering. Volgens de minister was uit het oogpunt van efficiency niet toegestaan om op een andere wijze dan door het DCC investeringen te doen in mainframe apparatuur. Hij merkte daarbij op dat het de beleidsterreinen geheel vrij staat om van mainframe faciliteiten gebruik te maken buiten het DCC om.

De minister merkte verder nog op dat, gezien het gedwongen karakter van het afnemen van bepaalde diensten van het ministerie door het DCC, afgezien is van het doorberekenen van de kosten van deze geleverde diensten.

Volgens de Rekenkamer strookt deze redenering niet met de door de wetgever bedoelde effecten van de instelling van agentschappen.

2.8. Terughoudend verplichtingenbeleid

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. Het DGEF diende er

vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De AD werd belast met het toezicht op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid.

Naar aanleiding van de brief van Financiën van 2 juni 1994 vaardigde het DGEF de aanwijzing Verplichtingenstop uit, met enkele (door Financiën goedgekeurde) voor het departement specifieke bepalingen over het begrip «terughoudend» en de te volgen procedures.

De beleidsterreinen vertaalden de departementale aanwijzing Verplichtingenstop in eigen beschikkingen. De Rekenkamer constateerde dat de beschikkingen onderling verschilden.

De Rekenkamer stelde vast dat de belanghebbenden over het algemeen tijdig, juist en volledig zijn geïnformeerd over de toepassing van het terughoudend verplichtingenbeleid. Bij het beleidsterrein CO is het beleid niet juist ingevoerd, omdat aan het aangaan van verplichtingen beneden de f 1 miljoen niet de eis van onvermijdelijk werd verbonden. Bij de KL acht de Rekenkamer het streven naar uiteindelijke budgetuitputting niet in overeenstemming met het doel van het terughoudend verplichtingenbeleid.

Zowel het DGEF als de AD hadden hun toezichttaak naar behoren vervuld.

De Rekenkamer concludeerde dat het Ministerie van Defensie voldoende invulling had gegeven aan het terughoudend verplichtingenbeleid.

2.9. Opvallende verschillen tussen begroting en realisatie

De Rekenkamer heeft een onderzoek ingesteld naar de toelichting bij de rekeningen 1993 en 1994 van een artikel dat een opvallend verschil tussen de begroting en realisatie te zien gaf. Het betrof het ontvangstenartikel M 508 Overige ontvangsten Koninklijke Luchtmacht. Op dit artikel worden de ontvangsten van de Klu geboekt die niet verrekenbaar zijn met de uitgavenbegroting.

In 1993 was sprake van een overschrijding van 194% (bijna f 22,7 miljoen werkelijke ontvangsten tegen f 7,7 miljoen begrote ontvangsten) en in 1994 van 140% (bijna f 18,5 miljoen werkelijke ontvangsten tegen f 7,7 miljoen begrote ontvangsten).

De verschillen tussen de begroting en de realisatie hebben de laatste vijf jaren niet dezelfde oorzaak maar vertonen de laatste drie jaren wel overeenkomstige kenmerken. Deze kenmerken zijn autonoom van aard. Hoewel voor de meeste kenmerken wel een opbrengst voorzienbaar was kon op de factoren die de hoogte daarvan bepalen beperkt invloed worden uitgeoefend.

In de toelichting bij de rekening 1993 werd het verschil tussen begroting en realisatie slechts uitgesplitst naar soorten ontvangsten. Hieruit bleek echter niet wat de oorzaak was voor het ontstaan en de hoogte van het verschil in ontvangsten. Ook waren belangrijke elkaar compenserende verschillen niet toegelicht.

De toelichting bij de rekening 1994 was aanmerkelijk verbeterd; daarin deden deze knelpunten zich niet meer voor.

Het opmerkelijke verschil tussen begroting en realisatie is in belangrijke mate veroorzaakt door het ramen op basis van een vergaand voor-zichtigheidsprincipe. Betalingen aan Navo-organisaties in verband met logistieke ondersteuning van geleide wapens sporen niet altijd met de betalingen die deze organisaties verrichten aan hun leveranciers.

Hierdoor ontstaan tegoeden die op rentedragende rekeningen komen te staan. De omvang van de rente is volgens de Klu in belangrijke mate afhankelijk van door derden beheerde projecten en op het moment van het opstellen van de begroting niet goed te berekenen. Voorzichtigheids-halve worden de verwachte renteopbrengsten inzake de logistieke ondersteuning van geleide wapens bij gebrek aan reële cijfers niet in de begroting maar eerst in de suppletoire wetten opgenomen.

Het departement heeft toegezegd met ingang van de begroting 1995 naast juiste ook toereikende informatie te verstrekken en in de begroting 1996 ook een beperkt bedrag aan rente-ontvangsten in verband met de logistieke ondersteuning van geleide wapens op te nemen.

De begroting noch de toelichting bij de rekening bevat prestatie-gegevens.

De Rekenkamer is van oordeel dat de minister van Defensie de Staten-Generaal in de toelichting bij de rekening 1993 voor het artikel M 508 voorzag van ontoereikende informatie. De toelichting bij dit artikel over 1994 achtte de Rekenkamer wel toereikend.

In zijn reactie deelde de minister volledigheidshalve mede dat het gehanteerde voorzichtigheidsprincipe niet inhoudt dat onzichtbaar voor de Tweede Kamer ruimte in de begroting wordt gecreëerd. De hogere ontvangsten komen immers ten gunste van de algemene middelen.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

Overzicht 1 laat de totaal bedragen zien waaruit de rekening 1994 van het Ministerie van Defensie (exclusief agentschap) is samengesteld. Daarvan wordt afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die in de rekening werden aangetroffen en die de tolerantiegrenzen wél overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1994, Defensie (x 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	13 631,8	13 773,4	811,2
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	13 600,4	13 742,7	809,5
Bedrag aan fouten/onzekerheden	31,4	0	0
	0	30,7	1,7

¹ Het bedrag van de verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 258,9 miljoen respectievelijk f 89,8 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De fouten en onzekerheden betreffen één verplichtingenartikel, drie uitgaven- en twee ontvangstenartikelen.

Bij de aangegeane verplichtingen had de Rekenkamer bij het artikel 04.05 (Materiële exploitatie) geen zekerheid over de rechtmatigheid dan wel de juiste artikelbelasting als gevolg van een groot aantal incidentele gebreken in de administratieve organisatie voor respectievelijk f 14,4 miljoen en f 7,2 miljoen. Voorts constateerde de Rekenkamer bij het zelfde artikel onrechtmatigheden tot een totaal bedrag van f 2,5 miljoen als gevolg van diverse verplichtingen in strijd met de vigerende regelgeving en een ondeugdelijke weergave tot een bedrag van f 7,3 miljoen.

Bij het uitgavenartikel 01.05 (Materiële exploitatie CO) had de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid door gebreken in de accountantscontrole op het ministerie van Defensie tot een bedrag van f 10,3 miljoen.

Bij het uitgavenartikel 04.05 (Materiële exploitatie) had de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid dan wel juiste artikelbelasting als gevolg van een groot aantal incidentele gebreken in de administratieve organisatie voor respectievelijk f 14,3 miljoen en f 0,3 miljoen. Voorts constateerde zij bij dit artikel onrechtmatigheden tot een totaal bedrag van f 2,4 miljoen als gevolg van diverse uitgaven in strijd met de vigerende regelgeving en een ondeugdelijke weergave als gevolg van onjuiste artikelaanwijzing tot een bedrag van f 3,4 miljoen.

Bij de ontvangstenartikelen M 01.02 (Diverse inhoudingen) en M 04.08 (Overige ontvangsten KL) had zij geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 1,4 miljoen als gevolg van gebreken in de accountantscontrole respectievelijk van f 0,3 miljoen als gevolg van gebreken in de administratieve organisatie.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1994 zien, het gedeelte dat door de Rekenkamer niet is beoordeeld en het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat deze geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die in de posten van de saldibalans zijn aangetroffen. Bij één post is de tolerantiegrens overschreden.

Overzicht 2
Saldibalans 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
totaal	39 123,9	39 123,9
niet beoordeeld ¹	35 137,2	5 369,9
beoordeeld	3 986,7	33 754,0
geen belangrijke fouten/onzekerheden	3 986,0	33 754,0
belangrijke fouten/onzekerheden	0,7	0

¹ Zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer stelde vast dat er sprake was van ondeugdelijke weergave van f 0,7 miljoen liquide middelen. Oorzaak hiervan was dat bij de KM en de KLu niet volgens de voorschriften was verantwoord.

Afgezien hiervan voldoen de saldibalans en de toelichting daarbij aan de regelgeving.

3.4. Financiële verantwoording agentschap Duyverman Computer Centrum

Het DCC is een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1994 bedroeg het totaal van de baten f 154,5 miljoen en het totaal van de lasten f 130,2 miljoen; het voordelig resultaat over 1994 was derhalve f 24,3 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en ontvangsten waren f 26,1 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1994 bedroegen f 158 miljoen.

De rekening en balans van het agentschap bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de voorschriften.

3.5. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis met uitzondering van:

- een bedrag aan verplichtingen van f 7,2 miljoen en aan uitgaven van f 0,3 miljoen, waarbij de Rekenkamer geen zekerheid had over de deugdelijke weergave;
- een bedrag aan verplichtingen van f 7,3 miljoen en aan uitgaven van f 3,4 miljoen, waarbij de Rekenkamer vaststelde dat het op foutieve artikelen was belast;
- een bedrag van f 0,7 miljoen in de saldbalans waarbij er sprake was van een ondeugdelijke weergave.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook met uitzondering van:

- een bedrag van f 14,4 miljoen aan verplichtingen, f 24,6 miljoen aan uitgaven en f 1,7 miljoen aan ontvangsten, waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 2,5 miljoen aan verplichtingen en f 2,4 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het agentschap voldoet aan beide eisen.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
1.05	Materiële exploitatie CO	111,1	10,3		onzekerheid over de rechtmatigheid, onvolkomen uitvoering van de controle	3.1
4.05	Materiële exploitatie KL	901,0	2,4		onrechtmatig	3.1
			3,4		ondeugdelijke weergave	3.1
			14,3		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
			0,3		onzekerheid over deugdelijke weergave, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
totaal fouten en onzekerheden			30,7			

Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
1.02	Diverse inhoudingen	4,7	1,4		onzekerheid over de rechtmatigheid, onvolkomen uitvoering van de controle	3.1
4.08	Overige ontvangsten	3,4	0,3		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
totaal onzekerheden			1,7			

Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
4.05	Materiële exploitatie KL	1 007	2,5		onrechtmatig	3.1
			7,3		ondeugdelijke weergave	3.1
			14,4		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
			7,2		onzekerheid over de deugdelijke weergave, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
totaal fouten en onzekerheden			31,4			

Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

post nr.	omschrijving	omvang	fouten en onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
03	Liquide middelen	52,2	0,7		ondeugdelijke weergave, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.3
totaal fouten en onzekerheden			0,7			

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Inhoud	Blz.
Samenvatting	154
1 Inleiding	155
2 Financieel beheer	155
2.1 Accountantscontrole	155
2.2 Regeling geldelijke steun huisvesting gehandicapten	155
2.3 Financieel beheer directoraat-generaal Milieubeheer	157
2.4 Aanmelding steunmaatregelen bij de Europese Commissie	159
2.5 Toepassing verrekenregeling bij directoraat-generaal Milieubeheer	160
2.6 Milieupaviljoen Ecodrome	161
2.7 Huisvestingstransacties andere ministeries	161
2.8 Misbruik en oneigenlijk gebruik	162
2.9 Fondsen	164
2.10 Terughoudend verplichtingenbeleid	166
2.11 Opvallende verschillen tussen begroting en realisatie	167
3 Financiële verantwoording	168
3.1 Rekening	168
3.2 Toelichting bij de rekening	168
3.3 Saldibalans met toelichting	168
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	169
Bijlage	170

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In 99,8% van de uitgaven, 100% van de ontvangsten en 100% van de verplichtingen trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Een aantal onderzochte onderdelen van het financieel beheer gaf wel aanleiding tot kritiek, met name op punten die ook vorig jaar aan de orde kwamen.

De Rekenkamer vestigt al enige jaren de aandacht op onrechtmatigheden en onzekerheden van artikel 3.15, Bijzondere Aandachtsgroepen, waarop onder andere de uitgaven in het kader van de Regeling geldelijke steun huisvesting gehandicapten zijn verantwoord. Vorig jaar kondigde de Rekenkamer aan, dat negatieve bevindingen in het rechtmatigheids-onderzoek 1994 zouden leiden tot het maken van bezwaar. Zij besloot op basis van het nu uitgevoerde onderzoek hiervan af te zien, omdat duidelijk sprake is van een positieve ontwikkeling en een daling van onrechtmatige uitgaven.

Het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid) voor het Besluit Woninggebonden Subsidies bleek zowel bij het ministerie als bij de gemeenten nog steeds niet toereikend. Vooral het toezicht van de Inspectie Volkshuisvesting behoeft verbetering.

Ook het financieel beheer van de beleidsdirecties van het directoraat-generaal Milieubeheer was evenals vorig jaar niet voldoende ordelijk. Door een goede werking van de centrale interne controle-afdeling bleven de fouten en onzekerheden op het niveau van het directoraat-generaal uiteindelijk binnen de tolerantiegrenzen.

De realisatie van het terughoudend verplichtingenbeleid werd als onvoldoende beoordeeld, vanwege gebreken in het toezicht.

De onderzoeken naar de inrichting van en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Stadsvernieuwingsfonds en het Fonds Luchtverontreiniging leverden positieve conclusies op, hoewel bij beide fondsen een motivering voor de oprichting van het fonds in de wetgeving of toelichting daarop ontbrak.

Tenslotte waren er positieve conclusies over het M en O-beleid rond de Interimregeling Ziektekosten Ambtenaren, over het milieupaviljoen Ecodrome en over de toepassing van de Verrekenregeling bij het directoraat-generaal Milieubeheer. De procedure voor de aanmelding van steunmaatregelen bij de Europese Commissie was goed, maar in de praktijk constateerde de Rekenkamer nogal wat fouten.

De minister onderschreef de conclusie over het financieel beheer van het directoraat-generaal Milieubeheer niet. Zij meende dat sprake was van een substantiële verbetering. De minister beschreef in haar reactie een aantal maatregelen om het M en O-beleid van haar ministerie rond het besluit woninggebonden subsidies te verbeteren (en onderschreef daardoor impliciet de kritiek van de Rekenkamer). Ook het M en O-beleid van de gemeenten zou bij de afhandeling van de verantwoordings-verslagen over 1994 meer aandacht krijgen. Over de Regeling geldelijke steun huisvesting gehandicapten schreef zij dat de rechtmatige uitvoering veel aandacht zou krijgen gedurende de korte tijd dat er nog aanvragen in behandeling zouden worden genomen.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gecorrespondeerd. Haar reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1994.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meegenomen.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde fouten en onzekerheden met een verwijzing naar de paragrafen waarin deze worden toegelicht.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1994 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1994. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportages tot stand gekomen.

2.2. Regeling geldelijke steun huisvesting gehandicapten

2.2.1. Inleiding

In 1978 is de Beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten in werking getreden. Deze is per 1 januari 1989 vervangen door de Regeling geldelijke steun huisvesting gehandicapten 1989 (RGSHG) en per 1 januari 1992 door de Regeling geldelijke steun huisvesting gehandicapten 1992.

Per 1 april 1994 is de Wet voorzieningen gehandicapten in werking getreden terwijl per die datum de RGSHG 1992 is komen te vervallen. De laatste aanvragen op grond van de RGSHG 1992 kunnen in 1996 worden ingediend. De uitvoering van de regelingen ressorteert onder het directoraat-generaal voor de Volkshuisvesting (DGVH).

De verplichtingen en uitgaven in het kader van de RGSHG maken onderdeel uit van het artikel 03.15 Bijzondere aandachtsgroepen. Voor 1994 betrof dat f 259,2 miljoen aan verplichtingen en f 383,9 miljoen aan uitgaven, verantwoord op artikel 03.15.01.

Aangezien bij dit artikel al enige jaren sprake is van onrechtmatige uitgaven en van uitgaven waarvan de rechtmatigheid niet kon worden vastgesteld, heeft de Rekenkamer in haar Rapport bij de financiële

verantwoording 1993 aangekondigd hieraan in haar rechtmatigheids-onderzoek 1994 extra aandacht te zullen besteden. Negatieve bevindingen zouden dan leiden tot het maken van bezwaar (artikel 55, Comptabiliteitswet).

2.2.2. *Verbeteringsmaatregelen financieel beheer*

De Rekenkamer heeft onderzocht of een aantal door de AD en het DGVH geconstateerde gebreken in het financieel beheer waren opgeheven. Dat waren:

- onvoldoende kwaliteit van en achterstand in het uitvoeren van bouwinspecties;
- overschrijding van de negen-maandstermijn tussen aanvraag van belanghebbende en beschikking van de gemeente inzake de RGSHG 1992;
- onvolledigheid van de verplichtingenregistratie en het dubbel invoeren van verplichtingen;
- complexgewijze aanpassingen.

De AD adviseerde in zijn rapport over 1991 om een concrete handreiking voor het praktisch handelen op te stellen om de bouwinspectie meer inhoud te geven.

De Rekenkamer stelde vast dat deze handreiking in oktober 1992 is ingevoerd. In de praktijk blijkt dat sprake is van een daadwerkelijke verbetering.

Om de gesignaleerde achterstand in het uitvoeren van de bouwinspecties terug te dringen wordt de voortgang van de bouwinspecties centraal bewaakt en geregistreerd. Mede hierdoor zijn de achterstanden inderdaad teruggedrongen (van 116 inspecties in 1993 naar 74 in 1994).

Volgens de RGSHG 1992 dient de gemeente binnen negen maanden na ontvangst van de aanvraag van de belanghebbende te hebben beschikt.

De AD constateerde over 1993 dat deze termijn werd omzeild door middel van intrekking van de oude aanvraag en indiening van een nieuwe aanvraag.

In 1994 signaleerde de AD dit nog slechts een enkele keer.

Uit de controlebevindingen van de AD over 1994 blijkt dat, ondanks nieuwe richtlijnen voor de registratie en een nieuwe werkinstructie voor de afstemming van de diverse administraties, er nog steeds problemen zijn met de volledigheid van de verplichtingenregistratie. Zo werden in 1994 verplichtingen voor een bedrag van circa f 20 miljoen verantwoord, waarvan het ontstaansjaar in het verleden lag.

De opschoning van de oude verplichtingen is nog niet afgerond.

Volgens de Rekenkamer zijn de getroffen maatregelen voldoende, maar sorteerden zij in 1994 nog niet voldoende effect.

Ook de afstemming tussen de administraties is, behoudens enkele relatief kleine verschillen, voldoende.

Complexgewijze aanpassingen zijn aanpassingen in wooncomplexen om tegemoet te komen aan zoveel mogelijk verschillende lichamelijke handicaps, zoals bij zelfstandige aanleunwoningen voor ouderen. Dergelijke aanpassingen zijn in strijd met de geest van de regeling omdat ze niet gericht zijn op aanpassingen ten behoeve van individuele gehandicapten. Aangezien in 1994 geen nieuwe aanvragen RGSHG meer konden worden ingediend ontbrak volgens de Rekenkamer de basis om in 1994 nog zinvolle maatregelen ter voorkoming van dit oneigenlijk gebruik te nemen.

Overigens oordeelde de AD dat er op grond van onvoldoende bewijskracht van de stukken geen zekerheid was over de rechtmatigheid van een

bedrag van circa f 4,4 miljoen aan uitgaven ten behoeve van complexgewijze aanpassingen.

2.2.3. Positieve ontwikkeling

In het onderstaande overzicht zijn de onzekerheden en onrechtmatigheden per jaar weergegeven, onderverdeeld naar oorzaak van de onrechtmatigheid/onzekerheid (bedragen weergegeven in miljoenen guldens).

Oorzaak	1991	1992	1993	1994
onzekerheid inzake tarifiering GMD-declaraties	28,1	10,7	0,0	0,0
overige onzekerheden	0,0	0,0	0,0	4,4
onrechtmatigheden bij de gereedmelding	0,0	10,0	12,1	3,8
overige onrechtmatigheden	2,4	12,0	0,0	0,0
Totaal	30,5	32,7	12,1	8,2

De gegevens uit dit overzicht zijn ontleend aan de bevindingen van de AD. Deze zijn door de Rekenkamer nader beoordeeld en juist bevonden.

Zoals uit het overzicht blijkt heeft de positieve ontwikkeling in 1993 zich in 1994 doorgezet, met name bij de afwikkeling van de gereedmeldingen.

2.2.4. Conclusie en reactie minister

De Rekenkamer concludeerde dat het DGVH in 1994 voldoende moeite heeft genomen om het financieel beheer inzake de RGSHG te verbeteren.

Het totaalbedrag aan onrechtmatige uitgaven en uitgaven waarvan de rechtmatigheid niet kan worden vastgesteld bleek gedaald te zijn: 1991: f 30,5 miljoen (totale uitgaven f 309,2 miljoen), 1992: f 32,7 miljoen (totale uitgaven f 325,1 miljoen), 1993: f 12,1 miljoen (totale uitgaven f 302,7 miljoen) en 1994: f 8,2 miljoen (totale uitgaven f 383,9 miljoen).

Aangezien hier duidelijk sprake is van een zich doorzettende positieve ontwikkeling, heeft de Rekenkamer besloten geen bezwaar te maken.

De minister schreef in haar reactie dat gedurende de korte tijd dat er nog aanvragen voor deze regeling in behandeling zouden worden genomen, de rechtmatige uitvoering veel aandacht zou krijgen. Zij had opdracht gegeven in het toezicht extra te letten op goede onderbouwing van de adviezen van Geneeskundige Medische Dienst in geval van complexgewijze aanpassingen. Meer in het algemeen werd er sinds 1994 meer aandacht geschonken aan het toezicht op de uitvoeringsorganisatie.

2.3. Financieel beheer directoraat-generaal Milieubeheer

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek over 1993 voerde de Rekenkamer een onderzoek uit naar vier onderdelen van het financieel beheer bij het DGM:

- het afwickelen van oude voorschotten;
- het afhandelen van facturen;
- informele opdrachten;
- de interne controle met betrekking tot verplichtingen en betalingen.

Voor deze aspecten was in 1993 nog geen sprake was van een voldoende ordelijk financieel beheer. De Rekenkamer heeft een vervolgonderzoek gedaan naar dezelfde aspecten van het financieel beheer bij het DGM in 1994.

In 1994 werd de afwikkeling van oude voorschotten in eerste instantie overgelaten aan de directies. Wegens het oplopen van achterstanden greep de directie Financiële en Economische Aangelegenheden (FEA) naar de mening van de Rekenkamer terecht in door in augustus 1994 op centraal niveau weer afspraken te maken over doelstellingen. Ook in het verdere verloop van 1994 slaagden de beleidsdirecties er echter niet in op eigen kracht de voorschotten af te wikkelen.

Voorts meent de Rekenkamer dat de voorschottenadministratie te veel gebreken vertoont om als basis voor een gedegen analyse en als een goed vertrekpunt voor de afwikkeling van voorschotten te kunnen dienen. Dit werd mede veroorzaakt door een gebrekkig inzicht bij de directies in de voortgang van projecten.

Over 1994 bleek dat circa f 22,6 miljoen aan afgewikkelde voorschotten met onzekerheid was omgeven. Deze onzekerheid komt niet tot uitdrukking in de rekening van uitgaven van dit jaar omdat de voorschotten zijn betaald in voorgaande jaren en de afrekening slechts leidde tot geringe nabetalingen die de tolerantiegrens niet overschrijden. De AD kwam overigens, op grond van zijn «professional judgement» tot een restonzekerheid van circa f 3,8 miljoen. Over de aanvaardbaarheid van de bepaling van de restonzekerheid zal de Rekenkamer een discussie starten met de departementale accountantsdiensten van alle ministeries (zie ook paragraaf 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel).

Het afhandelen van de facturen bleek in de loop van 1994 over het algemeen sterk verbeterd ten opzichte van 1993. Desalniettemin voldeden eind 1994 zeven van de veertien directies nog niet aan de norm van het DGM (niet meer dan 20% van de facturen mag meer dan één maand openstaan).

Een informele opdracht is een opdracht, waarbij met de uitvoering van de overeengekomen werkzaamheden wordt begonnen, voordat de desbetreffende verplichting contractueel is aangegaan of is vastgelegd in de verplichtingenadministratie.

Dit is slechts bij uitzondering toegestaan, bijvoorbeeld wanneer het dienstbelang spoed eist.

Meer dan 90% van de circa 300 in 1994 verstrekte informele opdrachten (circa f 89 miljoen) bleek echter naar de mening van de Rekenkamer geen spoedeisend karakter te hebben. Zij concludeerde dat de directies van het DGM in 1994 nog steeds te weinig terughoudend zijn geweest met het verstrekken van informele opdrachten.

Voorts bleek dat in 1994 voor totaal circa f 7 miljoen aan informele opdrachten onrechtmatig is verstrekt. Het ging hier om opdrachten van meer dan f 100 000 aan privaatrechtelijke rechtspersonen die alleen bij schriftelijke overeenkomst mogen worden gedaan.

De directie FEA hanteert als norm, dat elk controlepunt van de interne controle van de directies voor minimaal 95% goed dient te werken, zodat van elk controlepunt maximaal 5% aan fouten voor correctie door de centrale interne controle-afdeling, de afdeling Centrale Verificatie (CV), in aanmerking komt.

De Rekenkamer was van oordeel dat de directies in gevallen waarin sprake was van een structurele overschrijding van de 5%-norm in 1994 over het algemeen tijdig maatregelen troffen.

Over de periode vanaf januari 1995 tot en met mei 1995 bleek dat deze maatregelen evenwel nog niet voldoende effect hebben gesorteerd. Hierdoor was nog steeds sprake van een overschrijding van de 5%-norm. Dankzij de inspanningen van de afdeling CV bleven de fouten en onzekerheden in de uitgaven en verplichtingen uiteindelijk binnen de tolerantiegrenzen.

De Rekenkamer meent dat de directie FEA als toezichthouder op korte termijn zelf het initiatief moet nemen om effectievere maatregelen te laten invoeren.

De Rekenkamer concludeerde dat alleen het afhandelen van facturen sterk was verbeterd ten opzichte van 1993. Ten aanzien van de overige aspecten was het financieel beheer van de beleidsdirecties nog steeds niet voldoende ordelijk. In dit verband drong de Rekenkamer aan op een intensievere betrokkenheid van de directie FEA.

De minister onderschreef de conclusie niet.

Zij wees erop dat er in vergelijking met de resultaten van het Rekenkameronderzoek in 1993 sprake was van een substantiële verbetering van het financieel beheer bij DGM. De interne doelstelling voor de afwikkeling van oude voorschotten was in 1994 wel degelijk gehaald. Er werd f 0,85 miljard afgewikkeld (1993: 0,7 miljard). Het bedrag dat gemoeid was met onrechtmatige informele opdrachten was gedaald van f 35 miljoen naar f 7 miljoen. Bovendien bleek de interne controle op DGM-niveau nu wel ordelijk te zijn, en in 1993 nog niet. De minister begreep dan ook niet waarop de Rekenkamer haar conclusie baseerde.

De Rekenkamer merkt op dat de door de minister genoemde doelstelling pas in augustus 1994 is ingevoerd. Daarom hecht de Rekenkamer weinig waarde aan het bereiken ervan. Haar kritiek op de afwikkeling betrof overigens de gebrekkige voorschottenadministratie.

Het bedrag aan onrechtmatige informele opdrachten was, vergeleken met 1993, inderdaad gedaald. Toch meent de Rekenkamer dat ook hier nog steeds sprake is van een niet voldoende ordelijk financieel beheer.

De kritiek op de interne controle richtte zich zowel over 1993 als over 1994 op de beleidsdirecties. Mede dankzij de inspanningen van de afdeling CV was de interne controle op het niveau van het directoraat-generaal wel toereikend.

2.4. Aanmelding steunmaatregelen bij de Europese Commissie

De Rekenkamer heeft onderzocht of gewaarborgd is dat alle steunmaatregelen vooraf worden gemeld bij de Europese Commissie ingevolge de artikelen 92 en 93 van het EEG-verdrag.

Aanmelding is nodig teneinde de Europese Commissie te laten beoordelen of een bepaalde steunmaatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie niet ongunstig zal beïnvloeden en zodoende verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

De Rekenkamer stelde vast dat in 1994 de procedure voor de aanmelding van steunmaatregelen in hoofdlijnen is beschreven. De beleidsdirecties zijn primair verantwoordelijk voor een juiste, volledige en tijdige aanmelding bij de Europese Commissie. Hierbij dient de directie FEA te bewaken dat er geen subsidie wordt toegekend ten laste van de begroting van deze directies voordat de vereiste meldingsprocedure is doorlopen. De procedure voldoet in opzet waar het gaat om steunverlening die is gebaseerd op wet- en regelgeving. In deze gevallen is binnen het ministerie kennis aanwezig van alle regelingen die dienen te worden aangemeld. Bij incidentele subsidies, die alleen de begroting als basis hebben, bestaan echter nog risico's met betrekking tot de volledigheid van de aanmeldingen.

De Rekenkamer constateerde in de praktijk een aantal fouten. Het ging om:

- het uitvoeren van steunmaatregelen die zijn aangemeld bij de Europese Commissie maar nog niet door haar zijn goedgekeurd (circa f 3,3 miljoen);

– het verlenen van schadevergoedingen in gevallen waarin onverkorte toepassing van beleidsuitgangspunten aanleiding geeft tot verstoring van concurrentieverhoudingen (circa f 7 miljoen). Het ministerie beschouwde dit niet als een steunmaatregel, maar als een vorm van wettelijke bestuurscompensatie voor een van overheidswege opgelegde maatregel. Volgens de Rekenkamer had deze schadevergoedingsregeling als steunmaatregel bij de Europese Commissie gemeld moeten worden, zodat deze zelf een uitspraak had kunnen doen over het karakter van deze regeling;

– een onderzoekopdracht (circa f 3 miljoen), twee in 1994 en 1992 verhoogde, respectievelijk verstrekte garanties (circa f 2 miljoen, respectievelijk circa f 113 miljoen) en een in 1984 verstrekte lening (restant eind 1994 circa f 10 miljoen), die alle volgens de Rekenkamer aan de Europese Commissie gemeld hadden moeten worden omdat sprake was van steunverlening.

Tevens is correspondentie gaande tussen het ministerie en de Europese Commissie over een in 1992 verstrekte informele opdracht (circa f 9,5 miljoen).

De Rekenkamer concludeerde dat de procedure voor de aanmelding van steunverlening aan de Europese Commissie in opzet grotendeels voldoet, maar dat deze procedure in de praktijk nog niet goed functioneerde.

De minister was van mening dat de schadevergoedingsregeling in kwestie geen steunmaatregel is, omdat het niet toekennen van de schadevergoeding juist zou leiden tot verstoorde concurrentieverhoudingen.

Een aantal andere door de Rekenkamer genoemde fouten betreffen steun op basis van milieuwetgeving of aan economisch niet aantrekkelijke milieu-activiteiten. De minister zag hier geen verband met mogelijke concurrentievervalsing en achtte niet-aanmelden in deze gevallen dus niet fout.

De Rekenkamer blijft van mening dat de uiteindelijke beslissing of een steunmaatregel al dan niet concurrentievervalsend werkt in principe voorbehouden is aan de Europese Commissie.

2.5. Toepassing verrekenregeling bij directoraat-generaal Milieubeheer

De verrekenregeling maakt het departementen mogelijk om onderlinge betalingen van meer dan f 25 000 te doen via de rijkshoofdboekhouding door middel van een verrekenstuk in plaats van door middel van een betaling.

De Rekenkamer heeft de toepassing van de verrekenregeling bij het DGM onderzocht.

Uit het onderzoek bleek dat de administratieve organisatie in opzet voldoende waarborgen bevat voor een goede uitvoering van de verrekening door het DGM, en dat deze waarborgen werden nageleefd.

Wel constateerde de Rekenkamer dat bijna de helft van het totaal aantal verrekenstukken diende om posten kleiner dan f 25 000 te verrekenen. Hiermee is een deel van de werklast van DGM verschoven naar de rijkshoofdboekhouding, die door het Ministerie van Financiën wordt gevoerd. Daarmee heeft het DGM naar de mening van de Rekenkamer niet gehandeld in de geest van de verrekenregeling.

Tenslotte bleek dat in strijd werd gehandeld met de aanwijzingsregeling «Boeking buiten begrotingsverband» van het Ministerie van Financiën.

De door het DGM verrekende uitgaven werden namelijk buiten begrotingsverband verantwoord, ofschoon dit alleen is toegestaan als het ministerie fungeert als doorgeefluik voor andere overheidsdiensten. Met de desbetreffende uitgaven werd daarentegen naar de mening van de Rekenkamer ook door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een overheidstaak uitgevoerd. Deze uitgaven hadden dus volgens de Rekenkamer binnen begrotingsverband verantwoord moeten worden.

De minister schreef dat zowel de wijze van verrekenen van posten kleiner dan f 25 000 als de richtlijn voor het boeken buiten begrotingsverband haar nadrukkelijke aandacht zou krijgen.

2.6. Milieupaviljoen Ecodrome

Voor de realisatie van een milieupaviljoen op de wereldtuinbouw-tentoonstelling «Floriade 1992» in 1992 werd op 19 april 1991 een publiek-private samenwerking tot stand gebracht tussen overheid en bedrijfsleven, de Stichting Nationaal Milieupaviljoen Ecodrome.

De stichting had naast het realiseren en exploiteren van het Ecodrome als tweede doelstelling voor het milieupaviljoen een blijvende locatie en exploitatie te verzekeren na afloop van de Floriade.

De Rekenkamer ging na of de opzet en afwikkeling van het project in 1994 voldeden aan de eisen van financieel beheer.

De Rekenkamer stelde vast dat bij aanvang van het project sprake was van een onvoldoend onderbouwde kostenraming.

Tevens ontstonden als gevolg van een onduidelijke opdracht-verstrekking door het ministerie aanzienlijke aanloop- en overheadkosten. In november 1991 stelde de stichting orde op zaken, onder andere door de financiële onderbouwing te verbeteren.

Het ministerie zag erop toe dat het project Ecodrome op een ordelijke en controleerbare wijze werd afgewikkeld. Zo werd de totale bijdrage van het ministerie vastgesteld op grond van een gecertificeerde eindafrekening. Uit de eindafrekening bleek dat de uiteindelijke kosten ruimschoots binnen de bijgestelde kostenraming waren gebleven. Het ministerie stelde in overeenstemming met de eindafrekening zijn totale bijdrage eind 1994 vast op f 5 202 846.

Het paviljoen werd verkocht aan de gemeente Zwolle. Onderdeel van de overeenkomst was dat de stichting voor een bedrag van f 500 000 zou bijdragen in de kosten van demontage, opslag, transport en herbouw. Daarvan was f 235 000 bedoeld als bijdrage in de herbouwkosten, die zou worden uitbetaald als de gemeente Zwolle redelijkerwijs al het mogelijke in het werk zou stellen om het paviljoen uiterlijk 1 januari 1995 weer op te bouwen.

De AD van het ministerie stelde vast dat aan deze voorwaarde werd voldaan, waarmee tegemoet was gekomen aan de tweede doelstelling van de stichting.

De Rekenkamer concludeerde dat na problemen in de aanloopfase van het project het financieel beheer rond dit project voldeed aan de eisen.

2.7. Huisvestingstransacties andere ministeries

Bij Koninklijk besluit van 14 juli 1989 (Stb. 1989, 320) is het beheer van de huisvesting van het Rijk opgedragen aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De Rekenkamer stelde vast dat in 1993 diverse ministeries huisvestingstransacties aangingen waarvan de uitgaven waren geboekt op de materieelkosten van deze ministeries en niet op het desbetreffende

begotingsartikel van de Rijksgebouwendienst. Zij vond daarom de verantwoording van de uitgaven van dit artikel onvolledig. In een reactie liet de minister weten dat hij nader overleg met de minister van Financiën over deze materie zou hebben.

Dit overleg leidde ertoe dat in de begrotingsvoorschriften expliciet is opgenomen dat de uitgaven ten behoeve van de huisvesting die tot de taak van de Rijksgebouwendienst behoren, dienen te worden opgenomen op de begroting van de Rijkshuisvesting (onderdeel XI-B). De huisvestingsuitgaven welke in het kader van de Regeling taakverdeling rijkshuisvesting (Staatscourant 25 maart 1991, nr. 59) zijn gedefinieerd als gebruikerszaken zijn hiervan uitgezonderd.

De Rekenkamer is van mening dat hiermee de verantwoording van huisvestingsuitgaven afdoende is geregeld. Van onvolledigheid van deze verantwoording over 1994 is haar overigens niets gebleken.

2.8. Misbruik en oneigenlijk gebruik

2.8.1. Interimregeling ziektekosten ambtenaren

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer meldde de Rekenkamer dat de controle op de uitvoering van de Interimregeling ziektekosten ambtenaren (IRZK) niet aan de normen voldeed. Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 bleek dat deze controle in 1994 wel volgens de normen was uitgevoerd, maar nog niet helemaal was afgerond.

De Rekenkamer concludeert dat het M en O-beleid rond de IRZK voor 1994 toereikend was.

2.8.2. Besluit woninggebonden subsidies

2.8.2.1. Inleiding

De Rekenkamer concludeerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1993 dat het financieel beheer met betrekking tot het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) onder meer op het terrein van de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik tekortkomingen vertoonde.

Daarom werd als onderdeel van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 het in 1994 gevoerde beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid) beoordeeld aan de hand van de verantwoordingen over 1992. Deze werden in het najaar van 1994 afgewikkeld. De desbetreffende budgetten zijn, berekend op basis van netto contante waarde, circa f 1,8 miljard groot.

In het kader van het BWS krijgen de gemeenten (budgethouders) de beschikking over budgetten. De budgethouders hebben de mogelijkheden om te sparen tot een vooraf bepaalde spaargrens. Zij leggen jaarlijkse verantwoording af over de verplichtingen, aangegaan ten laste van de budgetten.

2.8.2.2. M en O-beleid ministerie

Uit het onderzoek bleek een tekortkoming in de regelgeving, namelijk dat deze mogelijk maakt dat de budgethouders bij het aangaan van de verplichtingen strategisch gedrag vertonen teneinde een spaargrens-overschrijding te voorkomen, hetgeen leidt tot oneigenlijk gebruik van BWS-gelden.

Het gaat hier bijvoorbeeld om het maximaal inschatten van subsidies voor sociale koopwoningen, terwijl deze subsidies gezien de rentestand en de inschatting van de inkomensverdeling van de toekomstige bewoners mogelijk lager vastgesteld hadden kunnen worden. Dit bleek

ook uit een door het ministerie uitgevoerde evaluatie van de verantwoordingen over 1993.

Naar aanleiding van deze evaluatie zegde de staatssecretaris de Tweede Kamer toe sancties te zullen treffen, indien blijkt dat de budgethouders met deze handelwijze niet binnen de grenzen van het BWS zijn gebleven.

De Rekenkamer beoordeelde de uitvoering van de inspectie met betrekking tot de afwikkeling van de verantwoordingen 1992 door de Inspectie Volkshuisvesting (IVH) als matig. Zo behoefde de dossiervorming de nodige aandacht.

De IVH verzamelde verder niet op een gestructureerde wijze informatie over de mate waarin koppelverkoop voorkomt. Koppelverkoop houdt in dat de koper van een woning wordt gedwongen tot afname van meerwerkpakketten.

Bij de afwikkeling van de verantwoordingen over 1993 zal de IVH een actievere rol gaan spelen en de budgethoudende bestuursorganen aan de hand van een aparte controlelijst M en O-beleid zo nodig apart benaderen over dit beleid. De Rekenkamer acht dit een stap in de goede richting.

De opzet van de review door de AD van de gemeentelijke accountantscontrole is toereikend. De vastlegging van zijn bevindingen behoeft evenwel verbetering. De Rekenkamer concludeerde dat voldoende inzicht werd verkregen in de werking van het gemeentelijke M en O-beleid.

Naast de sancties op het niet naleven van de formele vereisten zijn nu ook de sancties inzake het niet naleven van de materiële vereisten voldoende uitgewerkt. Wel verdient het aanbeveling deze sancties in het interne gedragsprotocol te laten vastleggen.

De evaluatie van het financieel beheer met betrekking tot het BWS behoeft verbetering, aangezien de M en O-gevoeligheid van het BWS geen speciale aandacht kreeg.

2.8.2.3. M en O-beleid budgethouders

Ten behoeve van de budgethouders is in 1991 een modelbeschrijving administratieve organisatie inzake het BWS uitgebracht, waarin ook aandacht wordt geschonken aan de afwikkeling van gegevens, die gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Budgethouders zijn evenwel niet verplicht dit model te hanteren.

Tevens is een «handreiking bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gedecentraliseerde volkshuisvestingssubsidieregelingen» (de M en O-handreiking) opgesteld, alsmede een modelsubsidieverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Van 16 van de 101 budgethouders die een verantwoording over 1992 hadden ingediend heeft de Rekenkamer het M en O-beleid beoordeeld. Zij stelde vast dat ondanks de geboden hulpmiddelen het M en O-beleid bij geen van deze budgethouders volledig uitgewerkt en gestructureerd was.

Anderzijds constateerde de Rekenkamer dat de accountants van deze budgethouders bij de verantwoordingen een goedkeurende verklaring afgaven, dan wel een verklaring met beperking, waarbij deze beperkingen niet het M en O-beleid betroffen.

2.8.2.4. Conclusies en reactie minister

De Rekenkamer concludeert dat het M en O-beleid ten aanzien van het BWS zowel bij het ministerie als bij de budgethouders nog niet toereikend is. Zij acht het feit dat de regelgeving budgethouders de mogelijkheid biedt om door door strategisch gedrag een spaargrensoverschrijding te voorkomen, een ernstige tekortkoming. Voorts behoeft het toezicht van de IVH verbetering, evenals de evaluatie.

Bij geen van de beoordeelde budgethouders bleek het M en O-beleid volledig uitgewerkt en gestructureerd, ondanks de handreiking die hen ter beschikking is gesteld. De Rekenkamer is van mening dat de minister voorwaarden moet stellen aan het M en O-beleid van de budgethouders.

De minister schreef dat voor de afhandeling van de verantwoordingsverslagen over 1994 ten aanzien van het gevoerde M en O-beleid een steekproef zal worden gehouden naar het functioneren van dit beleid bij in totaal 20 budgethouders. Dat zullen in ieder geval die budgethouders zijn waarbij eerder is gebleken dat het M en O-beleid onvoldoende vorm was gegeven. Bij de beoordeling van de verantwoordingsverslagen wordt rekening gehouden met opmerkingen die in het voorgaande jaar zijn gemaakt. Ten behoeve van de afhandeling van de verantwoordingsverslagen over 1994 is het sanctiebeleid per controlepunt uitgeschreven.

Ten aanzien van mogelijk strategisch gedrag van budgethouders merkt de minister op dat de IVH een nader onderzoek uitvoert wanneer het verantwoordingsverslag of andere signalen twijfels oproepen, bijvoorbeeld over de hardheid van de aangegane verplichtingen. Het als verplichting afboeken van geldelijke steun aan «fake»-plannen om overschrijding van een spaargrens te voorkomen wordt daarbij als onrechtmatig beschouwd.

De minister wijst er tenslotte op dat een toets of op grotere schaal koppelverkoop plaatsvindt niet via een dossieronderzoek kan worden gedaan. Daarvoor zou een veel breder onderzoek nodig zijn. De signalen over de mate waarin koppelverkoop voorkomt (te weten klachten van potentiële kopers) rechtvaardigen dit echter niet.

2.9. Fondsen

2.9.1. Inleiding

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 heeft de Rekenkamer voor een aantal ministeries het onderwerp «fondsen» onderzocht.

De volgende onderzoeksvragen stonden daarbij centraal:

- zijn de inrichting en vormgeving van de onderzochte fondsen wettelijk voldoende geregeld, dat wil zeggen, zijn in de instellingswet de motivering voor de oprichting, de taken en bevoegdheden, de bekostigingswijze, mogelijkheid voor reservevorming, de verantwoording en het toezicht geregeld;
- kan de minister zijn/haar verantwoordelijkheid voor de onderzochte fondsen voldoende waarmaken?

Bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werden het Stadsvernieuwingsfonds (SV-fonds) en het Fonds Luchtverontreiniging (LUVVO) onderzocht.

2.9.2. Stadsvernieuwingsfondsen

De wettelijke basis voor het Stadsvernieuwingsfonds wordt gevormd door de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (WSDV). Nadere bepalingen zijn opgenomen in het Besluit op de Stads- en dorpsvernieuwing (Besluit). Het fonds, opgericht op 5 september 1984, is geen rechtspersoon. Het financieel belang in 1994 bedroeg ruim f 1 miljard.

In het kader van de WSDV stort het Rijk middelen in een gemeentelijk fonds of provinciaal fonds (hierna beide als SV-fonds aangeduid). De gemeenten dienen dit geld te besteden aan herstel, verbetering, herindeling of sanering van bebouwde gedeelten van het gemeentelijk grondgebied.

Verdeling van dit budget over de gemeenten vindt plaats op basis van een bij algemene maatregel van bestuur geregelde verdeelsleutel.

Uit het onderzoek bleek dat de inrichting en vormgeving van het SV-fonds niet geheel voldoet aan de door de Rekenkamer gestelde eisen. Zo is de keuze voor een fondsconstructie niet gemotiveerd in de desbetreffende wet- en regelgeving. Tevens bestaat onduidelijkheid over een paar aspecten van de reserve- en vermogensvorming. Het betreft de basis van de rentetoevoeging (artikel 40, lid 2, WSDV) en de vraag of gemeenten een negatief saldo in het SV-fonds mogen aanhouden (artikel 40, lid 1, WSDV).

De voorgeschreven verantwoordingsinformatie (bestedingsverslagen) is voor de minister toereikend om zijn verantwoordelijkheid voor het fonds te kunnen dragen.

Namens het ministerie ziet de Inspectie Volkshuisvesting (IVH) toe op de tijdige ontvangst van de bestedingsverslagen. Bij niet-tijdige ontvangst wordt, overeenkomstig de regelgeving, aan gemeenten die een rechtstreekse bijdrage ontvangen een financiële sanctie opgelegd. De Rekenkamer constateert op grond van een beoordeling van de bestedingsverslagen over 1993 dat het controle- en sanctiebeleid op dit onderdeel voldoende is.

Ten aanzien van de gemeenten is het ministerie afhankelijk van het door de provincies uitgevoerde controle- en sanctiebeleid. De IVH functioneert als vangnet en signaleert eventuele tekortkomingen in het provinciale toezicht. De Rekenkamer concludeert dat de IVH deze taak naar behoren verricht.

Het provinciale toezicht op de gemeenten bleek niet altijd toereikend. De Rekenkamer vraagt zich af of niet ook voorzien zou moeten worden in een sanctiemogelijkheid ten aanzien van de uitvoerende provincies. Op dit onderdeel behoeft het controle- en sanctiebeleid naar haar oordeel verbetering.

De minister schreef in haar reactie dat op ambtelijk niveau overleg zal plaatsvinden over de onduidelijkheden rond de rentetoevoeging en de negatieve saldi in het SV-fonds.

Een wetswijzigingsvoorstel om een sanctiemogelijkheid ten aanzien van provincies in te voeren is in voorbereiding.

2.9.3. Luchtverontreinigingsfonds

De wettelijke basis voor het LUVVO wordt sinds 1 maart 1993 gevormd door de Wet Milieubeheer, daarvoor door de Wet Luchtverontreiniging.

In de Wet Milieubeheer is aangegeven dat het fonds een rechtspersoon is. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is verantwoordelijk voor het beheer van het LUVVO. Uitvoerende taken zijn opgedragen aan ambtenaren van het ministerie.

In de Memorie van Toelichting behorende bij de Wet Luchtverontreiniging wordt niet vermeld waarom destijds is gekozen voor de fondsconstructie. Ook uit andere stukken, zoals de Wet Milieubeheer en het Besluit Fonds Luchtverontreiniging, wordt dit niet duidelijk.

Nadere bepalingen omtrent de inrichting en administratie van het LUVVO en het toezicht hierop zijn opgenomen in het Besluit Fonds Luchtverontreiniging.

Het LUVVO heeft tot doel iedereen die ten gevolge van plotseling optredende luchtverontreiniging schade heeft geleden, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven, op zijn verzoek een vergoeding toe te kennen. Het fonds wordt gevoed uit het begrotingsartikel 05.18, dat betrekking heeft op schadevergoedingen.

De reserve- en vermogensvorming bij het LUVVO maakt het mogelijk de bijdragen van het ministerie gelijkmatig te houden. De Rekenkamer stelde evenwel vast dat er relatief grote fluctuaties in deze bijdragen zijn (1990: 0, 1991: f 2 miljoen, 1992: f 3 miljoen en 1994: 0). De Rekenkamer beveelt aan dit punt te betrekken in de geplande evaluatie van het LUVVO in 1996.

De Rekenkamer stelde vast dat conform het Besluit Fonds Luchtverontreiniging het verslag van het LUVVO over 1994 vóór 1 mei 1995 is gecontroleerd door de AD en van een goedkeurende accountantsverklaring is voorzien.

De Rekenkamer concludeert dat de inrichting en vormgeving van het LUVVO niet geheel aan de volgens haar noodzakelijke eisen voldoet. In de desbetreffende wet- en regelgeving ontbrak namelijk een motivering van de keuze voor een fondsconstructie.

De Rekenkamer concludeert voorts dat de minister tijdig de informatie ontvangt die minimaal benodigd is om verantwoordelijkheid voor het LUVVO te kunnen dragen.

De minister schreef in haar reactie dat uit de geschiedenis rond de totstandkoming van het LUVVO kan worden afgeleid dat de belangrijkste motieven voor oprichting waren:

- het creëren van vermogen, zodat altijd voldoende middelen beschikbaar zouden zijn om schadevergoedingen uit te keren;
- het voorkomen van voordurende aanpassingen van de begroting, dit gezien de onzekerheid over de jaarlijkse uitgaven.

De minister bevestigde dat instelling van het fonds niet had geleid tot een gelijkmatig uitgavenverloop van het ministerie. Zij gaf aan dat dit ook niet het doel was.

2.10. Terughoudend verplichtingenbeleid

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. De centrale directie Financiële en Economische Zaken (CDFEZ) diende er vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De AD werd belast met het toezicht op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid.

Uit het onderzoek bleek dat de belanghebbenden volledig, tijdig en juist werden geïnformeerd over de eigen invulling van het ministerie van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de instructies van de minister van Financiën ten aanzien van drie verplichtingencategorieën naast zich neerlegde. Dit betrof:

- de complementaire verplichtingen;
- het JR-120-programma van de Rijksgebouwendienst (de bouw van gevangeniszellen);
- verplichtingen die bij niet-aangaan zouden leiden tot vertragingen in de nieuwe of hernieuwde huisvesting van rijksdiensten.

Dit had tot gevolg dat er verplichtingen in strijd met de richtlijnen van het Ministerie van Financiën zijn aangegaan.

Als gevolg van de sterke decentralisatie van het ministerie is het toezicht van de CDFEZ globaal van karakter. Directer toezicht wordt uitgeoefend door de verificatiefuncties binnen de directoraten-generaal.

De Rekenkamer stelde vast dat de CDFEZ het door de minister van Financiën beoogde toezicht op het terughoudend verplichtingenbeleid te

beperkt heeft uitgeoefend. Bij de directoraten-generaal was het begrip «onvermijdelijke verplichting» in onvoldoende mate geoperationaliseerd, waardoor de verificatiefunctie binnen het departement niet overal met dezelfde diepgang werd uitgeoefend.

De AD heeft het toezicht door de CDFEZ niet vooraf beoordeeld. Wel heeft de AD achteraf de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid gecontroleerd.

De Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer niet op voldoende wijze invulling heeft gegeven aan het terughoudend verplichtingenbeleid.

2.11. Opvallende verschillen tussen begroting en realisatie

De Rekenkamer heeft een onderzoek ingesteld naar de toelichting bij de rekeningen 1993 en 1994 van twee artikelen die een opvallend verschil tussen begroting en realisatie te gaven. Het betrof artikel U 05.02 Materieel (in 1994 de artikelonderdelen 05.01.06 en 05.01.07) en artikelonderdeel U 05.16.03 Lucht en Energie.

Vanaf 1989 tot en met 1993 was er op het artikel 05.02 sprake van een overschrijding door steeds andere, niet te voorziene oorzaken. In 1993 was de overschrijding 6% (ruim f 2 miljoen); in 1994 was sprake van een geringe overschrijding van 1% (f 441 000).

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat deze verschillen in de toelichtingen bij de rekeningen 1993 en 1994 juist en volledig zijn toegelicht.

In de jaren 1991–1993 was op het artikelonderdeel 05.16.03 sprake van een overschrijding van 41% (ruim f 17 miljoen). In 1994 vond een overschrijding plaats van 1% (f 141 000).

De in de toelichting 1993 en 1994 genoemde oorzaken voor de onder- en overschrijding op artikel 05.16.03 zijn juist doch niet altijd volledig. De onvolledigheden waren de volgende:

- In de toelichting bij de rekening 1994 wordt een bedrag aan onderuitputting vermeld van 7,3 miljoen met als reden het vervallen van het project Wijster. In feite betrof een deel van het verschil nieuwe verplichtingen die in 1994 niet tot kasuitgaven leidden.
- In de toelichting bij de rekening 1994 wordt een mutatie van 2,5 miljoen opgevoerd met als toelichting «intensivering in 1993 van de uitvoering van de Subsidieregeling Energiezuinige en Emissie-arme Verwarmingstoestellen». Uit deze toelichting wordt niet duidelijk dat de overschrijding f 4,15 miljoen bedroeg, waarvan f 1,65 miljoen binnen het artikelonderdeel werd gevonden.
- De toelichting bij de slotwet 1994 vermeldt als reden voor de correctie interne herschikking van f 2 miljoen de versnelde uitvoering van de subsidieregeling NO_x-arme gasmotoren, waarbij f 1,5 miljoen meer aan betalingen werd verricht. In de toelichting komt niet tot uiting dat het hier om budgetverhoging van f 0,5 miljoen gaat.

De Rekenkamer beoordeelt de toelichting bij artikel 05.16.03 als niet geheel toereikend.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1994 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wél overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1994, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	32 792,7	13 635,6	17 365,0
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	32 785,7	13 607,2	17 365,0
Fouten en onzekerheden	7,0	28,4	0

¹ Het bedrag van verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 24 590,1 miljoen, respectievelijk f 143,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet accoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden wordt gegeven in de overzichten in de bijlage.

Een aantal fouten en onzekerheden is al besproken in hoofdstuk 2. Op de resterende wordt nu ingegaan:

- artikel 03.64, Bijdragen verbetering huurwoningen. Bij dit artikel constateerde de AD, evenals over 1993, onjuiste berekeningen en onterechte toekenningen, als gevolg waarvan onrechtmatige bijdragen tot een bedrag van f 28,4 miljoen waren gedaan;
- artikel 04.03, Onderzoek en overige uitgaven. Ten laste van dit artikel zijn verplichtingen in het kader van de Bijdrage uitvoering ruimtelijk beleid ad f 7 miljoen verantwoord. In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 stelde de Rekenkamer vast dat de categorie specifieke uitkeringen die geen spoedeisend of tijdelijk karakter hebben, bij of krachtens wet dienen te zijn geregeld. De bijdrage behoort tot deze categorie. Tot op heden ontbrak evenwel een regeling bij of krachtens wet van deze bijdragen, zodat de Rekenkamer de desbetreffende verplichtingen ad f 7 miljoen als onrechtmatig aanmerkt.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening aan de eisen voldoet.

3.3. Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staat een debet- en creditbedrag van f 214 434,7 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 181 110,9 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 61 261,5 miljoen niet (zie paragraaf 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel).

De Rekenkamer heeft in de beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen. De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording voldoet aan de eerstgenoemde eis. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van een bedrag van f 7,0 miljoen aan verplichtingen en f 28,4 miljoen aan uitgaven, waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was aangegaan, respectievelijk uitgegeven.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

Artikel	Omschrijving	Omvang	Fouten/ onzeker- heden	Reden	Paragraaf
03.64	Bijdragen verbetering huurwoningen	349,2	28,4	Onrechtmatig, overige onrechtmatigheden	3.1
Totaal fouten en onzekerheden			28,4		

Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

Artikel	Omschrijving	Omvang	Fouten/ onzeker- heden	Reden	Paragraaf
04.03	Onderzoek en overige uitgaven	34,1	7,0	Onrechtmatig, ontbreken vereiste wettelijke grondslag	3.1
Totaal fouten			7,0		

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Inhoud	Blz.
Samenvatting	172
1 Inleiding	173
2 Financieel beheer	174
2.1 Accountantscontrole	174
2.2 Contractuitgaven	174
2.3 Aanmelding steunmaatregelen bij de Europese Commissie	176
2.4 Betaling f 75 miljoen Zeeuwse havenschappen	176
2.5 Financieel Administratief Informatiesysteem	177
2.6 Rijksdienst voor het Wegverkeer	178
2.7 Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren	179
2.8 Specifieke uitkeringen	180
2.9 Toezeggingen minister 1993	180
2.10 Misbruik en oneigenlijk gebruik	181
2.11 Infrastructuurfonds	182
2.12 Agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	184
2.13 Invoering terughoudend verplichtingenbeleid	186
2.14 Opvallende verschillen tussen de begroting en realisatie	187
3 Financiële verantwoording	188
3.1 Rekening	188
3.2 Toelichting bij de rekening	189
3.3 Saldibalans en de toelichting	189
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	190
Bijlage	191

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In 97% van de uitgaven, 100% van de ontvangsten en 100% van de verplichtingen trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De ontvangsten zijn echter niet volledig. Een bedrag van f 2 238,9 miljoen aan ontvangsten uit hoofde van de verkoop van aandelen KPN bleek, vanwege het ontbreken van de vereiste wettelijke grondslag van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) i.o., onrechtmatig ten gunste te zijn gebracht van het FES i.o.

Ook had de Rekenkamer nog steeds geen zekerheid over de volledigheid van de ontvangsten uit heffingen in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, omdat niet duidelijk was of de uitvoering van het controlebeleid voldoende was. Wanneer in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 blijkt dat dit nog steeds niet aan de eisen voldoet, zal de Rekenkamer overwegen een bezwaarprocedure te starten (artikel 55 Comptabiliteitswet).

De onderzoeken naar het financieel beheer leverden eveneens belangrijke punten van kritiek op.

Bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer bestaan reeds sinds enige jaren belangrijke knelpunten in de administratieve organisatie. De ernst van de nog bestaande problemen en de onzekerheden in de rekening die daarvan het gevolg zijn houden naar de mening van de Rekenkamer in dat er sprake is van onvoldoende ordelijk financieel beheer. Dit leidde ertoe dat de Rekenkamer de rechtmatigheid niet met zekerheid kon vaststellen van f 5,8 miljoen in de uitgaven, f 26,4 miljoen in de keuringsopbrengsten, f 13,1 miljoen in de ontvangsten inzake afgifte documenten en f 130,8 miljoen in de openstaande verplichtingen. Aangezien zij deze tekortkomingen al enige jaren heeft geconstateerd heeft de Rekenkamer hiertegen bezwaar gemaakt (artikel 55 Comptabiliteitswet). Op grond van de door de minister aangekondigde verbeteringsacties heeft zij haar bezwaar niet gehandhaafd.

De Rekenkamer had wederom geen zekerheid over de rechtmatigheid van de contractuitgaven in de grond-, water- en wegenbouw (GWW), thans tot een bedrag van f 173,3 miljoen. Het is de bedoeling dat het financieel beheer van de GWW-contractuitgaven op zijn laatst in 1996 op orde is.

Ook rond onderzoekscontracten en overige contracten bestaan al enige jaren tekortkomingen in de administratieve organisatie. Aangezien het de Rekenkamer is gebleken dat in 1994 en 1995 veel maatregelen zijn genomen om opzet en werking van de administratieve organisatie en de interne controle van deze contracten te verbeteren en bovendien in 1994 het bedrag waarvan de rechtmatigheid niet kan worden vastgesteld aanmerkelijk is afgenomen, heeft de Rekenkamer dit jaar afgezien van het maken van bezwaar (artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet). In het rechtmatigheidsonderzoek 1995 zal de Rekenkamer deze zaak opnieuw bezien.

De overige onderzoeken naar onderdelen van het financieel beheer leverden deels positieve, deels negatieve oordelen op, die overigens niet alle gevolgen hadden voor de financiële verantwoording. Positieve oordelen waren er over het M en O-beleid voor de Stimuleringsregeling scheepvaartsector en voor de Interimregeling ziektekosten ambtenaren, de primaire vastlegging van gegevens in het Financieel Administratief Informatiesysteem, de inrichting en vormgeving van het Infrastructuur-

fonds, de aanmelding van steunmaatregelen bij de Europese Commissie en de specifieke uitkeringen.

Negatieve oordelen waren er over de toelichting op opvallende verschillen tussen begroting en realisatie bij twee ontvangstartikelen, en de vormgeving van de verhouding tussen het ministerie en het agentschap KNMI.

Een eindejaarsbetaling van f 75 miljoen ten behoeve van de beëindiging van de deelname in de Zeeuwse havenschappen is als voorschot betaald met de kennelijke bedoeling beschikbaar begrotingsgeld te parkeren en derhalve onrechtmatig.

De minister van Verkeer en Waterstaat schreef in haar reactie dat het toegezegde onderzoek naar het effect van aanvullende controle-inspanningen op de heffingsopbrengst van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren binnenkort zou worden afgerond. De minister ging ervan uit dat de door haar in gang gezette en voorzien maatregelen om het financieel beheer van de Rijksdienst voor het Wegverkeer te verbeteren nog in 1995 tot resultaat zou leiden. Voorts waren er verbeteringsmaatregelen voor de administratieve organisatie rond contractuitgaven, zowel voor grond-, wegen- en waterbouw als voor de overige contracten, getroffen. Zij verwachtte daarvan in 1996, respectievelijk eind 1995, resultaat.

Met de conclusies van de Rekenkamer over het agentschap KNMI was zij het oneens. Volgens haar voldeed de opzet van het agentschap aan de voorwaarden en was de hoofddoelstelling – een zakelijker bedrijfsvoering – gerealiseerd.

Volgens de minister was al het mogelijke gedaan om de betaling van f 75 miljoen aan de Zeeuwse havenschappen rechtmatig te laten verlopen en was men daar ook in geslaagd.

Volgens de Rekenkamer was het consequenter geweest, uitgaande van de problematiek waarvoor de minister zich kennelijk gesteld zag, een wetsvoorstel tot betaling van f 75 miljoen ten laste van de begroting 1995 aan de Staten-Generaal voor te leggen.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Verkeer en Waterstaat gecorrespondeerd. Haar reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1994.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meegenomen.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde fouten en onzekerheden met een verwijzing naar de paragrafen waarin deze worden toegelicht.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1994 gegeven. In een aantal deelverklaringen over departementsonderdelen is een verklaring met beperking gegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1994. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2. Contractuitgaven

2.2.1. Grond-, water- en wegenbouwcontracten

In de rapporten bij de rekening 1990 en 1991 en de rapporten bij de financiële verantwoording 1992 en 1993 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Rijkswegenfonds constateerde de Rekenkamer dat de administratieve organisatie en interne controle voor de contractuitgaven in de grond-, water- en wegenbouw (GWW) nog niet aan de eisen voldeed. Hierdoor had zij geen zekerheid over de rechtmatigheid van de GWW-uitgaven. In 1993 bedroegen die in totaal f 259 miljoen bij het ministerie en f 1,6 miljard bij het Rijkswegenfonds.

Het Infrastructuurfonds is per 1 januari 1994 ingesteld bij de Wet Infrastructuurfonds (Stb. 1993, 319). Alle GWW-contractuitgaven van het Rijkswegenfonds en een deel van de GWW-contractuitgaven van hoofdstuk XII zijn per 1 januari 1994 overgeheveld naar het Infrastructuurfonds. Deze worden behandeld in het hoofdstuk «Infrastructuurfonds» in deze bundel.

Uit de samenvattende accountantsrapporten van de AD over 1994 inzake de verantwoording van het ministerie en het Infrastructuurfonds bleek dat het totaal bedrag waarvoor onzekerheid over de rechtmatigheid bestond, gedaald was van circa f 1,9 miljard in 1993 tot circa f 450 miljoen in 1994. De Rekenkamer concludeert dat over 1994 in zowel de opzet als de werking van de administratieve organisatie rond de contractuitgaven verbeteringen zijn opgetreden. Vanwege de overgebleven tekortkomingen in de administratieve organisatie heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven van in totaal f 173,3 miljoen (artikelen 02.12, 02.16, 02.32, 02.33, 02.34, 02.38 en 02.39).

2.2.2. Overige contracten

De AD heeft herhaaldelijk gerapporteerd over gebreken in de administratieve organisatie voor contracten die geen betrekking hebben op grond-, water- en wegenbouw. Als gevolg van deze tekortkomingen kan onder meer de relatie tussen uitgaven voor verstrekte opdrachten en de geleverde prestaties niet altijd worden vastgesteld.

In 1991 betrof de onzekerheid over de rechtmatigheid f 23,1 miljoen aan uitgaven. In 1992 ging het om f 41,4 miljoen en in 1993 om f 49,9 miljoen (elf dienstsonderdelen en achttien uitgavenartikelen).

Uit de tussentijdse rapportages van de AD over de periode januari 1994 tot en met oktober 1994 blijkt dat de eerder geconstateerde tekortkomingen in 1994 in hoofdlijnen nog steeds bestonden. Bij diverse dienstsonderdelen werden op bepaalde punten wel enige verbeteringen geconstateerd.

In het rapport bij de financiële verantwoording 1993 kondigde de Rekenkamer aan, dat zij aan deze problematiek aandacht zou besteden in haar rechtmatigheidsonderzoek 1994.

Uit het onderzoek bleek dat het ministerie in 1994 en 1995 diverse maatregelen heeft genomen ter verbetering van de opzet en werking van de administratieve organisatie en interne controle van de onderzoekscontracten en overige contracten.

Dit betrof onder andere:

- het vaststellen van voorschriften voor toezicht bij contracten over de f 100 000 en voor het gebruik van een checklist voor toezicht op contracten boven de f 250 000 (directoraat-generaal Vervoer);
- de invoering van een modelovereenkomst voor onderzoek en advies (Rijksdienst voor het Wegverkeer);
- het uitbrengen van een handleiding budgetbeheer met onder andere de regelgeving rond het contractbeheer (Centrale Diensten);
- het opstellen van een concept-aanschrijving over de wijze van toetsing van urenregistratie van opdrachtnemers (Rijksluchtvaartdienst);
- het opstellen van actieplannen voor de verbetering van het contractenbeheer (Rijkswaterstaat);
- het opstellen van een handleiding voor contractbeheersing (Dienst Weg- en Waterbouwkunde);
- het opstellen van een controlememorandum voor contracten (Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling).

De directeur Financieel-Economische Zaken (FEZ) heeft aan het Audit Committee gemeld dat naar verwachting uiterlijk in het derde kwartaal van 1995 de belangrijkste knelpunten structureel zullen zijn opgelost. Uit de resultaten van de accountantscontrole over 1994 bleek dat het bedrag aan onzekerheden ten opzichte van 1993 sterk was verminderd, van bijna f 50 miljoen in 1993 tot f 13,2 miljoen, verspreid over verschillende artikelen.

De Rekenkamer concludeert dat het grootste deel van de in 1993 geconstateerde tekortkomingen in 1994 nog niet was opgeheven. De in 1994 en 1995 in gang gezette maatregelen moeten voor een deel nog worden uitgewerkt en ingevoerd. Het resultaat zal pas in de tweede helft van 1995 toetsbaar zijn. Hierdoor was er in 1994 nog geen sprake van een toereikend financieel beheer. Wel was het bedrag aan onzekerheid over de rechtmatigheid van uitgaven ten opzichte van 1993 sterk verminderd.

Vanwege tekortkomingen in de administratieve organisatie heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven van in totaal f 7,4 miljoen (artikelen 01.05, 01.09, 02.14, 02.35, 02.52, 03.40, 04.03, 05.02 en 05.30). Dit bedrag is lager dan de door de AD geconstateerde onzekerheid omdat bij bepaalde uitgavenartikelen de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer niet worden overschreden.

De minister schreef terug dat de verwachting dat eind 1995 de belangrijkste knelpunten zullen zijn opgelost nog steeds valide was. Het Audit Committee wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van de verbeteringsacties. Inherent aan de categorie uitgaven is echter volgens haar dat nooit absolute zekerheid ten aanzien van uren- en onderzoekscontracten kan worden bereikt. Door het treffen van controlematregelen, dan wel het opnemen van extra voorwaarden in de contracten is wel een hoge mate van zekerheid te verkrijgen.

De Rekenkamer zal in haar rechtmatigheidsonderzoek 1995 opnieuw onderzoek of het financieel beheer rond contracten die geen betrekking hebben op grond-, water- en wegenbouw toereikend is.

Wanneer dat niet het geval is zal zij ernstig overwegen een bezwaarprocedure te starten (artikel 55 Comptabiliteitswet).

2.3. Aanmelding steunmaatregelen bij de Europese Commissie

De Rekenkamer heeft onderzocht of gewaarborgd is dat alle steunmaatregelen vooraf worden aangemeld bij de Europese Commissie ingevolge de artikelen 92 en 93 van het EEG-verdrag.

Aanmelding is nodig teneinde de Europese Commissie te laten beoordelen of een bepaalde steunmaatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie niet ongunstig zal beïnvloeden en zodoende verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

De Rekenkamer constateerde dat in 1994 in de administratieve organisatie geen dwingende procedure was opgenomen die er in voorziet dat alle steunmaatregelen vooraf worden aangemeld. Wel heeft het Audit Committee van het ministerie begin 1995 besloten dat door middel van een aanschrijving van de secretaris-generaal aan de diensten kenbaar zal worden gemaakt dat alle steunmaatregelen ter toetsing en voor medeparaaf aan de directies Financieel-Economische Zaken en Juridische Zaken gezonden dienen te worden. Tevens zal een tekst in het handboek Subsidies worden opgenomen waarin melding wordt gemaakt van deze verplichting. De directie Juridische Zaken zal registreren welke steunmaatregelen bij de Europese Commissie zijn aangemeld.

De Rekenkamer acht de voorziene maatregelen voldoende.

De minister schreef in haar antwoord dat de maatregelen inmiddels waren gerealiseerd.

2.4. Betaling f 75 miljoen Zeeuwse havenschappen

De Rekenkamer heeft een slotwetmutatie onderzocht die betrekking had op een in december 1994 gedane uitgave van f 75 miljoen (artikel 03.42 Havenschapsbijdragen). De slotwetmutatie kwam voort uit de voorgenomen beëindiging van de deelname van het Rijk aan de havenschappen Vlissingen en Terneuzen.

Volgens de memorie van toelichting bij artikel 10, tweede lid van de Comptabiliteitswet mogen slotwetmutaties geen beleidsmatige mutaties bevatten.

In de voorlopige rekening 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 104, nr. 1) die door het Ministerie van Financiën wordt opgesteld, is echter onder hoofdstuk XII Verkeer en Waterstaat vermeld dat de post van f 75 miljoen een beleidsmatige mutatie betreft met als omschrijving «uittreding havenschappen Terneuzen/Vlissingen». De minister deelde tijdens de plenaire behandeling van de najaarsnota op 20 december 1994 de Tweede Kamer mondeling mee dat dit bedrag formeel in de najaarsnota opgenomen had moeten worden.

De Rekenkamer concludeert hieruit dat de uitgaaf van f 75 miljoen niet bij het voorstel van de slotwet ter autorisatie had mogen worden aangeboden.

De betaling van f 75 miljoen is gebaseerd op een beginselakkoord over de beëindiging van de deelname van het Rijk aan de havenschappen Vlissingen en Terneuzen.

Het beginselakkoord zou zo spoedig mogelijk worden omgezet in een definitieve overeenkomst.

Op 1 juni 1995 was de definitieve overeenkomst echter nog niet gesloten.

Het ministerie heeft de betaling van f 75 miljoen als een voorschot aangemerkt. De minister van Financiën heeft hiervoor zijn toestemming gegeven.

De Rekenkamer is echter van mening dat de betaling van het definitieve vast te stellen bedrag ook na de datum van ingang van de nog vast te stellen wet tot uittreding uit de havenschappen had kunnen plaatsvinden. Volgens de Rekenkamer is hier sprake van voorschotverlening met de kennelijke bedoeling beschikbaar begrotingsgeld te parkeren. Zij acht dit op grond van het Besluit verlening voorschotten 1994 niet gerechtvaardigd.

De Rekenkamer is van oordeel dat het in de rekening 1994 opgenomen bedrag van f 75 miljoen (artikel 03.42 Havenschapsbijdragen) als onrechtmatig dient te worden aangemerkt.

De minister schreef in haar reactie, dat de betaalbaarstelling van de f 75 miljoen een doorslaggevende factor was in de onderhandelingen met de Havenschappen. Op grond van dat feit acht zij het belang van het Rijk, een valide argument voor het verstrekken van een voorschot, in dit geval duidelijk. Zij is het dan ook niet eens met de kwalificatie «onrechtmatig».

Dat de desbetreffende begrotingsmutatie niet in de najaarsnota was opgenomen houdt verband met het feit dat in die fase van de onderhandelingen de standpunten nog sterk uiteenliepen. Indien toch een begrotingsmutatie in de najaarsnota was gemeld zou het risico hebben bestaan dat de betrokken havenschapsbestuurders zouden zijn geïnformeerd over de onderhandelingsruimte van het Rijk. Het rijksbelang zou daarmee niet gediend zijn geweest.

De Rekenkamer tekent hierbij aan dat, uitgaande van de problematiek waarvoor de minister zich kennelijk gesteld zag, een in het stelsel van de Comptabiliteitswet passende consequentie van deze opvatting zou zijn geweest een wetsvoorstel tot betaling van f 75 miljoen ten laste van de begroting 1995 aan de Staten-Generaal voor te leggen.

2.5. Financieel Administratief Informatiesysteem

De AD maakt bij zijn controles gebruik van de in het Financieel Administratief Informatiesysteem (FAIS) ingevoerde en opgeslagen gegevens en van de bij 26 dienstonderdelen in het FAIS decentraal ingebrachte en beheerde bestanden. Het is dus van belang dat er zekerheid bestaat omtrent de betrouwbaarheid van de ingevoerde gegevens en de integriteit van de door de AD gekopieerde bestanden.

De Rekenkamer heeft de opzet van de administratieve organisatie en de interne controle rondom de vastlegging van gegevens in het FAIS door de dienstdelen, het beheer van de FAIS-bestanden bij drie dienstonderdelen en het beheer van de gekopieerde FAIS-bestanden door de AD beoordeeld.

Bij de drie onderzochte dienstonderdelen bleken de vereiste functiescheidingen in opzet aanwezig. Vanwege een beperkte personeelsbezetting was het echter in de praktijk soms moeilijk de functiescheiding te realiseren.

Alle onderzochte dienstonderdelen bleken een vrij grote autonomie te hebben ten aanzien van de toepassing van het systeem en de invulling van de administratieve organisatie in de gebruikersorganisatie. Daardoor waren er tamelijk grote verschillen in beheer en implementatie.

De Rekenkamer achtte het beheer van de gekopieerde FAIS-bestanden door de AD van een goed niveau.

De Rekenkamer concludeert dat de administratieve organisatie en interne controle rondom de primaire vastlegging van gegevens in het FAIS door de dienstonderdelen voldoet aan de eisen. Het beheer van de FAIS-bestanden bij de onderzochte dienstonderdelen is in het algemeen van voldoende niveau.

2.6. Rijksdienst voor het Wegverkeer

De Rekenkamer heeft in de jaren 1987 tot en met 1993 in haar rapporten bij de rekening/financiële verantwoording gerapporteerd over een aantal belangrijke knelpunten in de administratieve organisatie van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). In 1993 schreef de Rekenkamer dat in het rechtmatigheidsonderzoek 1994 hieraan bijzondere aandacht zou worden gegeven mede in verband met de voorgenomen verzelfstandiging per 1 juli 1996.

De Rekenkamer heeft onderzocht of de volgende knelpunten zijn opgeheven:

- het niet naleven van de inkoopprocedure, het ontbreken van een adequate factuurcontrole en een toereikende bevoegdhedenregeling;
- het niet naleven van de procedures met betrekking tot de verplichtingen, het ontbreken van een adequaat contractenregister en een afstemming daarvan met de financiële administratie;
- het ontbreken van een goede opzet en werking van de administratieve organisatie en interne controle bij de afdeling Binnendienst ten aanzien van de keuringsopbrengsten;
- de tekortkomingen in de werking van de administratieve organisatie en interne controle bij de afdeling Buitendienst met betrekking tot de keuringsopbrengsten;
- de tekortkomingen inzake het kasbeheer van de RDW met name bij de afdeling Buitendienst.

Om de tekortkomingen in de factuurcontrole op te heffen werden eind 1994 meer mensen ingezet bij de verificatie. Deze oplossing is echter slechts deels structureel, omdat hier ook tijdelijke krachten bij betrokken waren.

De bevoegdhedenregeling voor de inkoopprocedure is geactualiseerd.

De procedures rond de uitgaven en de verplichtingen zijn in 1994 niet voldoende door de RDW nageleefd. De herstelacties die in dit kader door de RDW zijn verricht hebben geleid tot meer zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven. Voor een verbetering van het financieel beheer is het volgens de Rekenkamer echter noodzakelijk dat deze acties worden omgezet in een goede interne controle op de in rekening gebrachte prijzen en prestaties en op de volledigheid en tijdigheid van de verplichtingenregistratie.

Het contractenregister, noodzakelijk voor de vaststelling van de volledigheid van de verplichtingen, is in 1994 in gebruik genomen. Er zal in 1995 maandelijks een afstemming plaatsvinden met de financiële administratie.

Het ministerie heeft de problemen met de administratieve organisatie en interne controle bij de afdeling Binnendienst ten aanzien van de keuringsopbrengsten in opzet opgelost.

De beschrijvingen van de administratieve organisatie en interne controle zijn vastgelegd. Zij gaan uit van een strikte scheiding van uitvoering en toezicht. De functiescheiding is gedeeltelijk gerealiseerd.

Het ministerie zegde toe de financiële functie bij de afdeling Buitendienst te zullen versterken, onder meer door het instellen van een

bedrijfsbureau. Het aantal kleine keuringsplaatsen, waar onvoldoende functiescheiding kan worden aangebracht, zou verminderd worden. Ook zal de gegevensbeveiliging in de geautomatiseerde keuringsopbrengstenadministratie verbeterd worden.

De Rekenkamer acht de door het ministerie toegezegde maatregelen in beginsel toereikend.

In het kader van het kasbeheer concludeert de Rekenkamer dat de RDW in 1994 een belangrijke verbetering heeft gerealiseerd met de opstelling van kasinstructies. Indien in 1995 de naleving van deze instructies voldoende door de RDW wordt vastgesteld en voorts het door de afdeling Financiën en Control te houden toezicht op de afdrachten meer continu plaatsvindt zal daarmee een belangrijke verbetering van het financieel beheer zijn gerealiseerd. Voorts verdient het volgens de Rekenkamer aanbeveling om maatregelen te nemen gericht op de betrouwbaarheid van de keuringsopbrengstenadministratie van de afdeling Buitendienst en op verbetering van de met deze administratie op te stellen overzichten.

Het ministerie is er sinds 1986 niet in geslaagd de contant-geldstromen op een goede manier in de administratieve organisatie te verwerken. Voor 1995 zijn maatregelen toegezegd om het contantgeldverkeer bij de Binnendienst en de Buitendienst geheel uit te bannen. Omdat hiervoor een wetwijziging noodzakelijk is kan dit pas in 1996 worden geëffectueerd.

Op grond van het voorgaande heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven ad f 5,8 miljoen (artikelen 08.10 (Keuring en toezicht motorrijtuigen) en 08.20 (Informatie motorvoertuigen en rijbewijzen)), geen zekerheid over de volledigheid van de ontvangsten ad f 26,4 miljoen (artikel 08.10) en geen zekerheid over de volledigheid van de openstaande verplichtingen ad f 130,8 miljoen.

Aangezien zij deze tekortkomingen al enige jaren heeft geconstateerd heeft de Rekenkamer bezwaar gemaakt (artikel 55 Comptabiliteitswet).

De minister schreef terug dat haar in 1994 gestarte operatie om het financieel beheer te verbeteren nog niet had geleid tot een ordelijk financieel beheer, maar dat het wel een goed inzicht in de feiten en een goed handvat voor de in gang gezette structurele verbeteringsacties had opgeleverd. De verbeteringsmaatregelen zijn samengevat in een Masterplan Financieel beheer, dat voorzien is van een tijdpad, een prioriteitstelling en een checklist Concrete Acties. Zij ging ervan uit dat dit nog in 1995 tot een aanvaardbaar financieel beheer zou leiden.

De Rekenkamer handhaaft op grond van de door de minister aangekondigde acties haar bezwaar niet.

2.7. Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren

In de rechtmatigheidsonderzoeken 1992 en 1993 meldde de Rekenkamer dat zij geen zekerheid had over de volledigheid van de ontvangsten uit de heffingen in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) omdat de uitvoering van het controlebeleid ontoereikend was. De minister deed in de toelichting bij de rekening 1993 een toezegging dat zij in 1994 een kosten/baten-analyse voor de gerichte intensivering van de controles zou laten uitvoeren.

Tijdens het begrotingsonderzoek 1995 van Verkeer en Waterstaat heeft de minister ook aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat toegezegd dat er een onderzoek zal worden ingesteld naar het effect van aanvullende controle-inspanningen op de heffingsopbrengst. Op 3 mei 1995 deelde de minister aan deze commissie mee dat dit onderzoek

gaande is. Het betreft een controleproject bij enkele bedrijven en een rioolwaterzuiverings-installatie. De AD heeft over 1994 uitgesproken dat er sprake is van onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten (f 113,5 miljoen) in het kader van de WVO, aangezien het nog niet duidelijk was of de uitvoering van het controlebeleid door de Rijkswaterstaat als geheel voldoende was.

Op grond van de bevindingen van de AD blijft de Rekenkamer van oordeel dat zij geen zekerheid heeft over de volledigheid van de ontvangsten uit de heffingen (f 113,5 miljoen), die zijn verantwoord op ontvangstenartikel 02.36.

De Rekenkamer zal in haar rechtmatigheidsonderzoek 1995 opnieuw onderzoeken of de uitvoering van het controlebeleid in het kader van de WVO aan de eisen voldoet. Wanneer dat niet het geval is zal zij ernstig overwegen een bezwaarprocedure te starten (artikel 55 Comptabiliteitswet).

De minister deelde in haar antwoord mede dat het toegezegde onderzoek binnenkort zou zijn afgerond.

2.8. Specifieke uitkeringen

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1993 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat stelde de Rekenkamer vast dat voor zeven door dit ministerie verstrekte specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en organen ingesteld bij gemeenschappelijke regeling een toereikende wettelijke grondslag ontbrak. De Rekenkamer kondigde toen aan dat, indien de grondslagen niet tijdig zouden worden gerealiseerd, zij daartegen in 1994 bezwaar zou kunnen maken. Verder was er kritiek op het ontbreken van controleprotocollen en het feit dat er geen reviews werden gedaan bij accountants van lagere overheden die een specifieke uitkering ontvangen.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 bleek dat bij het ministerie in 1994 nog één specifieke uitkering niet van een toereikende wettelijke grondslag was voorzien. Het betrof de Garantieregeling Eurogeul, die inmiddels per eind 1994 is beëindigd. Het daarmee gemoeide bedrag aan uitgaven (f 3,5 miljoen, verantwoord op artikel 04.06 van het Infrastructuurfonds) wordt door de Rekenkamer als onrechtmatig aangemerkt.

Op het terrein van de controleprotocollen en de reviews bij accountants van lagere overheden die van het ministerie specifieke uitkeringen ontvangen, heeft het ministerie in 1994 belangrijke voortgang geboekt.

2.9. Toezeggingen minister 1993

2.9.1. Controleerbaarheid FAIS

In het rapport bij de financiële verantwoording 1993 constateerde de Rekenkamer dat de AD nog geen totaaloordeel had gegeven over de elementaire eisen van controleerbaarheid van het FAIS.

Inmiddels heeft dit jaar een openbaar accountantskantoor onderzocht of het FAIS voldoet aan de eisen inzake beschikbaarheid, exclusiviteit, integriteit en controleerbaarheid.

Uit het onderzoek bleek dat de opzet van het stelsel van interne controlemaatregelen in het FAIS voldoet aan deze eisen.

2.9.2. Financiële afwikkeling herziening wegenbeheer

Naar aanleiding van het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 zegde de minister maatregelen toe die de controle op een juiste en tijdige verdeling van door de provincies aan de wegbeheerders over te dragen wegenreserves mogelijk moesten maken.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 blijkt dat de toegezegde maatregelen zijn gerealiseerd.

2.9.3. Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium

De Rekenkamer beval in het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 aan artikel 3 van de Oprichtingswet van het NLR aan te passen om reservevorming mogelijk te maken.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 blijkt dat een wijziging van de Oprichtingswet van het NLR in gang was gezet.

Verder was, ook op aanbeveling van de Rekenkamer:

- het controleprotocol voor de controle op de subsidies aangepast;
- het exploitatieresultaat van de Stichting Duits-Nederlands Windtunnel (DNW) over 1993 expliciet in de mededeling van de externe accountant van de DNW opgenomen;
- de verantwoording ten behoeve van de definitieve vaststelling van de bijdrage voor de Europese Transsone Windtunnel (ETW) over 1993 aansluitend gemaakt op de opgave van de externe accountant van de ETW.

2.9.4. Voorschotten

De Rekenkamer drong er in het rapport bij de financiële verantwoording 1993 op aan dat het overleg met het Ministerie van Financiën over de invulling van het begrip «voorschot» zo spoedig mogelijk zou worden afgerond.

Dit overleg is in 1995 afgerond. Het resulteerde in een aanschrijving van de directie FEZ aan de departementsonderdelen die op 1 mei 1995 van kracht is geworden. Op 3 mei 1995 schreef de minister aan de Tweede Kamer dat er voor het ministerie thans sprake was een werkbare en administratief doelmatige regelgeving. Tijdens de accountantscontrole over 1994 zijn bij een aantal onderdelen van het ministerie herstelacties met betrekking tot de registratie van voorschotten uitgevoerd.

2.10. Misbruik en oneigenlijk gebruik

2.10.1. Interimregeling ziektekosten ambtenaren

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 meldde de Rekenkamer dat de controle op de toepassing van de IRZK niet aan de normen voldeed.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 bleek dat het M en O-beleid rond de IRZK voor 1994 wel toereikend was.

2.10.2. Stimuleringsregelingen zeescheepvaartsector

De Rekenkamer heeft het M en O-beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat beoordeeld ten aanzien van de uitgaven ten laste van artikelonderdeel 05.31.01 «Stimulering zeescheepvaartsector» (f 67,7 miljoen in 1994).

Aan deze uitgaven lagen drie regelingen ten grondslag: de Investerings-premiereregeling zeescheepvaart (IPZ) die tot en met 1992 gold, de

Interimregeling stimulering zeescheepvaart 1993 (ISZ) en de Wet stimulering zeescheepvaart (WSZ). Deze wet trad per 1 januari 1994 in werking.

De regelingen worden uitgevoerd door het directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken (DGSM).

Op basis van de IPZ en de ISZ konden ondernemers een premie krijgen voor investeringen in zeeschepen (maximaal 10% van het investeringsbedrag respectievelijk het contractbedrag). In de WSZ wordt de aanvrager de keuze gelaten tussen een premie en een fiscale winstaf trek.

Na toekenning moet de onderneming blijven voldoen aan de voorwaarden waaronder de premie of de fiscale aftrek werd toegekend.

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie in 1994 een handboek subsidiebeleid heeft uitgebracht waarin het M en O-beleid is geïntegreerd.

Voorts bleek dat voor de IPZ geen controleprotocol gold. Voor de ISZ/WSZ is wel een controleprotocol opgesteld ten behoeve van de verklaring van de accountant en de verantwoording.

Gezien de controle-activiteiten van het DGSM, de AD en de openbare accountant (van de reder) stelde de Rekenkamer vast dat opzet en werking van de controle aan de eisen voldeden.

Wanneer een aanvrager niet meer aan de voorwaarden voldoet waaronder premie werd verstrekt, kan volgens de regelingen tot beëindiging of terugvordering van de investeringspremie worden overgegaan. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat het nalopen van de voorlopig buiten invordering gestelde terugvorderingen beter beheerst diende te worden. Het DGSM heeft inmiddels maatregelen genomen om de controle van de terugvorderingen beter te structureren.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat de IPZ-regeling in algemene zin geëvalueerd is. Deze evaluatie had onder meer tot gevolg dat er in de daarna van kracht geworden WSZ sprake is van een inperking van M en O-gevoelige aspecten. De WSZ zal eind 1995 worden geëvalueerd.

De Rekenkamer concludeert dat het door het ministerie gevoerde M en O-beleid ten aanzien van de regelingen IPZ en ISZ/WSZ toereikend is.

2.11. Infrastructuurfonds

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 heeft de Rekenkamer voor een aantal ministeries het onderwerp «fondsen» onderzocht.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

1 zijn de inrichting en vormgeving van de onderzochte fondsen wettelijk voldoende geregeld, dat wil zeggen, is in de wet uitgewerkt:

- de motivering voor oprichting van het fonds;
- de taken en bevoegdheden;
- de bekostigingswijze;
- mogelijkheid tot reservevorming;
- verantwoording en toezicht;

2 kan de minister zijn/haar verantwoordelijkheid voor de onderzochte fondsen voldoende waarmaken?

Van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werd het Infrastructuurfonds in het onderzoek betrokken. Het Infrastructuurfonds is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2 van de Comptabiliteitswet.

Het Infrastructuurfonds is met ingang van 1 januari 1994 ingesteld bij de Wet Infrastructuurfonds (Staatsblad 1993, 319). In het Infrastructuurfonds zijn het Rijkswegenfonds, het Mobiliteitsfonds en een aantal infrastructuurartikelen van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geïntegreerd.

Het fonds heeft ten doel de financiering en bekostiging van investeringen in en onderhoud van infrastructuur ten behoeve van het verkeer en vervoer. De uitgaven bedroegen in 1994 circa f 5,6 miljard en de ontvangsten circa f 5,7 miljard. De raming van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten wordt jaarlijks bij afzonderlijke begrotingswet vastgesteld.

De belangrijkste motieven die ten grondslag lagen aan de instelling van het Infrastructuurfonds waren:

- het bevorderen van een integrale prioriteitenafweging van infrastructuurprojecten;
- betere presentatiemogelijkheden van het infrastructuurbeleid;
- het bevorderen van de continuïteit van middelen ten behoeve van de infrastructuur.

Het Infrastructuurfonds is voor de voeding van het fonds ten dele afhankelijk van een bijdrage van de begroting van het ministerie (1994: circa 40%). Andere bijdragen komen van de ministeries van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Via het Ministerie van Financiën (Belastingdienst) komen een deel van de motorbrandstoffenaccijnzen en de opbrengst van de infrastructuurtoeslag op de motorrijtuigenbelasting ten goede aan het fonds.

Een batig saldo komt ten gunste van de begroting van het volgende jaar. Over de aanvulling van een nadelig jaarsaldo is in de Wet Infrastructuurfonds niets bepaald. Het ministerie heeft toegezegd dat deze omissie te zijner tijd bij een wijziging van de Wet Infrastructuurfonds zal worden meegenomen.

De minister dient om haar verantwoordelijkheid voor het fonds te kunnen dragen te beschikken over informatie over het functioneren van het fonds en instrumenten om indien nodig bij te kunnen sturen. In het geval van het Infrastructuurfonds zijn deze aspecten min of meer per definitie geregeld, omdat er geen sprake is van een van de minister afgezonderde bestuursverantwoordelijkheid en een afgescheiden financieel beheer.

Het ministerie heeft geen regels vastgesteld onder welke voorwaarden een wijziging van de bijdrage van de begroting van het ministerie aan het Infrastructuurfonds kan plaatsvinden. Het gevaar bestaat dat bij incidentele knelpunten op één van beide begrotingen, de andere begroting gebruikt wordt als buffer.

De Rekenkamer trof hiervan twee voorbeelden aan:

- een overboeking van f 48,1 miljoen van het Infrastructuurfonds naar de begroting van het ministerie ter compensatie van de hogere uitgaven ten behoeve van de bouw van de stormvloedkering Nieuwe Waterweg. De bedoeling is dat een overeenkomstig bedrag in 1995 weer aan het Infrastructuurfonds wordt toegevoegd;
- een overboeking van f 28,8 miljoen van het Infrastructuurfonds naar de begroting van het ministerie als aandeel van het Infrastructuurfonds in hogere personele-, materiële- en automatiseringsuitgaven.

Beide uitgaven passen niet binnen de doelstellingen van het Infrastructuurfonds. Overigens zijn deze begrotingswijzigingen bij de tweede suppletore begrotingswet van 26 januari 1995 door de Staten-Generaal vastgesteld.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dient controle uit te oefenen op de volledigheid en juistheid van de door het Ministerie van Financiën aan het Infrastructuurfonds afgedragen opbrengsten. De Rekenkamer acht het inzicht in de opbouw van de afdracht toeslag motorrijtuigenbelasting niet optimaal, omdat de financiële administratie van de Belastingdienst

niet is toegesneden op het verschaffen van de volledige informatie. Nu de motorrijtuigenbelasting is vervangen door de Houderschapsbelasting lijkt het de Rekenkamer van belang dat het ministerie alsnog inzicht verkrijgt in de wijze van bepalen van de afdrachten en in de inrichting van de controle op deze ontvangsten.

De Rekenkamer concludeert dat de inrichting en vormgeving van het Infrastructuurfonds voldoet aan de eisen, met uitzondering van het ontbreken van een bepaling over de aanvulling van een mogelijk nadelig jaarsaldo van het fonds.

De informatievoorziening door het Ministerie van Financiën over de ontvangsten uit hoofde van de toeslag motorrijtuigenbelasting en de motorbrandstoffenaccijnzen behoeft verbetering.

De minister schrijft dat de twee voorbeelden die de Rekenkamer geeft van overboekingen uit het Infrastructuurfonds naar de begroting van het ministerie en omgekeerd die niet binnen de doelstellingen van het Infrastructuurfonds passen naar haar mening niet juist zijn. In het ene geval (de Stormvloedkering) was er sprake van «lenen». Een tekort in 1994 en een overschot van hetzelfde bedrag in 1995 kon worden opgelost door gebruik te maken van onderuitputting op het Infrastructuurfonds in 1994. Hiermee was volgens haar geen afbreuk gedaan aan de budgetdiscipline en de doelstellingen van het fonds. In het tweede geval ging het om het aandeel van het fonds in hogere personele, materiële en automatiseringsuitgaven. Volgens haar waren deze uitgaven infra-gebonden.

De Rekenkamer is door het antwoord van de minister niet overtuigd.

2.12. Agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 besteedde de Rekenkamer bijzondere aandacht aan de agentschappen bij de rijks-overheid. Zij onderzocht de oprichtingsvoorwaarden, de financiële verhouding tussen het ministerie en het agentschap, het toezicht van de minister op het agentschap en de regelingen rond een evaluatie van het functioneren van het agentschap. De door het Ministerie van Financiën geformuleerde oprichtingsvoorwaarden zijn:

- meetbare producten en diensten;
- doelmatiger opereren;
- een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van het jaar voorafgaande aan de agentschapsvorming.

Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werd het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) onderzocht. Het KNMI is per 1 januari 1995 een agentschap geworden. Over 1994 is nog geen financiële verantwoording als agentschap opgesteld. Het oordeel van de Rekenkamer over het KNMI zit voor 1994 derhalve nog besloten in het oordeel over de financiële verantwoording van het ministerie in hoofdstuk 3.

De totale begrote kosten van het KNMI bedragen voor 1995 f 73,8 miljoen. De bijdrage van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bedraagt voor 1995 f 52 miljoen. Daarnaast ontvangt het KNMI voor 1995 van het ministerie een investeringsbijdrage van f 1 miljoen voor te verrichten inhaalafschrijvingen en f 13,8 miljoen voor ruimtevaartprogramma's.

De Rekenkamer constateerde dat het KNMI nog geen kengetallen heeft ontwikkeld die het doelmatiger werken kunnen meten. Als maatstaf voor het doelmatiger werken is een kostenreductie opgevoerd van f 1 miljoen te behalen in 1995 en f 2 miljoen in 1996 en volgende jaren. Deze

kostenreductie verwacht het KNMI vooral te bereiken door vermindering van het aantal formatieplaatsen. Aangezien de door het KNMI te leveren produkten in 1995 en volgende jaren in omvang constant worden verondersteld, wordt hiermee een efficiency-verbetering beoogd. De concrete invulling ontbreekt echter nog.

Bij de financiële verantwoording over 1994 van het KNMI zal de AD een goedkeurende verklaring afgeven. Bovendien voorziet de AD vooralsnog geen belemmeringen die een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording over 1995 in de weg staan.

De Rekenkamer acht de financiële verhouding tussen het ministerie en het KNMI nog onvoldoende geregeld om de volgende redenen:

- de produkten waarvoor het ministerie zijn jaarlijkse bijdrage verstrekt zijn in algemene termen gedefinieerd. De verrichte werkzaamheden worden door het KNMI niet afzonderlijk tegen een bepaald tarief of prijs aan het ministerie in rekening gebracht;
- de gebouwen en terreinen zijn niet opgenomen op de indicatieve openingsbalans per 1 januari 1995;
- het KNMI maakt nog in beperkte mate gebruik van diensten van de Centrale Diensten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De kosten hiervoor worden doorberekend in de integrale kostprijs van de KNMI-produkten, maar er vindt geen daadwerkelijke verrekening plaats tussen het KNMI en het ministerie.

Tussen het ministerie en het agentschap KNMI zijn afspraken gemaakt over:

- de hoofdtaken;
- de informatie-uitwisseling (het informatiestatuut);
- het tarievenbeleid;
- de bestemming van bedrijfsresultaten;
- de te leveren produkten.

Zolang er echter geen kengetallen ontwikkeld zijn voor een adequate outputgerichte sturing en er nog geen normen zijn voor een systematische beoordeling van de kwaliteit van de KNMI-produkten, betwijfelt de Rekenkamer of voldoende invulling kan worden gegeven aan het toezicht op de taakuitvoering van het KNMI.

De minister heeft het voornemen geuit de ervaringen met het agentschap na uiterlijk twee jaar te evalueren.

De Rekenkamer concludeert dat de verhouding tussen het ministerie en het agentschap KNMI niet op alle punten ordelijk is vormgegeven.

De produkten zijn in onvoldoende mate in meetbare termen gedefinieerd en daarnaast ontbreekt een concrete invulling van de beoogde efficiencyverbetering.

De financiële verhouding tussen het ministerie en het agentschap is nog onvoldoende geregeld.

Ook is het toezicht door de minister op zowel het financieel beheer als de taakuitvoering van het agentschap KNMI nog niet toereikend geregeld, omdat er geen kengetallen ontwikkeld zijn voor een outputgerichte sturing en er geen normen zijn voor de beoordeling van de kwaliteit van de KNMI-produkten.

De minister merkte in haar antwoord op dat de door de Rekenkamer gewenste produktdefinitie te vinden is in het KNMI-produktplan. Zij gebruikte het produktplan om controleerbare afspraken te maken over kwantiteit en kwaliteit van de te leveren output. De uitwerking van deze gang van zaken was begin 1995 voltooid.

Aan de verschillende produkten worden ook op het laagste niveau de integrale kosten toegerekend, zodat er een directe relatie is tussen de kosten (het tarief) en de produkten. Een door haar ingeschakeld ter zake kundig bureau beoordeelde deze werkwijze positief.

Voor de gebouwen en terreinen wordt de situatie van vóór 1 januari 1995 gecontinueerd en zijn de bestaande afspraken dus geldig.

De inkomsten van het KNMI uit aan derden berekende, maar niet zelf gemaakte kosten (accountantskosten en huivestingskosten) zijn zeer gering en vloeien indirect terug naar de schatkist.

Voorts schreef de minister dat zij de afspraken in het informatiestatuut toereikend acht om een voldoende toezicht te realiseren.

Inmiddels was een aantal kengetallen voor de bedrijfsvoering beschikbaar. Waar zij nog lacunes signaleert zullen aanvullende kengetallen worden ontwikkeld.

Aan evaluatiecriteria werd gewerkt.

De minister concludeert dat de hoofddoelstelling van de agentschapsvorming – een zakelijker bedrijfsvoering – was gerealiseerd. Volgens haar voldeed de opzet van het agentschap aan de voorwaarden.

2.13. Invoering terughoudend verplichtingenbeleid

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. De CDFEZ diende er vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De AD werd belast met het toezicht op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid.

Uit het onderzoek bleek dat de belanghebbenden tijdig, juist en volledig zijn geïnformeerd over het terughoudend verplichtingenbeleid.

Met het Ministerie van Financiën werd afgesproken dat voor een bedrag van f 400 miljoen een blokkade zou gelden, waarvan f 200 op het Infrastructuurfonds. Toen deze blokkades konden worden opgeheven gaf de minister van Verkeer en Waterstaat te kennen dat vervolgens naar volledige uitputting van de begroting (inclusief het Infrastructuurfonds) moest worden gestreefd. De Rekenkamer acht dit niet in overeenstemming met het doel van het terughoudend verplichtingenbeleid.

Zowel de AD als de CDFEZ hadden hun toezichttaak naar behoren vervuld.

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie op voldoende wijze invulling heeft gegeven aan het terughoudend verplichtingenbeleid.

De minister deelde niet de mening van de Rekenkamer dat haar aandringen op volledige begrotingsuitputting niet in overeenstemming was met het doel van het terughoudend verplichtingenbeleid. Het doel van het terughoudend verplichtingenbeleid was immers bereikt en vanaf dat moment golden weer de normale randvoorwaarden voor de begrotingsuitvoering. Zij voegde daaraan toe dat zij ook verantwoording verschuldigd is aan het Parlement als er gelden op haar begroting onbested blijven.

De Rekenkamer wijst erop dat de reden voor het beëindigen van het terughoudend verplichtingenbeleid was, dat dit instrument zich naar zijn aard niet leent voor langdurige toepassing (zie de Algemene financiële beschouwing, Handelingen 1994–1995, nr. 4, p. 458 en 459). Verder gold onverminderd een terughoudend kasbeleid, dat tegelijk met het terughoudend verplichtingenbeleid was ingevoerd (zie het Algemeen Gedeelte, paragraaf 3.2). Dit strookt niet met het streven naar budgetuitputting.

2.14. Opvallende verschillen tussen de begroting en realisatie

De Rekenkamer heeft bij alle departementen (met uitzondering van het Ministerie van Algemene Zaken) een onderzoek ingesteld naar de toelichting bij de rekeningen 1993 en 1994 van artikelen die een opvallend verschil tussen begroting en realisatie te zien geven (zie het Algemeen Gedeelte, punt 2.5.1). Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat betrof dit de ontvangstenartikelen 6.01 (in 1994 2.17) en 6.03 (in 1994 2.19). Deze artikelen hebben betrekking op de uitvoerende taken van de in 1989 opgeheven Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders. Ze worden thans beheerd door de directie IJsselmeergebied van de Rijkswaterstaat.

Op beide artikelen worden al sinds 1989 forse overschrijdingen gerealiseerd. Voor artikel 6.01 (2.17) was de overschrijding in 1993 51% (bijna f 11 miljoen) en in 1994 76% (ruim f 12 miljoen). Op artikel 6.03 (2.19) was de overschrijding in 1993 181% (ruim f 53 miljoen) en in 1994 113% (ruim f 33,5 miljoen).

De overschrijdingen waren voor een belangrijk deel terug te voeren op het feit dat de ramingen gebaseerd waren op verouderde inzichten. De cijfers voor de begrotingen 1993 en 1994 waren aan de meerjarenramingen uit 1988 ontleend. Ontvangsten waarover in die tijd onzekerheid bestond, zijn toen buiten beschouwing gelaten. Op artikel 6.01 was bovendien een flinke reserve ingebouwd die als compensatie kon dienen voor tegenvallers op overeenkomstige uitgavenartikelen.

De Rekenkamer constateerde voorts dat de bijstellingen van de begrotingsbedragen voor 1993 en 1994 tijdens de begrotingsuitvoering niet altijd tijdig hadden plaatsgevonden.

De Rekenkamer kon de juistheid en volledigheid van de toelichtingen bij de rekeningen 1993 en 1994 niet vaststellen.

In de toelichtingen bij de slotwetten en suppletore wetten 1993 en 1994 is in principe een limitatieve opsomming gegeven van de ontvangst-categorieën die aan de mutaties op beide artikelen hebben bijgedragen. Het financieel belang per opbrengstcategorie en de achterliggende oorzaken zijn daarbij echter niet vermeld. De aard van de mutaties (autonoom, beleidsmatig of technisch) is eveneens niet genoemd. Prestatiegegevens ontbreken zowel in de memorie van toelichting bij de begroting als in de toelichting bij de rekening.

De Rekenkamer was van oordeel dat de toelichting bij de ontvangstenartikelen 6.01 (2.17) en 6.03 (2.19) niet toereikend is. Voorts is de Rekenkamer van mening dat de in de ontwerpbegrotingen opgenomen bedragen gebaseerd moeten zijn op actuele inzichten, hetgeen in 1993 en 1994 niet het geval was.

De minister wees er in haar antwoord op dat het «Besluit uitvoering heroverweging van de uitvoerende directies van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders» (Besluit Heroverweging 1988, Tweede Kamer 1987-1988, 16 625, nr. 105) mogelijk maakt dat (onder voorwaarden) extra ontvangsten worden aangewend om tegenvallers op overeenkomstige uitgavenartikelen te compenseren.

De minister ging er vanuit dat de werkzaamheden die binnen het departement moesten worden verricht om de ontvangsten begrotingstechnisch te kunnen inpassen circa twee jaar voor de realisatie moesten aanvangen. Op een dergelijk tijdstip moest volgens de minister nog de nodige voorzichtigheid worden betracht om een aantal redenen, zoals bijvoorbeeld voor artikel 2.17 onzekerheid over landbouwprijzen als gevolg van onder andere EG-beleid en de weersinvloeden. Voor artikel

2.19 spelen bestuursovereenkomsten waarin aspecten van verkoop aan gemeenten worden geregeld een rol.

Dit leidde ertoe dat met deze factoren samenhangende begrotingsmutaties pas in het uitvoeringsjaar via suppletore wetten werden aangemeld. De minister deelde mede dat uiteraard werd gestreefd naar toereikende toelichtingen bij deze mutaties.

Met betrekking tot de bevindingen van de Rekenkamer op het gebied van prestatiegegevens was de minister van oordeel dat het Besluit Heroverweging 1988 slechts één wezenlijke prestatie-indicator bevatte, namelijk de opheffing van de desbetreffende organisatie. Over dit gegeven werd volgens de minister jaarlijks gerapporteerd.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1994 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat dit geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1994, Verkeer en Waterstaat (x f 1 miljoen)

	Verplich- tingen	Uitgaven ¹	Ontvangsten
totaal	9 998,1	8 587,4	7 181,6
geen belangrijke fouten/onzekerheden	9 998,1	8 325,3	7 181,6
fouten/onzekerheden	0	262,1	0
onvolledigheid ²	0	0	2 238,9 (156)

¹ Het bedrag van de verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 1 757,3 miljoen, respectievelijk f 142,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

De fouten en onzekerheden betroffen 19 uitgavenartikelen; de onvolledigheden betroffen zes ontvangstenartikelen. Bij drie uitgavenartikelen was zowel sprake van een fout als van een onzekerheid. Bij één ontvangstartikel was de onvolledigheid onrechtmatig. Een aantal hiervan is reeds besproken in hoofdstuk 2.

Een correctieboeking van f 2,2 miljard naar de rekening van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) i.o., verantwoord op het ontvangstenartikel 06.11, is onrechtmatig vanwege het ontbreken van de wettelijke grondslag van het FES.

Dit betekent voor de rekening van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dat de ontvangsten tot een bedrag van f 2,2 miljard te laag zijn weergegeven (zie paragraaf 4.2 van het Algemeen Gedeelte).

Bij het DGSM was de financiële beheersing van een gedeelte van de uitgaven en een gedeelte van de ontvangsten niet voldoende. Als gevolg hiervan heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid van ontvangsten van de vaarwegmarkeringsdienst en de scheepvaartinspectie ten bedrage van elk f 1,5 miljoen. Deze ontvangsten zijn verantwoord op de ontvangstartikelen 05.11 en 05.21.

Bij de RDW heeft de Rekenkamer vanwege tekortkomingen in de administratieve organisatie geen zekerheid over de volledigheid van ontvangsten inzake afgifte documenten door de RDW en de PTT tot een bedrag van f 13,1 miljoen. Deze ontvangsten zijn verantwoord op ontvangstartikel 08.21.

Voorts was f 0,3 miljoen onrechtmatig vanwege onverschuldigde betalingen (uitgavenartikelen 02.12, 02.38 en 08.10) en was f 0,3 miljoen ondeugdelijk weergegeven (foutieve artikelbelasting, uitgavenartikel 03.40).

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen, met uitzondering van de toelichting bij de ontvangstenartikelen 02.17 en 02.19 (zie punt 2.15).

3.3. Saldibalans en de toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1994 zien en van welk gedeelte de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat deze geen fouten en onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die in de saldibalans werden aangetroffen en die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 2
Saldibalans 1994, Verkeer en Waterstaat (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
totaal	37 049,2	37 049,2
niet beoordeeld ¹	24 377,0	22 216,9
beoordeeld	12 672,2	14 832,3
geen belangrijke fouten/onzekerheden	12 672,2	14 832,3
belangrijke fouten/onzekerheden	0	0
onvolledigheid ²	0	12,3 (208,4)

¹ Zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte.

² Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

In de saldibalans 1994 zijn tevens enkele posten van het Infrastructuurfonds opgenomen. De Rekenkamer acht dit onjuist. In het Algemeen Gedeelte wordt hierop ingegaan.

De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de volledigheid van de verplichtingen ad f 208,4 miljoen. Dit is deels behandeld in paragraaf 2.6. De Rekenkamer had voorts geen zekerheid over de volledigheid van f 77,6 miljoen aan openstaande verplichtingen in de saldibalans. Dit was het gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie bij de directies Noord-Nederland (f 0,8 miljoen), Gelderland (f 44,5 miljoen) en

Zuid-Holland (f 21,8 miljoen) en de Dienst Weg- en Waterbouwkunde (f 10,5 miljoen) van de RWS. Voorts zijn bij de directies Zuid-Holland en Noord-Nederland bedragen van respectievelijk f 12,0 miljoen en f 0,3 miljoen aan verplichtingen onrechtmatig, onvolledig (ondeugdelijke weergave).

De toelichting op de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording voldoet aan de eerstgenoemde eis, met uitzondering van

- een bedrag van f 0,3 miljoen aan uitgaven en van f 12,3 miljoen aan verplichtingen die niet deugdelijk waren weergegeven;
- een bedrag van f 208,4 miljoen aan verplichtingen waarvan de Rekenkamer de volledigheid niet kon vaststellen.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van:

- een bedrag van f 186,5 miljoen aan uitgaven waaromtrent de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 75,3 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was uitgegeven;
- een bedrag van f 2 238,9 miljoen aan ontvangsten waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig in mindering is gebracht;
- een bedrag van f 156 miljoen aan ontvangsten die onvolledig waren, maar waarvan de Rekenkamer het bedrag van de onvolledigheid niet kon vaststellen.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1994, (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	oordeel/oorzaak	paragraaf
01.05	Onderzoek en ontwikkeling	4,6	0,5	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
01.09	Raden en commissies	3,8	0,4	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
02.12	Onderhoud waterkeringen	112,4	0,1	onrechtmatig, onverschuldigde betaling	3.1
			57,4	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
02.14	Onderzoek waterkeringen	5,8	1,2	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
02.16	Versterking primaire waterkeringen	57,3	16,0	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
02.32	Aanleg waterhuishouding	17,2	2,8	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
02.33	Onderhoud waterhuishouding	83,1	26,4	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
02.34	Onderhoud landaanwinning	5,2	5,2	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
02.35	Bijdragen waterhuishouding	6,3	0,6	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
02.38	Herstel watersystemen	55,9	0,1	onrechtmatig, onverschuldigde betaling	3.1
			29,6	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
02.39	Sanering waterbodems en aanleg bergingslokaties	46,7	35,9	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
02.52	Onderzoek en ontwikkeling	9,2	1,2	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
03.40	sector stimulering goederenvervoer	5,5	0,3	ondeugdelijke weergave, foutieve artikel-belasting	3.1
			1,2	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
03.42	Havenschapsbijdragen	91,9	75,0	onrechtmatig, onverschuldigde betaling	2.4
04.03	Onderhoud en exploitatie van een vliegtuig ten behoeve van de regering en van de leden van het Koninklijk Huis	4,7	0,5	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
05.02	Informatievoorziening	7,6	1,5	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
05.30	Maritieme politiek	1,6	0,3	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
08.10	Keuringen en toezicht motorvoertuigen	7,3	0,1	onrechtmatig, onverschuldigde betaling	3.1
			1,2	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.6
08.20	Informatie motorvoertuigen en rijbewijzen	42,8	4,6	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.6
totaal fouten en onzekerheden			262,1		

Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1994, (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	oordeel/oorzaak	paragraaf
02.36	Wet verontreiniging oppervlaktewateren	113,5	(113,5)	Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in het MenO beleid	2.7
05.11	Vaarwegmarkerings-dienst	10,1	(1,5)	onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de AO	3.1
05.21	Scheepvaartinspectie	10,8	(1,5)	onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de AO	3.1
06.11	Beursgang KPN	4 379,9	2 238,9	onvolledig, ontbreken wettelijke grondslag	3.1
08.10	Toezicht en keuringen motorvoertuigen	62,3	(26,4)	onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de AO	2.6
08.21	Afgifte documenten door de RDW en de PTT	167,3	(13,1)	onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de AO	3.1
onvolledig ¹			2 238,9 (156,0)		

¹ Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1994, (bedragen x f 1 miljoen)

omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	oordeel/oorzaak	paragraaf
openstaande verplichtingen	3 826,7	(208,4) 12,3	onzekerheid over de volledigheid, tekortko- mingen in de AO ondeugdelijke weergave, onvolledig	2.6/3.3 3.3
onvolledig ¹		12,3 (208,4)		

¹ Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Economische Zaken

Inhoud	Blz.
Samenvatting	194
1 Inleiding	194
2 Financieel beheer	195
2.1 Accountantscontrole	195
2.2 Administratieve organisatie	195
2.3 Afwikkelen van aangegane verplichtingen	195
2.4 Vorderingenbeheer	197
2.5 Aanmelding steunmaatregelen bij de Europese Commissie	199
2.6 Misbruik en oneigenlijk gebruik bedrijfsborgstellingskredieten	199
2.7 Agentschap Senter	200
2.8 Terughoudend verplichtingenbeleid	201
3 Financiële verantwoording 1994	202
3.1 Rekening	202
3.2 Toelichting bij de rekening	202
3.3 Saldibalans met toelichting	202
3.4 Financiële verantwoording Senter	203
3.5 Oordeel over de financiële verantwoording	203
Bijlage	205

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Economische Zaken. De Rekenkamer trof in de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Het vorderingenbeheer bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), een buitendienst van het Ministerie van Economische Zaken, is onvoldoende ordelijk en controleerbaar. Hierdoor heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid van de ontvangsten van het CBS voor een bedrag van f 14,5 miljoen. Het gaat hierbij vooral om inkomsten uit werkzaamheden voor derden. De minister schreef in zijn reactie de conclusies van de Rekenkamer te delen en wees op enkele inmiddels ondernomen stappen om de geconstateerde problemen op te lossen.

De tijdige afwikkeling van verplichtingen was in 1994 nog een probleem bij het directoraat-generaal voor Economische Structuur. Eind 1994 stond bij dit directoraat-generaal nog 2,5% van de projecten onterecht open. Bij twee andere directoraten-generaal waar de Rekenkamer vorig jaar tekortkomingen in het beheer van projecten constateerde, was de situatie verbeterd.

Per 1 januari 1994 is bij het Ministerie van Economische Zaken het agentschap Senter opgericht. Senter heeft tot taak programma's uit te voeren die de concurrentiekracht van de Nederlandse economie vergroten. De verhouding tussen het ministerie en Senter is op enkele punten niet goed geregeld. Zo betaalt het Ministerie van Economische Zaken een deel van de overheadkosten van Senter, ondanks het feit dat een departement volgens de Rekenkamer geen kosten van een agentschap voor zijn rekening dient te nemen. De minister zag in de bevindingen van de Rekenkamer geen aanleiding de relatie tussen het ministerie en Senter anders vorm te geven.

De Rekenkamer constateerde dat de interne procedure ter toetsing van aanmelding van algemene steunmaatregelen bij de Europese Commissie werd nageleefd. De Rekenkamer pleit sedert enige tijd overigens voor het eveneens intern administratief vastleggen van de procedure individuele steunverlening; tot nu toe zonder succes.

Een andere tekortkoming bij het ministerie is de vertraging bij de invoering van een centraal inventarissysteem met betrekking tot automatiseringsapparatuur en -programmatuur.

Positief oordeelt de Rekenkamer over het beleid van het ministerie ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van borgstellingskredieten ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf.

De voorschriften van het Ministerie van Financiën inzake het terughoudend verplichtingenbeleid zijn door het Ministerie van Economische Zaken ingepast in het financieel beheer.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Economische Zaken. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Economische Zaken gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1994, alsmede van het agentschap Senter, dat per 1 januari 1994 is ingesteld.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meege-nomen.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde belangrijke fouten en onzekerheden met een verwijzing naar de paragrafen waarin deze worden toegelicht.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIEEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1994 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportage tot stand gekomen.

2.2. Administratieve organisatie

De Rekenkamer constateerde dat bij bijna alle buitendiensten van het ministerie in 1994 beschrijvingen aanwezig waren van de meeste primaire niet-financiële processen, maar dat deze nog niet alle formeel waren vastgesteld.

Het ministerie is sedert 1991 bezig met de invoering van een centraal inventarissysteem waarin zowel de automatiseringsapparatuur als de programmatuur van het kernministerie wordt vastgelegd. Naar verwachting zou het systeem in 1992 operationeel zijn, maar thans blijkt dat de programmatuur van het merendeel van de dienstonderdelen nog niet in het systeem is opgenomen.

De Rekenkamer beveelt aan een tijdpad op te stellen voor het opnemen van de desbetreffende software in het centrale systeem.

2.3. Afwikkelen van aangegane verplichtingen

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 van het Ministerie van Economische Zaken concludeerde de Rekenkamer dat de opzet van het systeem voor het tijdig afwikkelen van aangegane verplichtingen onvoldoende was. De directoraten-generaal en de directie Financiën beschikten namelijk niet over een administratief systeem waarin per project de realisatietermijn, de uiterste declaratiedatum en de uiterste datum van vaststelling van de eindafrekening konden worden vastgelegd. Ook schonken deze onderdelen weinig aandacht aan de tijdigheid van de afwikkeling van de projecten. In de praktijk bleek de termijn waarin niet werd beoordeeld of een project terecht nog openstond, op te kunnen lopen tot bijna drie jaar.

De minister wees toen in zijn reactie op de ontwikkeling van een nieuw departementaal financieel administratief systeem (FAS), dat aan de genoemde bezwaren van de Rekenkamer tegemoet zou komen. De minister stelde dat de geplande invoerdatum voor het FAS 1 januari 1996 zou zijn.

De Rekenkamer ging in haar rechtmatigheidsonderzoek 1994 na in hoeverre de afwikkeling van aangegane verplichtingen was verbeterd.

De opzet van de tijdige afwikkeling van projecten werd eind 1994 door de directie Financiën aangescherpt. Er kwam echter geen administratief systeem tot stand waarin per project de realisatietermijn, de uiterste declaratiedatum en de uiterste datum van de eindafrekening zijn vermeld.

Aan het ontbreken van deze gegevens zou volgens het departement een einde komen met de invoering van het FAS. Naar werd medegedeeld zou dit systeem per 1 april 1996 worden ingevoerd.

Begin 1995 waren er 136 openstaande projecten waarbij gedurende vier jaar of meer geen wijzigingen meer waren voorgekomen. In 1993 was dit aantal 158. Het totale bedrag aan verplichtingen op deze lang openstaande projecten nam in 1994 met 63% toe, namelijk van f 114 miljoen naar f 186 miljoen.

Bij drie van de vier directoraten-generaal van het ministerie ging de Rekenkamer na in hoeverre zij er in slaagden het projectbeheer te verbeteren. Hierbij keek zij ook naar de uitvoering van de jaarlijkse opschoningsacties van de directoraten-generaal, gericht op de projecten waarbij gedurende twee jaar of meer geen wijzigingen hebben plaatsgevonden.

Het directoraat-generaal voor Industrie en Diensten en het directoraat-generaal voor Energie gaven in 1994 voldoende aandacht aan de jaarlijkse opschoningsactiviteiten. Voor zover er bij deze directoraten-generaal achterstanden waren, bestond daarin voldoende inzicht.

De opschoningsactie bij het directoraat-generaal voor Economische Structuur ondervond vertraging. De oorzaak van de vertraging was volgens dit directoraat-generaal onder meer gelegen in afstemmingsproblemen tussen de door de directie Financiën opgestelde lijst van projecten met openstaande verplichtingen en het eigen administratieve systeem voor openstaande projecten.

Uiteindelijk stond eind 1994 bij het directoraat-generaal voor Economische Structuur nog 2,5% van de projecten onterecht open.

De Rekenkamer constateerde dat het directoraat-generaal voor Economische Structuur in 1994 bij één project-afwikkeling was afgeweken van de voorschriften van de Investeringspremiereregeling regionale projecten (IPR). Bij dit project werd in 1994 de subsidie vastgesteld op f 1,7 miljoen terwijl niet voldaan was aan de IPR-vereisten. Het departement heeft geen terugvordering ingesteld, zodat voor dit project bij de ontvangsten een bedrag van f 1,7 miljoen onrechtmatig/onvolledig is (artikel O 04.03).

De Rekenkamer concludeerde dat het projectbeheer bij het directoraat-generaal voor Economische Structuur in 1994, evenals in 1993, niet op orde was. Bij de twee andere onderzochte directoraten-generaal was dat grotendeels wel het geval.

De minister wees er in zijn reactie op dat het uiteindelijke resultaat van het projectbeheer over 1994 bij het directoraat-generaal voor Econo-

mische Structuur volgens de rapportages van de AD en de directie Financiën redelijk was. Ten aanzien van de onterecht openstaande projecten waren in een aantal situaties al nadere acties ontwikkeld, aldus de minister.

De minister zegde toe dat tijdens de ontwikkeling van het FAS zal worden gezien in hoeverre de lopende projecten vanaf de invoering kunnen worden gevuld met de realisatiedata, de uiterste declaratiedata en de uiterste data van de eindafrekeningen.

2.4. Vorderingenbeheer

2.4.1. Ministerie algemeen

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 merkte de Rekenkamer op dat het departement in de toelichting bij de saldibalans niet de benodigde gegevens over de ouderdom van vorderingen verstrekke.

De Rekenkamer constateerde dat de toelichting bij de saldibalans 1994 deze informatie wel bevatte.

Verder merkte de Rekenkamer in het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 op dat het vorderingenbeheer bij het directoraat-generaal voor Economische Structuur grote tekortkomingen vertoonde wat betreft de volledigheid van de registratie en de tijdigheid van de invordering.

In 1994 is er, mede door een opschoningsactie in het najaar, bij dit directoraat-generaal weliswaar verbetering opgetreden in het vorderingenbeheer, maar ten aanzien van de volledigheid van de registratie traden nog tekortkomingen op.

2.4.2. Centraal Bureau voor de Statistiek

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 heeft de Rekenkamer een afzonderlijk onderzoek ingesteld naar het vorderingenbeheer bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), een buitendienst van het Ministerie van Economische Zaken. Het CBS heeft vorderingen op organisaties, instanties en particulieren op grond van de volgende activiteiten:

- werkzaamheden voor derden; dit zijn projecten waarbij het CBS op basis van een overeenkomst met een opdrachtgever, werkzaamheden verricht (financieel belang in 1994: f 14,3 miljoen);
- de verkoop van publikaties, meestal abonnementen (f 2,4 miljoen);
- het verkopen van fotokopieën en het verstrekken van inlichtingen (f 0,2 miljoen).

De genoemde activiteiten omvatten samen het overgrote deel van de ontvangsten van het CBS. Als gevolg van gebreken in de interne controle met betrekking tot de ontvangsten, gaf de AD een verklaring met beperking af bij de financiële verantwoording van het CBS over 1993.

Sinds 1991 onderneemt het CBS pogingen om zijn administratieve organisatie te beschrijven. Desondanks was in juli 1995 nog geen goedgekeurde beschrijving van de administratieve organisatie ingevoerd. Ook waren er nog onduidelijkheden in de taken en bevoegdheden van de afdeling Interne Controle, die een onderdeel vormt van de Centrale Staf van het CBS. Dit kwam het beheer van vorderingen niet ten goede.

Uit de controle van de AD over 1994 bleek dat de doorberekening van kosten aan werken voor derden niet op orde was en dat de juistheid en volledigheid van de facturering niet was gewaarborgd.

Tevens liet de gegevensafstemming tussen het projectenbestand bij de hoofdadministratie van de Centrale Staf en de bestanden bij de diverse divisies van het CBS te wensen over.

Ook bij de verkoop van kopieën en het verstrekken van inlichtingen was sprake van tekortkomingen in het vorderingenbeheer. Deze verkopen werden in 1994 pas geregistreerd na ontvangst van de desbetreffende betalingen op een girorekening, zodat voldoende inzicht in de volledigheid van de ontvangsten ontbrak.

Het CBS was in 1994 niet in staat een overzicht op te stellen van het verloop van de vorderingen.

Als gevolg van de onzekerheid bij de ontvangsten door het onvoldoende niveau van de administratieve organisatie en interne controle, verstrekte de AD een verklaring met beperking bij de financiële verantwoording 1994 van het CBS.

De toegangsbeveiling tot het financieel informatiesysteem van het CBS liet te wensen over. Gebruikers waren in theorie in staat tot het wijzigen van financiële gegevens. Inmiddels heeft het CBS maatregelen genomen om dit risico tegen te gaan.

Ook de bevoegdheden waren niet afdoende geregeld. Zo had de kassier beschikkende, controlerende, uitvoerende, administrerende en bewarende bevoegdheden ten aanzien van de aan hem toevertrouwde stukken.

Volgens mededeling van het CBS is recentelijk een nieuwe bevoegdhedenstructuur vastgesteld en ingevoerd.

De directie Financiën van het ministerie dient volgens artikel 6 van het Besluit taak CDFEZ toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de begroting. Dit toezicht omvat onder meer de volledige, tijdige en doelmatige inning van de ontvangsten bij de buitendiensten (waaronder het CBS).

De Rekenkamer stelde vast dat een gestructureerd toezicht van de directie Financiën op het financieel beheer bij het CBS ontbrak. Wel is bij de directie Financiën een proces in gang gezet waarbij opnieuw naar het toezicht op de buitendiensten wordt gekeken.

De Rekenkamer concludeerde dat het vorderingenbeheer bij het CBS onvoldoende ordelijk en controleerbaar was. Hierdoor heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid van de ontvangsten voor een bedrag van f 14,5 miljoen (artikel O 01.31).

De Rekenkamer beval aan:

- een tijdpad op te stellen van het invoeren van een beschrijving van de administratieve organisatie en interne controle;
- verder invulling te geven aan een gestructureerd toezicht door de directie Financiën;
- een overzicht op te stellen van geldende regels op het vlak van het beveiligingsbeleid.

De minister schreef in zijn reactie de conclusies van de Rekenkamer te delen. Er zijn volgens hem diverse stappen ondernomen om de geconstateerde problemen op te lossen. Zo is in mei 1995 de administratieve organisatie op hoofdlijnen formeel vastgesteld door de directeur-generaal en zijn binnen deze administratieve organisatie de taken en bevoegdheden van de afdeling Interne Controle geformuleerd. Naar verwachting zal de administratieve organisatie nog dit jaar worden geïmplementeerd. Verder zijn bij het CBS functionarissen benoemd die belast zijn met het decentrale toezicht op de tijdregistratie en kostentoerekening van projecten voor derden. Ook zal een integrale verificatie plaatsvinden door de afdeling Interne Controle van projecten voor derden boven een bedrag van f 1 000.

2.5. Aanmelding steunmaatregelen bij de Europese Commissie

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 ging de Rekenkamer na of het Ministerie van Economische Zaken – evenals alle andere ministeries – beschikte over procedures die waarborgen dat alle steunmaatregelen vooraf worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Aanmelding is nodig teneinde de Europese Commissie te laten beoordelen of een bepaalde steunmaatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie niet ongunstig zal beïnvloeden. Artikel 93 lid 3 van het EG-verdrag bepaalt dat een voorgenomen maatregel pas tot uitvoering mag worden gebracht (dat wil zeggen: verplichtingen aangaan en uitgaven doen), nadat de Europese Commissie een gunstige beslissing heeft genomen.

In augustus 1993 werd op het ministerie de interne procedure «Melding van toekomstige steunmaatregelen aan de Europese Commissie» ingevoerd. In deze procedure is vastgelegd dat algemene steunmaatregelen aan de directie Wetgeving en andere Juridische Aangelegenheden (WJA) en de directie Europa van het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen dienen te worden voorgelegd. De directie WJA toetst of de steunmaatregel aan de Europese Commissie moet worden voorgelegd en brengt daarover advies uit. De directie Europa heeft een toetsende en coördinerende rol inzake het aanmelden van steunmaatregelen. De ingevoerde procedure geldt alleen voor algemene steunmaatregelen. De Rekenkamer pleit sedert enige tijd voor het eveneens intern administratief vastleggen van de procedure «individuele steunverlening»; tot nu toe zonder succes.

De Rekenkamer constateerde dat de procedure werd nageleefd, zij het dat het ministerie een algemene regeling uit 1991 pas in april 1995 toetst op het punt van de melding aan de Europese Commissie.

De Rekenkamer wees er op dat de interne toets dient plaats te vinden voordat een regeling in werking treedt. De minister schreef in zijn reactie dit standpunt te delen.

2.6. Misbruik en oneigenlijk gebruik bedrijfsborgstellingskredieten

De Rekenkamer onderzocht het beleid van het Ministerie van Economische Zaken ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) met betrekking tot het Besluit borgstelling kredieten midden- en kleinbedrijf (BB-MKB).

Op grond van dit besluit kan de Staat borg staan wanneer een bank een krediet aan een ondernemer uit het midden- of kleinbedrijf verleent. De (aangepaste) regeling is van kracht sedert 12 april 1994.

Het uitstaand risico op de borgstellingskredieten voor het middenen kleinbedrijf beliep per 1 januari 1994 f 2 414 miljoen. De uitgaven op het begrotingsartikel beliepen in 1994 f 68,1 miljoen en de ontvangsten (onder andere uit teruggevorderde uitbetalingen) f 31,2 miljoen.

Het BB-MKB kent naast bedrijfsborgstellingskredieten ook borgstellingskredieten met betrekking tot bodemsanering. Deze zijn buiten het onderzoek gebleven.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD alle door de bank ingediende verliesdeclaraties controleerde. Daarnaast onderwierp de directie Financiën alle verliesdeclaraties boven de f 500 000 aan een controle en werd uit de overige verliesdeclaraties een steekproef genomen van 10%.

In het evaluatie-onderzoek dat in 1990 werd uitgevoerd naar de voorloper van het BB-MKB is geen bijzondere aandacht gegeven aan M en O-aspecten.

De Rekenkamer concludeerde dat het M en O-beleid met betrekking tot de bedrijfsborgstellingskredieten in het kader van de regeling BB-MKB toereikend is. Zij deed wel de suggestie bij de volgende evaluatie van de regeling ook aandacht te geven aan M en O.

De minister schreef in zijn reactie deze aanbeveling te zullen meenemen.

2.7. Agentschap Senter

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 besteedde de Algemene Rekenkamer bijzondere aandacht aan de agentschappen bij de rijksoverheid. Zij onderzocht de oprichtingsvoorwaarden, de financiële verhouding tussen het ministerie en het agentschap, het toezicht van de minister op het agentschap en de evaluatie van het functioneren van het agentschap.

Uitgangspunt bij het onderzoek was dat de taak van het agentschap een overheidstaak is en blijft, waarvoor de minister de volledige verantwoordelijkheid behoudt.

Het agentschap Senter is op 1 januari 1994 ingesteld. De taak van Senter is het uitvoeren van opdrachten en programma's van het Ministerie van Economische Zaken, verschillende andere ministeries en andere overheden. Het gaat hierbij om programma's die tot vernieuwing aanzetten om zo de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven te vergroten.

De Rekenkamer ging na of voldaan was aan de drie door het Ministerie van Financiën geformuleerde voorwaarden voor het oprichten van een agentschap:

- er moet bij het op te richten agentschap sprake zijn van meetbare producten en diensten;
- administratie en informatievoorziening moeten voldoen aan de eisen die horen bij een meer resultaatgerichte wijze van sturen, hetgeen minimaal moet blijken uit een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording over het jaar voorafgaande aan het jaar van het verkrijgen van de agentschapstatus;
- er dient een reële mogelijkheid te zijn om als agentschap doelmatiger te opereren.

De Rekenkamer stelde vast dat aan de eerste twee voorwaarden was voldaan. Een goede onderbouwing van de mogelijkheid tot doelmatiger werken (de derde voorwaarde) ontbrak echter. Zo waren er geen taakstellende afspraken over doelmatigheidsverbetering.

Voor de uitvoering van de diverse subsidieregelingen en programma's die Senter in haar opdrachtenpakket heeft, ontvangt Senter een vergoeding op basis van tarieven van de opdrachtgevers. In de meerjarenraming worden de opdrachten ingeschat op f 48 miljoen per jaar. De belangrijkste opdrachtgever is het Ministerie van Economische Zaken, goed voor ruim 90% van de omzet.

Het agentschap dient volgens de Rekenkamer de integrale kosten in rekening te brengen bij zijn opdrachtgevers. Het ministerie mag geen kosten van het agentschap voor zijn rekening nemen. De Rekenkamer constateerde echter dat een deel van de kosten van de overhead wordt

betaald door het kerndepartement of voor een gering deel nog door de Rijksgebouwendienst (RGD). Het gaat om de kosten van de personeelsadministratie, de kosten van het gebruik van het geautomatiseerde financieel systeem en een klein deel van de huisvestingskosten, alsmede accountantskosten, de kosten van de landsadvocaat en de adviesfunctie van de RGD. Deze kosten zijn niet in de tarieven verdisconteerd.

Verder stelde de Rekenkamer vast dat bij de tarievenberekening de toerekening van personeelskosten niet inzichtelijk wordt gemaakt.

De directie Financiën is belast met het toezicht op het financieel beheer van het agentschap. De Rekenkamer stelde vast dat dit toezicht voldoende is geregeld.

Het toezicht op de taakuitvoering ligt bij de directoraten-generaal van het ministerie (in hun rol van opdrachtgever), het Bureau van de Secretaris-Generaal en de directie Financiën. Ook dit toezicht is voldoende geregeld.

Bij de bekendmaking van zijn voornemen met ingang van 1 januari 1994 de agentschapstatus voor Senter in te voeren, deelde de minister van Economische Zaken mee dat er in 1997 een evaluatie zal plaatsvinden. Deze evaluatie zal zich richten zowel op het realiseren van het verwachte functioneren van Senter zelf als op de wijze waarop het ministerie daarbij in de praktijk gebaat is.

Samenvattend concludeerde de Rekenkamer dat de verhouding tussen het ministerie en het agentschap Senter op enkele punten niet op ordelijke wijze is geregeld. Dit betreft:

- het niet doorberekenen van alle overheadkosten door het ministerie aan Senter;
- het ontbreken van taakstellende afspraken over doelmatigheidsverbetering.

De minister schreef in zijn reactie dat de bevindingen van de Rekenkamer hem geen aanleiding gaven de relatie tussen het departement en Senter op andere wijze vorm te geven.

Volgens de minister uit doelmatigheid zich enerzijds in het aantal in te zetten uren per activiteit of eenheid produkt. Hiertoe wordt door de opdrachtgevers met Senter onderhandeld. Anderzijds komt de doelmatigheid tot uitdrukking in de ontwikkeling van de tarieven. Deze vertonen een dalende tendens. De minister gaf aan dat het streven is de gemiddelde uitvoeringskosten de komende jaren telkens met 2% te laten dalen.

Het doorberekenen van kosten voor het gebruik van het geautomatiseerde systeem voor programma en regelingsgelden, accountantskosten en kosten van de Landsadvocaat zou volgens de minister eerder in de out-of-pocket sfeer gebeuren dan via de tarieven en zo leiden tot het onnodig administratief rondpompen van overheidsmiddelen. De kosten van de centrale personeelsadministratie en de adviesfunctie van de RGD hebben volgens de minister een dermate kleine invloed op de tarieven dat deze om praktische redenen buiten de systematiek zijn gebleven.

2.8. Terughoudend verplichtingenbeleid

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. De directie Financiën diende er vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De AD werd belast met het toezicht op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid.

Uit het onderzoek bleek dat de hoofden van dienst van het ministerie tijdig, juist en volledig werden geïnformeerd over het terughoudend verplichtingenbeleid. De directie Financiën heeft toezicht op het terughoudend verplichtingenbeleid uitgeoefend. Ook de AD heeft zijn toezichttaak naar behoren vervuld.

De Rekenkamer concludeerde dat het ministerie voldoende invulling had gegeven aan het terughoudend verplichtingenbeleid.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING 1994

3.1. Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1994 van het Ministerie van Economische Zaken (exclusief agentschap) is samengesteld. Daarvan wordt afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1994, Economische Zaken (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	3 678,2	3 192,9	6 524,7
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	3 678,2	3 192,9	6 524,7
Fouten/onzekerheden	0	0	0
Onvolledigheid ²	0	0	1,7 (14,5)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 90,3 miljoen, respectievelijk f 62 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

Een specificatie van de fouten/onzekerheden en onvolledigheden is opgenomen in de bijlage.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening over het algemeen toereikend is. Wel zou meer aandacht voor de effecten van het beleid wenselijk zijn.

3.3. Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1994 zien, het gedeelte dat door de Rekenkamer niet is beoordeeld en het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 2
Saldibalans 1994, Economische Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	37 626,2	37 626,2
Niet beoordeeld ¹	17 176,1	25 276,6
Beoordeeld	20 450,1	12 349,6
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	20 400,6	12 349,6
Fouten/onzekerheden	49,5	0

¹ Zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

In de saldbalans is – evenals vorig jaar – het saldo van het Fonds Investeringsrekening ook opgenomen. De Rekenkamer acht dit onjuist. In punt 2.4.1 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel wordt hierop nader ingegaan.

De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de deugdelijke weergave van de extra-comptabele vorderingen ad f 49,5 miljoen. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt door een reeds lang lopende dubieuze vordering.

De toelichting op de saldbalans voldoet vrijwel aan de eisen. In combinatie met de toelichting bij de rekening en een bijlage worden de aangegane verplichtingen over 1994 en de betalingen in 1994 over het algemeen voldoende toegelicht. Bij enkele artikelen ontbreekt echter een toelichting op omvangrijke wijzigingen als gevolg van intrekkingen, terugbetalingen en correcties in 1994 op de dienstjaren tot en met 1993. Verder acht de Rekenkamer het wenselijk dat de post Deelnemingen wordt gespecificeerd.

3.4. Financiële verantwoording agentschap Senter

Senter is een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1994 bedroeg het totaal van de baten f 47,3 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 46,5 miljoen: het voordelig resultaat over 1994 bedroeg derhalve f 0,8 miljoen na een dotatie van f 2,4 miljoen aan reserves voor onvoorzien en risico's. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 2,6 en nihil. De totalen van de balans per 31 december 1994 bedroegen f 15,4 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De rekening en de balans voldeden niet geheel aan de vormvoorschriften in de geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijvingen en -voorschriften. De toelichtingen op de rekening en de balans vertoonden enkele tekortkomingen.

Zo ontbrak bij de laatste bijvoorbeeld de bestemming van het resterende batig saldo van f 0,8 miljoen.

3.5. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan eerstgenoemde eis, met uitzondering van een bedrag van f 49,5 miljoen aan extra-comptabele vorderingen waaromtrent de Rekenkamer geen zekerheid over de deugdelijke weergave kon verkrijgen.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van:

- een bedrag van f 14,5 miljoen aan ontvangsten, waarvan de Rekenkamer het bedrag van de onvolledigheid niet kon vaststellen;
- een bedrag van f 1,7 miljoen aan ontvangsten, waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het ten onrechte niet ontvangen was.

De financiële verantwoording van het agentschap Senter en de toelichting daarbij zijn niet geheel volgens de voorschriften opgesteld. Voor het overige voldoet de verantwoording aan de eerste eis.

De verantwoording voldoet tevens aan de tweede eis.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	reden	paragraaf
01.31	Ontvangsten CBS	17,3	(14,5)	onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.4
04.03	Diverse ontvangsten regionaal beleid	1,3	1,7	onrechtmatig, onvolledig	2.3
totaal onvolledigheid ¹			1,7 (14,5)		

¹ Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden		reden	paragraaf
			debet	credit		
	Extra-comptabele vorderingen	4 207,6	49,5		onzekerheid over de deugdelijke weergave, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.3
totaal onzekerheid			49,5			

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Inhoud	Blz.
Samenvatting	207
1 Inleiding	208
2 Financieel beheer	208
2.1 Accountantscontrole	208
2.2 Administratieve organisatie	208
2.3 Geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie	209
2.4 Schaderegelingen	209
2.5 Geautomatiseerde betalingsorganisatie Dienst Landbouwkundig Onderzoek	212
2.6 Stichting De Landbouwvoorlichting	213
2.7 Financiële risico's bij Europese bijdragen	214
2.8 Misbruik en oneigenlijk gebruik	215
2.9 Fondsen	215
2.10 Agentschap Plantenziektenkundige Dienst	216
2.11 Terughoudend verplichtingenbeleid	217
3 Financiële verantwoording	218
3.1 Rekening	218
3.2 Toelichting bij de rekening	219
3.3 Saldibalans met toelichting	219
3.4 Financiële verantwoording agentschap	220
3.5 Oordeel over de financiële verantwoording	220
Bijlage	220

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

In 100% van de verplichtingen, 99,6% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De Rekenkamer concludeert wel dat op het gebied van het financieel beheer vooral door reorganisaties risico's bestaan voor het ontstaan van een ontoereikende administratieve organisatie. Het positieve effect van de operatie Comptabel Bestel op dit gebied kan daardoor verloren gaan. Bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is daarom nadrukkelijke aandacht voor de kwaliteit van de informatievoorziening en de interne controle noodzakelijk.

De nader onderzochte onderdelen van het financieel beheer gaven in een aantal gevallen aanleiding tot kritiek. Dit geldt vooral voor twee vergoedingsregelingen voor landbouwbedrijven die schade hebben geleden door extreme regenval (Noord-Nederland, 1993) en overstroming van de Maas (1993).

De Rekenkamer plaatst vraagtekens bij de taxatierapporten waarop de vergoedingen zijn gebaseerd. Controle op de juistheid ervan bleef bij een van de regelingen achterwege. Uit onderzoek van de accountantsdienst is gebleken dat f 3,4 miljoen aan schade-uitkeringen onrechtmatig is uitgegeven; van een bedrag van f 9,4 miljoen is de rechtmatigheid onzeker. Opvallend is dat voor één van de regelingen de oorspronkelijke raming (f 3 miljoen) bijgesteld moest worden naar f 8,5 miljoen.

Evenals in 1993 zijn de toegezegde rijksbijdragen aan landinrichtingsprojecten (financieel belang in 1994 ruim f 2,2 miljard) niet naar beneden bijgesteld. Hierdoor is de waardering van de verplichtingen op de saldi balans niet actueel. Een verbetering van deze situatie is op komst, maar voor 1994 betekent dit nog een tekortkoming.

Het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van twee onderzochte regelingen leverde voornamelijk positieve conclusies op. Dit geldt ook voor het onderzoek naar het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de landbouw. De Rekenkamer betwijfelt overigens de noodzaak van het voortbestaan van dit fonds. In zijn reactie wees de minister op het kabinetsbesluit alle bestaande zelfstandige bestuursorganen door te lichten. Daarbij zal ook deze aanbeveling betrokken worden.

Het toezicht op het financieel beheer bij het agentschap Plantenziektenkundige Dienst blijkt goed geregeld, maar de financiële verhouding met het ministerie is op een aantal punten nog niet duidelijk geregeld.

Ten aanzien van stichting De Landbouwvoorlichting, die jaarlijks f 50 miljoen subsidie ontvangt, meent de Rekenkamer dat nog onvoldoende duidelijk is wat de gewenste hoogte van de reserves en de gewenste bestemming is van de winsten die de stichting vormt.

Bij de Dienst Landbouwkundig Onderzoek achtte de Rekenkamer de geautomatiseerde betalingsorganisatie onvoldoende betrouwbaar. De minister heeft verbeteringen in gang gezet op het gebied van de administratieve organisatie, de financiële programmatuur en de computerbeveiliging bij deze dienst.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1994, alsmede over het agentschap Plantenziektkundige Dienst, dat per 1 januari 1994 is ingesteld.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meegenomen.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde fouten en onzekerheden met een verwijzing naar de paragrafen waarin deze worden toegelicht.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1994 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2. Administratieve organisatie

In het rapport bij de financiële verantwoording 1993 werd geconstateerd dat het onderhoud van de administratieve organisatie sterk onder druk staat van de reorganisatie-activiteiten binnen het departement en bij de organisaties voor landbouwkundig onderzoek. Bij verschillende directies en diensten was sprake van een steeds stijgende achterstand in het onderhoud. Daarbij werd verwezen naar de reorganisaties.

De Rekenkamer constateert naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 dat de situatie niet is verbeterd. De AD signaleerde deze aangelegenheid ook in zijn samenvattend rapport over 1994.

Inmiddels is een aanzet gegeven voor een integrale herziening van de beschrijving van de administratieve organisatie. Het ligt tevens in de bedoeling om een inhaalslag te plegen voor de achterstand in het onderhoud. Daartoe werd een overzicht gemaakt van alle opmerkingen, die de AD de afgelopen drie jaar met betrekking tot de administratieve organisatie heeft gemaakt. Met de inhaalslag was medio 1995 nog niet begonnen zodat deze zaak ook voor het komende jaar nog een punt van zorg blijft.

Over de geautomatiseerde gegevensverwerking merkte de AD op dat de geplande werkzaamheden in het kader van het jaarplan Informatiebeveiliging niet alle zijn uitgevoerd. Zo moeten voor het in 1994 in gebruik genomen netwerk AGRONET II nog aanvullende maatregelen worden genomen voor het afdekken van risico's van onbevoegde toegang.

Ook over enkele andere systemen merkte de AD op dat ze risicovol zijn. Enerzijds doordat de uiteindelijke organisatie van de desbetreffende dienst nog onduidelijk is en anderzijds doordat onvoldoende maatregelen zijn getroffen ten aanzien van het systeem zelf.

De Rekenkamer concludeert dat op het gebied van het financieel beheer als gevolg van de reorganisaties risico's bestaan voor het ontstaan van een ontoereikende administratieve organisatie. Het positieve effect van de operatie Comptabel Bestel op dit gebied kan daardoor verloren gaan. Bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is daarom nadrukkelijke aandacht voor de kwaliteit van de informatievoorziening en de interne controle noodzakelijk.

2.3. Geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie

De opzet van de geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie voldoet op hoofdlijnen aan de regelgeving.

De Rekenkamer heeft met betrekking tot enkele in het rapport bij de financiële verantwoording 1993 genoemde tekortkomingen nagegaan hoe de nieuwe stand van zaken was.

Het eerste punt betreft het verplichtingenbestand van de Landinrichtingsdienst.

Hierbij was sprake van een waarderingsprobleem. Als gevolg van prijs- en hoeveelheidsbijstellingen, gunstiger aannemingscontracten dan begroot en beleidsbijstellingen, zouden de rijksbijdragetoezeggingen aan landinrichtingsprojecten naar beneden bijgesteld moeten worden. De procedure daartoe werd gemiddeld slechts eens in de drie jaar in werking gesteld. Als gevolg daarvan was de waardering van de verplichtingen op de saldi balans niet actueel. Voor het opheffen van de geconstateerde tekortkomingen was een werkgroep ingesteld. De werkgroep heeft in december 1994 een rapport uitgebracht. Als gevolg hiervan zal de Landinrichtingsdienst de verplichtingenstand in 1995 actualiseren op basis van herziening van de rijksbijdragetoezeggingen.

De Rekenkamer vindt dit een positieve ontwikkeling maar constateert dat het verplichtingenbestand ultimo 1994 (financieel belang f 2,2 miljard) niet de actuele waarde weergeeft.

Het tweede punt betreft de grondverwerving voor landinrichtingsprojecten. Wanneer een landinrichtingsproject wordt goedgekeurd heeft het ministerie de taak om de benodigde grond te verwerven. Hierdoor wordt voor een reeks van jaren een claim gelegd op de begroting.

De minister achtte het medio 1994 mogelijk om in de toelichting bij de begroting nadere informatie op te nemen uit het zogenaamde Aankoop Strategieplan. Van deze mogelijkheid is in de begroting 1995 nog geen gebruik gemaakt.

Op ambtelijk niveau is toegezegd dat in de toelichting bij de begroting 1996 de bedoelde informatie alsnog zal worden opgenomen.

2.4. Schaderegelingen

2.4.1. Overstromingsschade Maas 1993

De Bijdrageregeling landbouwbedrijven overstromingsschade Maas

1993 voorzag in een vergoeding van 65% van de schade aan een aantal soorten niet verzekerbare activa en een eenmalige rentesubsidie voor geldleningen die moesten worden aangewend voor het herstel van de schade. Deze bijdrageregeling leidde in 1994 tot uitgaven tot een totaal van f 12,8 miljoen en werd uitgevoerd door de voormalige directie Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie Limburg. Voor de uitkering van bijdragen werd gebruik gemaakt van externe taxateurs die in opdracht van het landbouwbedrijfsleven reeds taxaties hadden uitgevoerd voordat de regeling van kracht werd. In 1995 voerde de AD een onderzoek uit naar de uitvoering van deze regeling. De AD constateerde dat qua opzet een toereikend M en O-beleid is geformuleerd. De gehanteerde taxatierapporten voldeden echter niet aan de eisen. Dit betrof zowel de toepassing van het schadebegrip, de documentatie van de verrichte werkzaamheden als de onderbouwing van de berekende schade.

Uit het AD-onderzoek bleek verder dat ten onrechte een inhoudelijke beoordeling op deze aspecten van de aanvragen annex taxatierapporten achterwege is gelaten. Dit was deels te wijten aan een leemte in de uitvoeringsinstructies en deels aan het achterwege laten van de in de uitvoeringsinstructies genoemde inhoudelijke beoordeling (achteraf) van een aantal juist gerubriceerde schadecomponenten.

Dit betekent dat een uitbetaald bedrag van circa f 3,4 miljoen als onrechtmatig moet worden aangemerkt (artikel U 01.10). Voor het resterende uitbetaalde bedrag ad f 9,4 miljoen bestaat voor de Rekenkamer onzekerheid over de rechtmatigheid.

2.4.2. Regeling oogstschade 1993 Noord-Nederland

De Regeling Oogstschade 1993 Noord-Nederland voorzag in een bijdrage aan landbouwbedrijven wanneer deze bepaalde gewassen als gevolg van de regenval in het najaar van 1993 niet konden oogsten.

In totaal werden 526 aanvragen ingediend, waarvan er uiteindelijk 346 werden toegewezen voor een totaalbedrag van ongeveer f 7,6 miljoen.

De directie Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie (LNO) in Groningen voerde de regeling uit. De Rekenkamer constateerde dat die uitvoering correct verliep. De dossiers waren goed verzorgd en bevatten alle relevante documenten.

Bepalend voor de hoogte van de uitkering waren de gegevens over de oppervlakte niet-geogste gewassen. De aanvrager moest deze informatie zelf verstrekken. Om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) te ondervangen moest een bedrijfsdeskundige van Stichting De Landbouwvoorlichting (stichting DLV) of van de Nederlandse Algemene Keuringsdienst de in de vooraangifte vermelde oppervlakte taxeren.

De stichting DLV had echter geen richtlijnen opgesteld voor de taxatie. Ook had het ministerie niet aangegeven aan welke voorwaarden deze taxatie moest voldoen. De taxatie was niet gebaseerd op een formele overeenkomst tussen het ministerie en de stichting DLV. De Rekenkamer achtte dit niet juist omdat de taxatie een belangrijke rol speelde bij de bepaling van het uiteindelijke schadebedrag.

Volgens de AD was het beter geweest om van de diensten van een onafhankelijke organisatie gebruik te maken omdat de stichting DLV minder onafhankelijk was vanwege de bedrijfsmatige klantgerichtheid op de agrarische ondernemers.

Omdat er bij de beoordeling van aanvragen en de administratieve en fysieke controle zonder meer uit werd gegaan van de juistheid van de DLV-taxaties heeft de Rekenkamer onzekerheid over de juistheid van de verplichtingen en uitgaven ten laste van artikel U03.02 over een bedrag van f 7,6 miljoen. Dit bedrag blijft onder de door de Rekenkamer gestelde

tolerantiegrenzen (zie bijlage 1 van deze bundel) en wordt daarom niet betrokken in het oordeel over de financiële verantwoording (zie hoofdstuk 3).

In de regeling waren bepalingen opgenomen voor de controle op de naleving door de Algemene Inspectie Dienst. Fysieke controle naar de juistheid van de gegevens bleek echter niet mogelijk, omdat de aanduiding van de schadepercelen op de bijgevoegde topografische kaart (schaal 1:10 000) gebrekkig was en omdat in de meeste gevallen restanten van geleden schade reeds waren opgeruimd. De Rekenkamer heeft dit punt laten meewegen in haar oordeelsvorming.

Bij de beoordeling van de budgettaire aspecten van de regeling ging de Rekenkamer ervan uit dat schaderegelingen als deze vaak een ad hoc-karakter hebben. Zij komen vaak in korte tijd tot stand als reactie op calamiteiten. De financiële consequenties van die regelingen zijn niet opgenomen in de begroting. De raming van de financiële gevolgen en de inpassing in de bestaande begroting moeten daarom met grote zorgvuldigheid geschieden.

De raming van de uitgaven was in eerste instantie gebaseerd op een door de stichting DLV uitgevoerde inventarisatie van de omvang van de schade. Het uit te keren schadebedrag werd geraamd op f 3 miljoen. Om diverse redenen werd die raming enkele malen aangepast en uiteindelijk op f 8,5 miljoen bepaald. De wijzigingen werden veroorzaakt door problemen bij het vaststellen van de financiële consequenties van het eigen risico van 30%. Hiervoor waren gegevens op bedrijfsniveau nodig. De inventarisatie voorzag daar niet dan wel onvoldoende in.

De Rekenkamer concludeerde dat de inventarisatie door de stichting DLV onvoldoende was voor een betrouwbare budgettaire onderbouwing voor het uiteindelijk uit te keren bedrag. Zij beveelt aan in het vervolg voor een dergelijke regeling een duidelijke instructie op te stellen voor de raming van de uitgaven.

2.4.3. Overige schadevergoedingsregelingen

In december 1994 werd de Regeling oogtschade 1993 Noord-Nederland gewijzigd om een mogelijkheid te creëren voor compensatie aan bedrijven, die als gevolg van de regenval ernstige kwaliteitsverliezen hadden geleden voor aardappelen die wel waren geoogst. Voor de uitvoering van de regeling werd een bedrag geraamd van f 3 miljoen.

De wijziging kwam tot stand ondanks het feit dat de directie Uitvoering Regelingen, de centrale directie Financieel-Economische Zaken (CDFEZ) en de AD aangaven dat het niet verantwoord was om in de oorspronkelijke regeling tevens een voorziening te treffen voor kwaliteitsverliezen. De reden hiervoor was dat dergelijke schade op dat moment niet was geïnventariseerd. Bovendien was een relatie tussen kwaliteitsverlies en de weersomstandigheden minder direct dan in het geval van niet-geoogste gewassen. Daarnaast werd aangegeven dat een vergoeding voor kwaliteitsverlies een belangrijk precedent zou kunnen scheppen voor uiteenlopende situaties waarbij van kwaliteitsverlies sprake was. Als laatste reden werd aangegeven dat er bij een dergelijke compensatie grote M en O-risico's bestonden, die niet allemaal door administratieve en fysieke controles konden worden afgedekt.

Daarom werd in de regeling opgenomen dat een aanvraag vergezeld moest gaan van een verklaring door een registeraccountant of accountant-administratieconsulent ten aanzien van de getrouwheid van een aantal gegevens. Door de verklaring kon een waarschijnlijkheidscontrole worden uitgevoerd op de geleverde informatie. Desondanks was

er nog een groot aantal risico's dat slechts ten dele door administratieve, fysieke en waarschijnlijkheidscontroles kon worden afgedekt.

Als gevolg van bovenmatige regenval in september 1994 hebben landbouwbedrijven in de provincie Noord-Holland oogstverliezen geleden. Om een tegemoetkoming te bieden voor de ontstane schade werd eind maart 1995 een concept-bijdrageregeling opgesteld. Voorts werd naar aanleiding van uitzonderlijk hoge waterstanden in de grote rivieren in januari en februari van 1995 in maart 1995 de Bijdrageregeling landbouwbedrijven overstromingsschade 1995 opgesteld.

De Rekenkamer concludeerde dat, ondanks de opgedane ervaringen bij de uitvoering van eerdere calamiteitenregelingen en ondanks de aanbevelingen van de AD, de opdracht voor de uitvoering van de taxaties voor de Bijdrageregeling landbouwbedrijven overstromingsschade 1995 en de Regeling Oogstschade 1995 Noord-Holland niet wordt verstrekt door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zelf, maar door het landbouwbedrijfsleven.

Overigens werd wel gehoor gegeven aan de aanbeveling vooraf duidelijk aan te geven aan welke eisen de taxatierapporten dienen te voldoen.

2.4.4. *Reactie minister*

De minister schreef in zijn antwoord dat de risico's voor de bijdrage voor kwaliteitsverliezen waren meegewogen bij het opstellen van de betreffende regeling. Hij onderschrijft de mening van de Rekenkamer dat schaderegelingen met de grootst mogelijke betrouwbaarheid moeten worden uitgevoerd. De minister benadrukt dat het gaat om calamiteitenregelingen die vaak onder grote maatschappelijke en tijdsdruk tot stand komen en waarbij de reikwijdte van het M en O-beleid wordt begrensd door de aard en de omstandigheden die inherent zijn aan deze regelingen.

2.5. Geautomatiseerde betalingsorganisatie Dienst Landbouwkundig Onderzoek

De Rekenkamer heeft onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van de geautomatiseerde betalingsorganisatie bij de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) en daarbinnen bij het organisatie-onderdeel DLO-centraal.

In 1994 heeft DLO-centraal een nieuw systeem voor de geautomatiseerde betalingen aangeschaft. Na de invoering ervan bij alle DLO-instituten zullen de geautomatiseerde betalingen circa f 130 miljoen bedragen.

De invoering van het nieuwe systeem verliep niet zonder problemen. Ook de AD constateert in het samenvattend rapport 1994 een aantal onvolkomenheden, zoals een onvoldoende waarborging van de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking, onder andere door het ontbreken van een tellingsysteem.

Voorts had de invoering zonder een adequate beschrijving van de administratieve organisatie rondom het systeem plaatsgevonden. Hierdoor waren er nog onvoldoende compenserende maatregelen van interne controle om de bestaande leemten op te vullen. De AD meldde dat er naar werd gestreefd om in de loop van 1995 een blauwdruk van een beschrijving van de administratieve organisatie gereed te hebben. Inmiddels is het functioneel ontwerp van de tellingenmodule medio maart 1995 gereedgekomen.

De Rekenkamer constateerde in haar onderzoek tekortkomingen in het nieuwe systeem. In diverse stadia van het betalingsproces is de juistheid van gegevens onvoldoende gewaarborgd.

Hierdoor is het niet zeker dat uiteindelijk tijdig de juiste bedragen aan rechthebbenden zijn betaald en als zodanig in de administratie zijn verantwoord.

Door de gebrekkige administratieve organisatie, de risico's die verbonden zijn aan de invoering van het nieuwe systeem en de onvoldoende beveiliging moest de AD voor het controlejaar 1994 een gegevensgerichte integrale controle uitvoeren. Deze controle heeft geen onvolkomenheden aan het licht gebracht.

Het gaat hier om een controle achteraf bij een administratie van beperkte omvang. Het is echter evident dat bij grotere administraties, zoals bij verschillende stichtingen voor landbouwkundig onderzoek, de voren omschreven risico's verregaande gevolgen hebben voor de tijdigheid van de ontdekking van fouten en voor de efficiency van de controle door de AD.

De Rekenkamer concludeerde dat met de invoering van het nieuwe systeem in de loop van 1994 bij het organisatieonderdeel DLO-centraal een geautomatiseerde betalingsorganisatie is ontstaan, die onvoldoende betrouwbaar is. In deze specifieke situatie bleek geen sprake van ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

De minister antwoordde in hoofdlijnen akkoord te kunnen gaan met de conclusies en aanbevelingen. Hij meldde dat met diverse verbeteringen een start is gemaakt op het gebied van de administratieve organisatie, de financiële programmatuur en de computerbeveiliging.

2.6. Stichting De Landbouwvoorlichting

De stichting De Landbouwvoorlichting (DLV) is een verzelfstandigde dienst van het ministerie die jaarlijks een subsidie van circa f 50 miljoen ontvangt. De stichting DLV moet via voorlichting een bijdrage leveren aan de hoofddoelstellingen van het beleid van het ministerie.

De Rekenkamer onderzocht een aantal aspecten van het financieel beheer van de stichting.

De stichting DLV is in 1992 opgericht. Pas medio 1995 en na afsluiting van het onderzoek zijn de subsidievoorwaarden definitief vastgesteld. Volgens de concept-subsidievoorwaarden krijgt de stichting DLV jaarlijks een subsidie als bijdrage in het exploitatietekort verbonden aan de in het goedgekeurde jaarplan opgenomen werkzaamheden en activiteiten.

Bij het vaststellen van het exploitatietekort worden profijtinkomsten niet meegeteld. Dat zijn de inkomsten verkregen door dienstverlening aan opdrachtgevers uit het landbouwbedrijfsleven, waarvoor de tarieven door het bestuur worden vastgesteld.

De profijtinkomsten dienen in eerste aanleg om het gedeelte van de exploitatiekosten te dekken dat niet door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt gesubsidieerd. Met het landbouwbedrijfsleven is overeengekomen de subsidie vanaf 1992 jaarlijks met 5% te verminderen tot de situatie zou zijn bereikt dat het landbouwbedrijfsleven 50% van de kosten van de stichting voor zijn rekening neemt. In de praktijk zijn de profijtinkomsten zodanig gestegen dat het ministerie de subsidie sterker kan laten dalen dan met 5%.

Hierdoor bedroeg de subsidie in 1994 circa 67% van het subsidiabele bedrag in plaats van 85%.

Door de stijgende profijtinkomsten heeft zich niettemin binnen de stichting DLV een winst gevormd.

De subsidievoorwaarden voorzien niet in een procedure voor het geval dat de profijtinkomsten sterker stijgen dan de subsidie van het ministerie daalt.

In de concept-subsidievoorwaarden waren geen bepalingen opgenomen over de winstbestemming of over het kweken van een reserve. In de definitieve subsidievoorwaarden is blijkens het antwoord van de minister een bepaling opgenomen dat deze aan voorzieningen een maximum en aan reserves nadere voorwaarden kan stellen. Naar de mening van de Rekenkamer is hiermee nog niet duidelijk wat de gewenste hoogte is van de reserves en evenmin wat de bestemming van winsten is.

Over de controle op de stichting is op te merken dat de hiervoor ingeschakelde openbaar accountant in april 1995 een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 1994 heeft gegeven. Daarin is verklaard dat de stichting heeft voldaan aan de subsidievoorwaarden.

Het ministerie heeft voldoende waarborgen geschapen om de rechtmatigheid van de subsidiëring van de stichting DLV te verzekeren.

2.7. Financiële risico's bij Europese bijdragen

In het rapport bij de financiële verantwoording 1993 ging de Rekenkamer in op de mate waarin het ministerie inhoud had gegeven aan zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van een Europese subsidie aan de provincie Friesland voor de ontwikkeling van het platteland. Het betrof een subsidie uit een van de zogenoemde structuurfondsen.

De Rekenkamer constateerde dat de beoordeling door de AD van het financieel beheer van de provincie Friesland beperkt was gebleven tot een beoordeling van de opzet van de controle door de Provinciale Accountantsdienst (PAD). Dit achtte de Rekenkamer een te smalle basis. Bovendien constateerde de AD dat de PAD in onvoldoende mate had gekeken naar het financieel beheer. De Rekenkamer was van mening dat er niet voldoende zekerheid was dat het financieel beheer voldeed aan de eisen van de Europese regelgeving.

Inmiddels heeft een hervorming van de structuurfondsen plaatsgehad.

Naar aanleiding hiervan en in overleg met de verantwoordelijke controle-instanties in Brussel heeft de Nederlandse regering met de Europese Commissie de volgende afspraken gemaakt:

- ieder departement zal zorgdragen voor de beoordeling van de regionale controle- en beheerssystemen;
- de review ten aanzien van de opzet en werking hiervan zal door de desbetreffende AD's worden uitgevoerd;
- er zal in overleg met de Commissie invulling worden gegeven aan de manier waarop de Commissie van de werkzaamheden van de AD's gebruik kan maken.

De hervorming van de structuurfondsen dient een uitgebreide informatievoorziening ten behoeve van de Europese Commissie tot stand te brengen. Om hierin te voorzien zal het financieel beheer bij de centrale directie Financieel-Economische Zaken (CDFEZ) in de loop van 1994 worden aangepast.

Met de provincie Friesland maakte het ministerie de principe-afspraken om de afwikkeling van de finale afrekening in gezamenlijk overleg te beoordelen.

De Rekenkamer is van mening dat met de in gang gezette ontwikkelingen een goede aanzet is gegeven voor de afbakening van de verantwoordelijkheden.

2.8. Misbruik en oneigenlijk gebruik

2.8.1. Regeling beheersovereenkomsten 1993

In het rechtmatigheidsonderzoek 1994 heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van de Regeling beheersovereenkomsten 1993 (RBO). Op grond van deze regeling kunnen agrarische ondernemers die hun bedrijfsvoering mede richten op natuur en landschap, een vergoeding krijgen van het ministerie. De wederzijdse verplichtingen worden vastgelegd in beheersovereenkomsten.

Eind 1994 waren voor ruim 35 000 hectare beheersovereenkomsten gesloten, waarbij naar schatting 13 000 landbouwers waren betrokken. De uitgaven van het ministerie in het kader van de RBO bedroegen in 1994 f 23,9 miljoen.

De Rekenkamer concludeert op grond van haar onderzoek dat het M en O-beleid voor de RBO toereikend is. Wel zijn er signalen dat met het stijgen van het aantal overeenkomsten capaciteitsproblemen kunnen ontstaan die de controle onder druk zouden kunnen zetten. Voorts is de controle op naleving van een aantal beheersmaatregelen, zoals het niet gebruiken van bestrijdingsmiddelen en het niet uitrijden van drijfmest, zeer arbeidsintensief. Deze controle geschiedde niet systematisch maar op ad hoc basis.

2.8.2. Interimregeling ziektekosten ambtenaren

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1993 onderzocht de Rekenkamer het beleid gericht op de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van de Interimregeling ziektekosten ambtenaren (IRZK). Zij constateerde toen tekortkomingen in de controle van door belanghebbenden verstrekte gegevens.

De Rekenkamer stelde vast dat het M en O-beleid rond de IRZK voor 1994 wel toereikend was.

2.9. Fondsen

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 heeft de Rekenkamer voor een aantal ministeries het onderwerp 'fondsen' onderzocht.

Van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij werd het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw (O en S-fonds) in het onderzoek betrokken.

Het O en S-fonds is een stichting die in 1963 in het leven geroepen is om de stimulering van de bedrijfsbeëindigingen via een specifieke regeling begrotingstechnisch soepel te laten verlopen. De doelstelling is later uitgebreid tot de ontwikkeling van het landbouwbedrijfsleven in breder verband door middel van onder meer investeringssubsidies. In de loop der jaren is de nadruk bij de uitvoering verschoven van sanering naar ontwikkeling.

Het ministerie heeft in 1994 voor een bedrag van circa f 81,1 miljoen bijgedragen aan het fonds.

In het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

- zijn de inrichting en vormgeving van het O en S-fonds wettelijk voldoende geregeld;
- kan de minister zijn verantwoordelijkheid voor het O en S-fonds voldoende waarmaken?

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de inrichting en vormgeving van het O en S-fonds niet geheel aan de gestelde eisen voldeden. Zo werd het fonds niet opgericht bij wet. Wel werden maatregelen genomen in de organisatorische sfeer en ten aanzien van het financieel beheer, waarvan het beoogde effect in overeenstemming is met de elementen die in een instellingswet voor een zelfstandig bestuursorgaan dienen te worden opgenomen.

In principe zijn voor het fonds voldoende regels gesteld ten behoeve van taken en bevoegdheden, bekostigingswijze, reservevorming en de wijze waarop verantwoording en toezicht geregeld is.

De Rekenkamer beveelt wel aan te bezien of handhaving van de huidige constructie van het O en S-fonds nog wel noodzakelijk is en of niet beter gekozen kan worden voor een vorm van interne verzelfstandiging. Belangrijke redenen hiervoor zijn dat van een afgescheiden financieel beheer geen sprake is en dat de noodzaak om grote bedragen voor te financieren is afgenomen.

In zijn reactie wees de minister op het kabinetsbesluit om alle bestaande zelfstandige bestuursorganen door te lichten. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft hiervoor reeds een actieplan ontwikkeld. Bij de operatie zullen de aanbevelingen van de Rekenkamer worden betrokken.

2.10. Agentschap Plantenziektenkundige Dienst

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 besteedde de Rekenkamer bijzondere aandacht aan de agentschappen bij de rijksoverheid. Zij onderzocht de wijze waarop invulling is gegeven aan de relatie tussen de ministeries en de agentschappen. Hiertoe bekeek zij de oprichtingsvoorwaarden, de financiële verhouding tussen het ministerie en het agentschap, het toezicht van de minister op het agentschap en de regelingen rond een evaluatie van het functioneren van het agentschap.

Uitgangspunt bij het onderzoek was dat de taak van het agentschap een overheidstaak is en blijft, waarvoor de minister de volledige verantwoordelijkheid behoudt.

Voor het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is de Plantenziektenkundige Dienst (PD) in het onderzoek betrokken. Deze is belast met het uitvoeren van de Plantenziektenwet en de Bestrijdingsmiddelenwet. De daaruit voortkomende taken zijn gericht op het weren, bestrijden en beheersen van ziekten en plagen in de plantaardige sector, en het beoordelen van de deugdelijkheid van bestrijdingsmiddelen en grondontsmettingsmiddelen. De jaarlijkse uitgaven en ontvangsten bedragen respectievelijk circa f 27 miljoen en circa f 9 miljoen.

Als belangrijkste doelstelling voor de interne verzelfstandiging gold het teweegbrengen van een verhoogd kostenbewustzijn en een grotere cliëntgerichtheid bij de PD-medewerkers.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat bij de instelling van het agentschap PD per 1 januari 1994 niet aan alle oprichtingsvoorwaarden is voldaan. Wel zijn de produkten meetbaar en beschikt het agentschap over een goedkeurende accountantsverklaring. Het heeft vooraf evenwel niet aangetoond doelmatiger te kunnen werken als agentschap. Daartoe is wel een goede aanzet gegeven.

Op een aantal punten is de financiële verhouding tussen ministerie en agentschap nog niet duidelijk geregeld.

Zo bestaat tussen de PD en de Rijksgebouwendienst een verschil van mening over de omvang van de huisvestingskosten. De jaarlijkse kosten

van huisvesting zijn op basis van vervangingswaarde geschat op f 4,7 miljoen. De Rijksgebouwendienst wenst de PD een dergelijk budget voor huisvestingskosten echter niet ter beschikking te stellen en beperkt het budget tot f 470 000.

Zolang er tussen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer geen overeenstemming is, betaalt de PD geen vergoeding voor huisvestingskosten.

Deze aangelegenheid verkeert al enige tijd in een patstelling.

Het is de PD toegestaan te reserveren en voorzieningen te treffen. Daartoe dienen met het ministerie afspraken te worden gemaakt, gebaseerd op een meerjarig investeringsplan. Een dergelijk plan was ten tijde van het onderzoek echter nog niet opgesteld.

Het toezicht op het financieel beheer en de uitvoering daarvan door het agentschap is goed geregeld. Onder meer is een specifieke management-rapportage ontwikkeld die elk kwartaal volume- en prestatiegegevens levert op basis van relevante kengetallen. Enkele aspecten met betrekking tot deze rapportage behoeven nog verdere uitwerking.

Het ministerie heeft voorzien in een evaluatie van de agentschapsstatus. Dit zal gebeuren in het kader van de voorbereiding van de begroting 1998. Bij deze evaluatie zal gebruik worden gemaakt van de kengetallen uit de kwartaalrapportages.

In zijn reactie deelde de minister mee dat de huisvestingsproblematiek van de PD zijn aandacht blijft behouden. Datzelfde gold voor het investeringsplan en de reserveringen, waarover in de eerste helft van 1995 binnen het ministerie van gedachten was gewisseld.

2.11. Terughoudend verplichtingenbeleid

2.11.1. Inleiding

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. De CDFEZ diende er vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De AD werd belast met het toezicht op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid.

2.11.2. Bevindingen

De CDFEZ heeft op 6 juni 1994 aan de beleidsdirecties van het ministerie meegedeeld dat bij het aangaan van verplichtingen de strakke lijn diende te worden aangehouden, hetgeen betekende dat op het departement de verplichting rustte om aan te tonen dat een verplichting onvermijdelijk was. CDFEZ is van mening dat zij door het bekendmaken van de operatie via een circulaire heeft voldaan aan de richtlijnen van het Ministerie van Financiën. De CDFEZ heeft het begrip onvermijdelijk echter niet in samenspraak met de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) nader geoperationaliseerd. Daardoor is naar de mening van de Rekenkamer voor de beleidsdirecties geen duidelijk kader geschapen. Wel werd met de IRF afgesproken dat eventuele problemen bij de uitvoering schriftelijk aan de IRF voorgelegd zouden worden.

De CDFEZ heeft de beslissingen over de onvermijdbaarheid van de verplichtingen gemandateerd aan de beleidsdirecties. Verplichtingen die

in de desbetreffende periode werden aangegaan dienden expliciet door de directeur van de beleidsdirectie te zijn goedgekeurd. Hierop werd door de CDFEZ alleen in die gevallen toegezien waarbij voor het aangaan van de verplichtingen medeparaaf van de CDFEZ nodig was. Deze procedure was niet gebonden aan een bepaald bedrag.

De CDFEZ oefende haar toezicht uit door voorlichting en advisering; in sommige gevallen werden door directies en diensten verplichtingen vooraf ter advisering voorgelegd. Naar de mening van de CDFEZ was vastlegging hiervan in het kader van de adviesfunctie niet noodzakelijk.

Voor de controle op de invulling door de directies en diensten van het terughoudend verplichtingenbeleid zou de CDFEZ gebruik maken van de controle op de uitvoering door de AD.

De AD heeft een globale cijferbeoordeling uitgevoerd op de in de desbetreffende periode aangegane verplichtingen. Tijdens de reguliere controle gaat de AD achteraf na of de directies en diensten de juiste procedure hebben gevolgd.

De Rekenkamer constateerde dat de AD in haar rapportage geen opmerkingen over dit onderwerp heeft gemaakt.

2.11.3. Conclusies

CDFEZ heeft de beleidsdirecties tijdig en juist, maar niet volledig geïnformeerd over de verplichtingenstop. CDFEZ heeft zelf in beperkte mate toezicht uitgeoefend. Zij verlaat zich voor de controle op de AD. Deze heeft het toezicht door de CDFEZ beoordeeld en de controle op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid door de directies en diensten in de reguliere controle opgenomen.

De Rekenkamer concludeerde dat het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij niet voldoende invulling heeft gegeven aan het terughoudend verplichtingenbeleid.

2.11.4. Reactie minister en commentaar Rekenkamer

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verschilt van mening met de Rekenkamer over de conclusies. Zijn standpunt is, dat de voorlichting over de spelregels van de operatie terughoudend verplichtingenbeleid wel degelijk volledig is geweest en dat het toezicht van CDFEZ geen beperkt karakter had.

De Rekenkamer merkt op dat de minister voorbij gaat aan het feit dat CDFEZ steunde op de reguliere controle van de AD. Deze vond plaats nadat de tijdelijke verplichtingenstop was opgeheven en kon dus geen effect meer hebben op het aangaan van verplichtingen.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1994 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (exclusief agentschap) is samengesteld. Daarvan wordt afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaalbedrag van fouten en onzekerheden in de rekening die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1994, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
(bedragen x f 1 miljoen)

	Verplich- tingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	3 346,7	3 277,9	554,7
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	3 346,7	3 265,1	554,7
Fouten/onzekerheden	0	12,8	0
Onvolledigheid	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 22,3 miljoen, respectievelijk f 30,4 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

De fouten en onzekerheden zijn reeds behandeld in paragraaf 2.4.

3.2. Toelichting bij de rekening

Het algemeen deel van de toelichting gaat niet in op de stand van zaken met betrekking tot de (beschrijving van de) administratieve organisatie. Gezien de stand van zaken (zie paragraaf 2.3) had naar de mening van de Rekenkamer een toelichting omtrent de achterstanden in het onderhoud en de voornemens dienaangaande van de CDFEZ in de rede gelegen. De Rekenkamer acht de toelichting op dit punt dan ook onvolledig.

Bij de volgende uitgavenartikelen worden de cijfers niet per artikel-onderdeel toegelicht: 01.01, Personeel en Materieel; 01.10 Overige subsidies en uitgaven; 02.01 Wetenschappelijk Onderwijs; 02.02 Hoger Agrarisch Onderwijs; 02.08 Overige subsidies en uitgaven; 05.03 Voeding en Kwaliteit.

Aangezien het niveau van de toelichting bij de rekening hetzelfde moet zijn als bij de begroting, is de toelichting ook op dit punt onvolledig.

3.3. Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat de totaalbedragen van de saldibalans 1994 zien, het gedeelte dat door de Rekenkamer niet is beoordeeld en het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen belangrijke fouten en onzekerheden bevat. Wat overblijft is het bedrag van fouten/onzekerheden of onvolledigheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 2
Saldibalans 1994, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	14 568,9	14 568,9
Niet beoordeeld ¹	9 653,6	5 748,2
Beoordeeld	4 915,3	8 820,7
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	4 915,3	6 610,6
Onzekerheid	0	2 210,1

¹ Zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De toelichting op de saldbalans gaat niet in op de stand van zaken met betrekking tot de waardering van het verplichtingenbestand van de Landinrichtingsdienst (zie paragraaf 2.3).

Voorts ontbreekt een toelichting op de omvangrijke bijstellingen die zich hebben voorgedaan bij de verplichtingen ten aanzien van de beleidsvelden: «agrarisch onderwijs» en «kwaliteitszorg», alsmede de «verplichtingen buiten begrotingsverband».

Op deze punten acht de Rekenkamer de toelichting op de saldbalans daarom onvolledig.

3.4. Financiële verantwoording agentschap Plantenziektenkundige Dienst

De Plantenziektenkundige Dienst is een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1994 bedroeg het totaal van de baten f 28,7 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 26,0 miljoen: het voordelig resultaat over 1994 bedroeg f 2,7 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren f 0,2 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1994 bedroegen f 8,5 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en/of onzekerheden.

De toelichting op de balans voldeed niet geheel aan de voorschriften. Zo ontbraken de waarderingsgrondslagen en afschrijvingsmethoden voor de materiële activa.

3.5. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerstgenoemde eis, met uitzondering van de verplichtingenpost op de saldbalans, waarvan de Rekenkamer de volledigheid niet kon vaststellen in verband met een niet volledig geactualiseerde waardering van de verplichtingen van de Landinrichtingsdienst. De toelichtingen op de rekening en saldbalans zijn op enkele punten onvolledig.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van:

- en een bedrag van f 9,4 miljoen (schade-uitkeringen) waarvan de rechtmatigheid onzeker is;
- een bedrag van f 3,4 miljoen (schade-uitkeringen) dat als onrechtmatig moet worden beschouwd.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het agentschap voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van de toelichting bij de balans die niet geheel voldeed aan de voorschriften.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven (bedragen x f 1 miljoen)

Artikel	Omschrijving	Omvang	Fouten/ onzeker- heden		Reden	Paragraaf
			Debet	Credit		
01.10	Overige subsidies en uitgaven	119,4	3,4		Onrechtmatig, in strijd met de regelgeving schadevergoeding uitgekeerd	2.4
			9,4		Onzeker, tekortkomingen in het M en O-beleid	2.4

Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

Postnr.	Omschrijving	Omvang	Fouten/ onzeker- heden		Reden	Paragraaf
			Debet	Credit		
11	Openstaande verplichtingen	3 296,7	2 210,1		Onzekerheid over de deugdelijke weergave Tekortkomingen in de administratieve orga- nisatie	2.3

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud	Blz.
Samenvatting	223
1 Inleiding	224
2 Financieel beheer	224
2.1 Accountantscontrole	224
2.2 Bijstandsuitgaven	225
2.3 Algemene Kinderbijslagwet en Toeslagenwet	226
2.4 Toeslagenfonds	228
2.5 Financiering Wet Sociale Werkvoorziening	229
2.6 Samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met loon ingevolge de Wet Sociale Werkvoorziening	233
2.7 Rijksbijdrageregeling banenpools	234
2.8 Administratieve organisatie	234
2.9 Misbruik en oneigenlijk gebruik	235
2.10 Terughoudend verplichtingenbeleid	238
2.11 Vorderingenbeheer	238
3 Financiële verantwoording 1994	239
3.1 Rekening	239
3.2 Toelichting bij de rekening	240
3.3 Saldibalans met toelichting	240
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	241
Bijlage	242

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In 100% van de verplichtingen, 89,8% van de uitgaven en 99,6% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Daarnaast is er sprake van als onvolledig aangemerkte uitgaven en ontvangsten (er is te weinig betaald respectievelijk ontvangen) en van ontvangsten waarvan de volledigheid niet vaststaat (er is mogelijk te weinig ontvangen).

Het door de minister gevoerde financieel beheer ten aanzien van de Algemene Bijstandswet is in 1994 verder verbeterd. Voor het eerst kon de Rekenkamer een positief rechtmatigheidsoordeel verbinden aan het grootste deel van de aan deze en aanverwante wetten verbonden uitgaven.

Ook op andere terreinen waar al jaren aanmerkelijke tekortkomingen in het financieel beheer bestonden is in 1994 aanmerkelijke vooruitgang geboekt. Dit betreft de Algemene Kinderbijslagwet, de Toeslagenwet en de samenloop van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met loon ingevolge de Wet Sociale Werkvoorziening. In haar Rapport bij de financiële verantwoording 1993 kondigde de Rekenkamer aan de ontwikkelingen in het financieel beheer op deze terreinen met extra aandacht te zullen volgen. Zij constateerde dat in 1994 zowel in de regelgeving als in de controle problemen zijn opgelost. Op grond hiervan heeft de Rekenkamer afgezien van het maken van bezwaar krachtens artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

Overigens worden door de verbeteringen in de controle de tekortkomingen in de uitvoering van de Toeslagenwet door de bedrijfsverenigingen en de informatievoorziening over de «samenloop WSW» duidelijker zichtbaar. De Rekenkamer acht het nodig dat het ministerie in de komende tijd actief toeziet op de verbetering van de uitvoering van de Toeslagenwet en op de verbetering van de informatievoorziening ten aanzien van uitkeringsgerechtigden die ook WSW-loon ontvangen. De minister schreef in zijn reactie dat beide punten zijn bijzondere aandacht hebben.

De Toeslagenwet werd tevens betrokken in het ook bij een aantal andere ministeries uitgevoerde onderzoek naar fondsen. De Rekenkamer stelde vast dat de inrichting en vormgeving van het Toeslagenfonds voldoende in de wetgeving is geregeld.

Het departementale financiële beheer met betrekking tot de Wet Sociale Werkvoorziening bevat over het geheel genomen voldoende waarborgen voor een rechtmatige uitvoering van de wet, met uitzondering van de vaststelling van de rechtmatige toelating van personen tot de sociale werkvoorziening.

De minister gaat jaarlijks na of de vergoedingen die gemeenten ontvangen voor het uitvoeren van de Wet Sociale Werkvoorziening onverkort kunnen worden gehandhaafd of dat financiële maatregelen moeten worden getroffen. De Rekenkamer stelde vast dat opzet en werking van deze decharge nog niet geheel voldoen. Een op onjuiste gegevens gebaseerde verdeling van het beschikbare budget onder de gemeenten wordt niet in alle gevallen gecorrigeerd. Ook liggen de consequenties van vastgestelde tekortkomingen in de gemeentelijke uitvoering niet voldoende vast.

Evenals vorig jaar waren de uitgaven voor banenpools (f 400 miljoen) onrechtmatig omdat een deugdelijke wettelijke basis ontbrak.

De minister is zijn toezeggingen ter verbetering van het beheer van vorderingen nagekomen.

Ook bij de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van de Algemene Kinderbijslagwet is vooruitgang geboekt.

Het departementale M en O-beleid rond de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers was op een aantal punten nog niet toereikend. De minister deelde de opvatting van de Rekenkamer en heeft inmiddels maatregelen genomen.

De voorschriften van het Ministerie van Financiën inzake het terughoudend verplichtingenbeleid zijn goed ingepast in het financieel beheer.

Het ministerie verricht grote inspanningen om de administratieve organisatie aan te passen nu het ministerie is gereorganiseerd. De beheersing van deze werkzaamheden wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een stappenplan. De minister heeft toegezegd een stappenplan op te stellen.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1994.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meegenomen.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde belangrijke fouten en onzekerheden met een verwijzing naar de paragrafen waarin deze worden toegelicht.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1994 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportage tot stand gekomen.

2.2. Bijstandsuitgaven

In haar Rapport bij de financiële verantwoording 1993 meldde de Rekenkamer dat het door de minister gevoerde financieel beheer ten aanzien van de Algemene Bijstandswet (ABW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) in de loop van 1993 was verbeterd. Deze lijn is in 1994 voortgezet.

Zo is begonnen met de invoering van twee nieuwe geautomatiseerde systemen, waarmee de handelingen die aan de vaststelling van de rijksvergoeding aan gemeenten ten grondslag liggen en de onderbouwing van die vaststelling inzichtelijk worden gemaakt.

De rijksconsulenten, die belast zijn met het toezicht op de gemeentelijke uitvoering van de ABW, IOAW en IOAZ, voerden hun werk in het algemeen tijdig, volledig en op een kwalitatief voldoende niveau uit. De bij de gemeenten controlerende accountants verrichtten hun controles over het vergoedingsjaar 1992 (dat grotendeels in 1994 is afgerekend) voor een belangrijk deel volgens een nieuw controleprotocol.

Het departement heeft bij de definitieve vaststelling van de vergoeding aan de gemeenten het in 1992 vastgestelde «toetsings- en maatregelenbeleid» in het algemeen goed uitgevoerd. Een punt van aandacht hierbij is nog het volgende. Het ministerie heeft in 1994 16 creditnota's voor een totaalbedrag van f 690 000 geaccepteerd van gemeenten die op grond van uit het toezicht blijkende tekortkomingen een maatregel opgelegd hadden moeten krijgen. Omdat deze gemeenten zo aan een maatregel ontkwamen, kunnen ze de in het maatregelenbeleid vastgelegde herhalingsboete ontlopen wanneer een tekortkoming zich langer dan één jaar voordoet. Dit is een oneigenlijke toepassing van het maatregelenbeleid.

De minister liet de Rekenkamer naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 1993 weten dat in de tweede helft van 1994 een circulaire voor gemeenten gereed zou zijn waarin de hoofdlijnen en criteria van het gemeentelijk beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van bijstandsgelden zou zijn weergegeven. Deze circulaire is in juli 1995 uitgebracht.

Over 1994 heeft de Rekenkamer voor het eerst de rechtmatigheid kunnen vaststellen van een groot deel van de vergoedingen in het kader van de ABW, de IOAW en de IOAZ. Over 1993 had de Rekenkamer nog met betrekking tot 100% van de uitgaven onzekerheid over de rechtmatigheid. Op grond van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 stelde de Rekenkamer vast dat de in 1994 aan de gemeenten betaalde voorschotten rechtmatig verstrekt zijn. Tevens kon voor respectievelijk ongeveer 79%, 83% en 87% van de in 1994 afgerekende bedragen in het kader van de ABW, de IOAW en de IOAZ de rechtmatigheid worden vastgesteld. Voor het resterende deel van de afrekeningen was, zo heeft de Rekenkamer vastgesteld, de op het ministerie aanwezige informatie nog niet toereikend. Op grond hiervan heeft de Rekenkamer onzekerheid over de rechtmatigheid van deze in 1994 vastgestelde vergoedingen.

De rekening 1994 vermeldt voor de ABW f 9 887 miljoen, voor de IOAW f 390,2 miljoen en voor de IOAZ f 83,9 miljoen aan uitgaven. De onzekerheid betreft respectievelijk f 2 066,3 miljoen, f 65,5 miljoen en f 11,1 miljoen.

Het rechtmatigheidsoordeel van de Rekenkamer heeft betrekking op de rechtmatigheid van de door de minister betaalde vergoedingen. Gelet op de wettelijke regelingen valt de uitvoering van de ABW, IOAW en IOAZ

door de gemeenten niet onder dit rechtmatigheidsoordeel. De minister draagt echter wel een zekere medeverantwoordelijkheid voor de rechtmatige besteding van de uitgaven op gemeentelijk niveau. In de in 1992 uitgebrachte nota uitgangspunten en normering toetsings- en maatregelenbeleid heeft de minister vastgelegd in welke gevallen gemeenten op de rijksvergoeding worden gekort en hoe hoog deze kortingen zullen zijn. Deze nota wordt door de Rekenkamer voorshands als norm gebruikt bij het bepalen van de omvang van eventuele onrechtmatigheden van door de minister betaalde vergoedingen. In een brief van 14 juli 1995 aan de Rekenkamer schreef de minister ernaar te streven per 1 januari 1996 in het kader van de nieuwe ABW nadere regels te stellen ten aanzien van de weigering van (een deel van) de rijksvergoeding aan gemeenten waarbij onrechtmatigheden in de uitvoering zijn gebleken. Voorts zou de minister nagaan of het gehele vaststellings- en maatregelenbeleid op grond van de nieuwe wet het beoogde effect zal hebben.

2.3. Algemene Kinderbijslagwet en Toeslagenwet

2.3.1. Inleiding

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 is in paragraaf 2.4 aandacht besteed aan de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Toeslagenwet. De Rekenkamer concludeerde toen dat er wat betreft de uitgaven in het kader van de AKW en de Toeslagenwet geen sprake was van voldoende ordelijk en controleerbaar financieel beheer en kondigde aan de ontwikkelingen in 1994 met extra aandacht te zullen volgen.

De AKW en de Toeslagenwet worden gefinancierd door het Rijk via de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De rekening 1994 is hiervoor belast met respectievelijk f 6 087,5 miljoen en f 733,4 miljoen. De AKW wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Toeslagenwet door de bedrijfsverenigingen.

Beide wetten vielen tot en met het jaar 1994 onder het toezicht van de Sociale Verzekeringsraad (SVR). Met ingang van 1 januari 1995 is, met het van kracht worden van de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV), de SVR opgevolgd door het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv).

2.3.2. Regelgeving

In haar Rapport bij de financiële verantwoording 1993 meldde de Rekenkamer dat de financieringsbesluiten voor de AKW en de Toeslagenwet op de volgende punten onvolledig en onduidelijk waren:

- de consequenties van niet-goedkeuring van begroting en/of jaarrekening van het Algemeen Kinderbijslagfonds (AKF) en het Toeslagenfonds door de minister;
- de functie van de departementale accountantscontrole;
- de criteria voor rekening, controle en goedkeuring.

De Rekenkamer constateerde dat in juli 1995 concepten van nieuwe financieringsbesluiten gereed waren. Deze bevatten nog onduidelikheden op twee punten: de criteria voor de vaststelling van de vergoeding en de sanctiemogelijkheden.

Van de zijde van het ministerie werd toegezegd dat het sanctiebeleid in de toelichting bij de besluiten zal worden verduidelijkt.

Goedkeuring van begrotingen en jaarrekeningen door de minister is ingevolge de nieuwe OSV vervallen. Criteria voor en consequenties van

niet-goedkeuring van begrotingen en/of jaarrekeningen zijn derhalve niet meer aan de orde.

Criteria voor de opstelling van de rekeningen van het AKF en het Toeslagenfonds dienen nog te worden geformuleerd door het Ctsv ingevolge de OSV, artikel 87.

In artikel 89 van de OSV is geregeld dat het Ctsv jaarlijks voor 1 november een verklaring over de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten in het kader van de sociale verzekeringswetten over het afgelopen boekjaar aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanbiedt. Met de Regeling rechtmatigheidsverklaring uitvoering sociale verzekeringen, die in maart 1995 van kracht werd, heeft de minister nadere regels gesteld voor de reikwijdte en strekking van de verklaring. In deze regeling zijn onder meer criteria voor de controle gegeven. Ook is met de regeling de functie van de departementale accountantscontrole in dit verband duidelijker geworden.

In januari 1995 deelde het Ctsv mee dat het al over het jaar 1994 verklaringen zal afgeven voor onder meer de AKW en de Toeslagenwet. Deze verklaringen zullen voldoen aan de Regeling rechtmatigheidsverklaring uitvoering sociale verzekeringen.

2.3.3. *Controle*

De AD maakt bij zijn controles gebruik van controles van het Ctsv. Dit college maakt op zijn beurt gebruik van ten behoeve van de uitvoeringsorganen verrichte controles. Inmiddels is een protocol ontwikkeld dat geldt voor alle betrokken uitvoeringsinstanties en voor alle door hen uitgevoerde wetten. Dit Controleprotocol rechtmatigheidsonderzoek sociale verzekeringen 1995 trad in werking per 16 mei 1995 en is van toepassing op het begrotingsjaar 1995.

Over 1993 rapporteerde de Rekenkamer dat f 175 miljoen aan uitgaven in het kader van de Toeslagenwet niet aan controle was onderworpen. Over de rechtmatigheid daarvan bestond dus onzekerheid. Bovendien was f 20,7 miljoen aan uitgaven onrechtmatig. De minister deelde toen mee dat de SVR had toegezegd over 1994 een steekproef op het totale bestand van de Toeslagenwet te zullen uitvoeren.

Het Ctsv is erin geslaagd om over 1994 alle uitgaven in het kader van de Toeslagenwet in de controle te betrekken en tot een kwantificering van aangetroffen fouten en onzekerheden te komen. Het college rapporteerde hierover (als voorschot op zijn rechtmatigheidsverklaring die op 1 november dient te worden afgegeven) in april 1995. De AD heeft de opzet en werking van de controle van het Ctsv als toereikend beoordeeld en zijn oordeelsvorming op de resultaten ervan gebaseerd.

Hierbij deed zich overigens het probleem voor dat de AD pas in maart 1995 de concept-plannen van aanpak voor de Ctsv-controles ontving. De AD moet in april haar rapport inzake de departementale financiële verantwoording opleveren, wanneer de controles van het Ctsv nog niet zijn afgesloten. In de toekomst kan dit probleem worden opgelost indien het voorgenomen overleg over deze kwestie tussen de Rekenkamer en de AD er toe leidt dat de uiteindelijke rechtmatigheidsoordelen worden gekoppeld aan het jaar van de afrekening van de door het ministerie verstrekte voorschotten en niet aan het jaar waarin de voorschotten zijn uitbetaald.

Volgens het AD-rapport is in de uitgaven in het kader van de Toeslagenwet 1994 maximaal f 62,9 miljoen onrechtmatig (teveel betaald)

en bestaat over maximaal f 3,5 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid. Uit de rapportage van het Ctsv blijkt dat bovendien maximaal f 4,4 miljoen te weinig is betaald. In de toelichting bij de rekening heeft het ministerie de slotconclusie van het Ctsv overgenomen: «De uitkeringsverzorging Toeslagenwet heeft in 1994 niet voldaan aan de door Sociale Zaken en Werkgelegenheid gehanteerde tolerantiegrens van 1%». Volgens het Ctsv zouden de uitvoeringsinstanties inmiddels maatregelen ter verbetering hebben getroffen.

2.3.4. Afhandeling jaarrekeningen

In haar Rapport bij de financiële verantwoording 1993 meldde de Rekenkamer dat de afhandeling van de jaarrekeningen van het AKF en het Toeslagenfonds niet binnen de wettelijke termijnen plaatsvond. De minister zegde toen toe dat de afhandeling van de jaarrekeningen 1992 nog in 1994 zou plaatsvinden.

Voor het AKF kwam de minister deze toezegging na, maar voor het Toeslagenfonds niet. Dit laatste werd veroorzaakt door achterstand bij de AD. Inmiddels heeft deze dienst in juni 1995 de minister geadviseerd de jaarrekeningen AKF 1993 en Toeslagenfonds 1992 en 1993 goed te keuren.

Overigens is in de nieuwe regelgeving geen termijn voor afhandeling opgenomen.

2.3.5. Conclusie en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeerde dat in 1994 door verbetering van de regelgeving, het opstellen van controleprotocollen en het op peil brengen van de controle ten aanzien van de Toeslagenwet, de belangrijkste tekortkomingen die vorig jaar werden gesignaleerd, zijn opgeheven.

Nu de controle is verbeterd, wordt duidelijker zichtbaar dat de uitvoering van de Toeslagenwet door de bedrijfsverenigingen nog onvoldoende is. De Rekenkamer acht het noodzakelijk dat de minister zich er in het kader van zijn toezichthoudende taak van op de hoogte blijft stellen of de door de bedrijfsverenigingen genomen maatregelen toereikend zijn.

De Rekenkamer heeft overwogen bezwaar te maken krachtens artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet tegen het financieel beheer ten aanzien van de AKW en de Toeslagenwet. Zij heeft echter besloten daar, gezien de hiervoor geschetste positieve ontwikkelingen, van af te zien. Wel gaat zij ervan uit dat het per 1 januari 1995 functionerende Ctsv de controle nog verder vorm zal geven.

De minister antwoordde dat de door de Rekenkamer geconstateerde ernstige tekortkomingen in de uitvoering van de Toeslagenwet zijn bijzondere aandacht hebben. Hij zal het Ctsv aanspreken op diens verantwoordelijkheid voor een adequate invulling van sturend toezicht op de uitvoeringsinstanties. Over de vorderingen daarbij zal de minister de Rekenkamer informeren.

2.4. Toeslagenfonds

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 heeft de Rekenkamer voor een aantal ministeries het onderwerp «fondsen» onderzocht.

Voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid koos de Rekenkamer het Toeslagenfonds. De taak van het fonds is krachtens artikel 27 Toeslagenwet de verstrekking van toeslagen op werkloosheids- en

arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de vergoeding van daaruit voortvloeiende uitvoeringslasten.

In deze paragraaf staan de resultaten van het onderzoek, voor zover deze niet al aan bod kwamen in paragraaf 2.3.

De Rekenkamer stelde vast dat in de Toeslagenwet, de OSV en andere regelgeving de volgende elementen van inrichting en vormgeving van het Toeslagenfonds afdoende geregeld zijn:

- taken en bevoegdheden;
- bekostigingswijze en aard van de uitgaven en ontvangsten en mogelijkheid tot reserve- of vermogensvorming;
- verantwoording en toezicht.

In 1994 zijn in regelgeving en controlebeleid belangrijke verbeteringen aangebracht dan wel voorbereid. Na invoering van deze verbeteringen kan de minister over alle benodigde informatie beschikken en op voldoende wijze toezicht uitoefenen op het functioneren van het fonds. Het bevoorschottings- en afrekenproces werd in 1994 overeenkomstig de voorschriften uitgevoerd.

De organisatorische maatregelen die de tijdige en volledige ontvangst en beoordeling van de informatie moeten waarborgen, achtte de Rekenkamer voldoende, met uitzondering van die voor de informatie over beleggingen. Zo zijn er geen procedurebeschrijvingen opgesteld voor de ontvangst en beoordeling van besluiten en kwartaalverslagen met betrekking tot beleggingen. De sanctiemogelijkheden waarover de minister beschikt beschouwde de Rekenkamer als toereikend.

De minister deelde in zijn reactie mee dat op het departement nog aandacht zal worden besteed aan de afhandeling van de elk kwartaal door het Ctsv verstrekte informatie over beleggingen.

De Rekenkamer zal over 1995 de gang van zaken opnieuw beoordelen.

2.5. Financiering Wet Sociale Werkvoorziening

2.5.1. Algemeen

De Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) trad in 1969 in werking en is ontstaan om aangepaste werkgelegenheid te bieden aan personen die tot arbeid in staat zijn, maar voor wie gelegenheid om onder normale omstandigheden arbeid te verrichten niet aanwezig is. In de sociale werkvoorziening werken ongeveer 85 000 mensen. De uitgaven van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de WSW bedroegen in 1994 f 3,5 miljard.

De uitvoering van de wet is opgedragen aan de (vaak in regionaal verband samenwerkende) gemeenten. In totaal betreft het 102 bestuurlijke eenheden. Het toezicht op de uitvoering van de wet berust bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bijgestaan door de rijksconsulenten. Een groot deel van het toezicht op de rechtmatigheid is bij de bij gemeenten controlerende accountants gelegd.

2.5.2. Budgetverdeling

Het jaarlijkse budget wordt verdeeld over de 102 met de uitvoering belaste bestuurlijke eenheden. Dit gebeurt sinds het vergoedingsjaar 1991 met het zogenoemde meer objectieve verdeelmodel. Bij de verdeling wordt onder meer rekening gehouden met de lengte van de wachtlijst, het aantal werknemers in de WSW, de uitstroom per bestuurlijke eenheid en de aard van de handicap van de mensen in de WSW.

Als basis voor de berekening worden de realisatiegegevens van de

bestuurlijke eenheden gebruikt van twee jaar terug. Uitgangspunt bij de verdeling is dat bestuurlijke eenheden tekorten in de exploitatie zelf afdekken.

De Rekenkamer stelde vast dat de administratieve organisatie op hoofdlijnen waarborgen bevat voor een tijdige en volledige verdeling van het budget. Zij constateerde echter dat betrouwbare (door de accountant gecontroleerde) gegevens te laat beschikbaar komen om betrokken te worden bij de budgetverdeling. Deze gegevens worden pas bij de decharge van de bestuurlijke eenheden (twee jaar later) gebruikt om de vergoedingen zo nodig te corrigeren.

Overigens deelde de minister in zijn reactie mee dat met ingang van het begrotingsjaar 1995 budgetten waar mogelijk worden gecorrigeerd naar aanleiding van opmerkingen van de controlerend accountant over de voor het lopende budgetjaar relevante volumegegevens.

Het verdeelmodel beoogt de bestuurlijke eenheden aan te zetten tot verbetering van de doelmatigheid. Het aantal plaatsen is in de afgelopen jaren inderdaad gegroeid. Hierdoor en doordat het totale budget de afgelopen jaren is gedaald, is de vergoeding per plaats afgenomen. Van de 102 bestuurlijke eenheden hadden er in 1993 58 een negatief exploitatieresultaat, terwijl dat er in 1992 nog 42 waren. Deze ongunstige ontwikkeling zou op langere termijn een negatief effect kunnen hebben op de werkgelegenheid in de sociale werkvoorziening.

2.5.3. Toezichtbeleid

Het toezichtbeleid ten aanzien van de WSW kreeg concreet gestalte in een nota die de minister in juli 1993 aan de Tweede Kamer zond (vergaderjaar 1992-1993, 22 800, XV, nr. 82).

De minister is bevoegd een vergoeding geheel of gedeeltelijk terug te vorderen of te verrekenen bij een naar zijn oordeel onrechtmatige uitvoering van de wet. Zo kan de vergoeding met terugwerkende kracht worden verlaagd als achteraf blijkt dat de aan de berekening ten grondslag liggende gegevens onjuist zijn.

Bij niet-kwantificeerbare tekortkomingen wordt de hoogte van de maatregel forfaitair bepaald volgens de benaderingswijze die bij de ABW wordt gebruikt. De Rekenkamer stelde vast dat deze benaderingswijze niet goed op de situatie bij de WSW aansluit. Hierdoor blijft onduidelijk hoe het ministerie de hoogte van maatregelen bepaalt en ontbreken waarborgen voor een uniforme toepassing van maatregelen.

Ook bij een ondoeltreffende uitvoering van de wet kan terugvordering volgen: wanneer bestuurlijke eenheden doelstellingen verwijtbaar niet realiseren zal terugvordering plaatsvinden, zo stelt het ministerie. Hierbij worden drie toetspunten gehanteerd:

- het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen (voor iedere eenheid is een aantal te realiseren arbeidsplaatsen vastgesteld);
- de uitstroom naar regulier werk (deze dient per jaar minimaal 1 procent van het aantal WSW-werknemers te bedragen);
- de evenwichtigheid van de plaatsing van kandidaten (bijvoorbeeld een gelijke plaatsing van de verschillende handicapcategorieën).

Het eerste toetspunt is in 1994 bij de decharge 1992 betrokken. De twee andere toetspunten zullen daaraan pas in 1996 (bij de decharge 1994) worden toegevoegd. De vraag of de aard van WSW-arbeid zodanig is dat deze perspectief geeft op het verkrijgen van een reguliere baan, maakt geen deel uit van het jaarlijkse toezicht.

Nadere regels voor de toelating van personen tot de wachtlijsten voor de sociale werkvoorziening en een onafhankelijke toelatingstoets ontbreken. Het ministerie hanteert hiervoor het argument dat gegadigden in beroep kunnen gaan wanneer zij onterecht worden afgewezen. De Rekenkamer merkte hierbij op dat echter ook de mogelijkheid bestaat dat personen ten onrechte wel tot de wachtlijst worden toegelaten.

2.5.4. *Decharge*

De minister verleent jaarlijks decharge aan de bestuurlijke eenheden voor een rechtmatige en doeltreffende uitvoering. Daarbij wordt nagegaan of de toegekende vergoedingen onverkort kunnen worden gehandhaafd of dat eventueel financiële maatregelen dienen te worden getroffen.

De Rekenkamer stelde vast dat de opzet van het dechargeproces nog enkele tekortkomingen vertoonde. Zo voorzag de instructie voor de rijksconsulenten (belast met het toezicht op de uitvoering) niet in een toets op de rechtmatigheid van de bestemming die bestuurlijke eenheden hebben gegeven aan eventuele positieve exploitatiesaldi.

In de instructies voor de uitvoerende ambtenaren op het ministerie is verder niet in alle gevallen aangegeven welke corrigerende maatregel dient te worden getroffen. Ook zijn de instructies voor de beoordeling van accountantsverklaringen op een aantal punten onduidelijk en onvolledig.

De Rekenkamer onderzocht de werking van het dechargeproces 1992 aan de hand van de dossiers van 15 bestuurlijke eenheden.

Zij constateerde dat in februari 1995 de decharge 1992 nog niet was afgerond. De oorzaak van de vertraging lag onder meer in het feit dat in december 1994 nog besluiten moesten worden genomen over enkele specifieke problemen bij de uitvoering van de decharge 1991 en 1992. De minister besloot op 23 december 1994 dat bij bestuurlijke eenheden die een te hoog aantal WSW-arbeidsplaatsen (één van de factoren die de hoogte van de vergoeding bepalen) hadden opgegeven, diende te worden teruggevorderd. In het geval de juistheid van het aantal plaatsen door tekortkomingen in de administratie niet meer met zekerheid kon worden vastgesteld, hoefde niet te worden teruggevorderd.

De Rekenkamer merkte op dat het besluit van de minister inhield dat terugvordering achterwege bleef wanneer bijvoorbeeld wachtlijst- en handicapgegevens onjuist bleken te zijn. Deze gegevens zijn echter volgens het geldende verdeelmodel wel relevant voor de bepaling van de vergoeding. Zij stelde vast dat door deze beslissing in 3 van de 15 gevallen ondanks onjuistheden in de wachtlijst- en handicapgegevens niet tot herberekening is overgegaan. Daarnaast merkte zij op dat bestuurlijke eenheden met een gebrekkige administratie door dit besluit ten onrechte kunnen worden bevoordeeld.

Verder besloot de minister in december 1994 dat met het oog op beginselen van behoorlijk bestuur waar nodig diende te worden nabetaald. Eind april 1995 was hiermee nog geen begin gemaakt: er werd nog gezocht naar oplossingen voor de begrotingstechnische problemen die nabetaling met zich brengt. Het gaat zowel over 1991 als over 1992 om circa 10 bestuurlijke eenheden.

De volledigheid van de dossiers liet op een aantal punten te wensen over. Zo ontbrak vaak toezichtsinformatie en was niet in alle gevallen duidelijk vastgelegd hoe de afhandeling van toezichtsbevindingen en de daaraan gekoppelde besluitvorming waren verlopen.

De vereiste doeltreffendheidstoets 1992 bleek slechts in 9 van de 15 gevallen zichtbaar uitgevoerd te zijn. De Rekenkamer stelde vast dat in deze 9 gevallen op grond van de uitkomsten van de toets waar nodig is teruggevorderd.

2.5.5. *Conclusies en aanbevelingen*

De Rekenkamer concludeerde dat het departementaal financieel beheer over het geheel genomen voldoende waarborgen bevat voor een rechtmatige uitvoering van de WSW, met uitzondering van de vaststelling van de rechtmatige toelating van personen tot de sociale werkvoorziening.

Opzet en werking van de decharge voldoen naar de mening van de Rekenkamer nog niet geheel. Een op onjuiste gegevens gebaseerde verdeling van het budget wordt niet in alle gevallen bij de decharge gecorrigeerd. Correctie vindt niet plaats:

- wanneer de onjuistheid betrekking heeft op wachtlijst- of handicapgegevens;
 - wanneer bestuurlijke eenheden zo'n gebrekkige administratie hebben dat de juiste gegevens niet te achterhalen zijn;
 - wanneer er bij de decharge dient te worden nabetaald.
- De Rekenkamer acht deze situatie weinig bevredigend.

Wat bij de decharge de consequenties zijn van via het toezicht vastgestelde tekortkomingen ligt in het maatregelenbeleid niet voldoende vast, waardoor waarborgen voor een uniforme toepassing van maatregelen ontbreken.

Door het ontbreken van toezichtinformatie in de dossiers en het onvoldoende zichtbaar zijn van de ten behoeve van de decharge uitgevoerde werkzaamheden, was de juistheid van de genomen beslissingen niet in alle gevallen vast te stellen.

De Rekenkamer heeft aan de geconstateerde tekortkomingen geen gevolgen verbonden voor haar oordeel over de rechtmatigheid van de WSW-uitgaven 1994. Het door de minister geformuleerde beleid ter zake valt binnen het kader van de wet.

De Rekenkamer achtte de gesignaleerde knelpunten in dat beleid en de uitvoering daarvan niettemin van belang voor een ordelijk en controlebaar financieel beheer. Zij beval het ministerie aan de werkinstructies voor de rijksconsulenten en de uitvoerende ambtenaren op het ministerie aan te vullen en toe te zien op naleving daarvan. Ook beval zij aan maatregelen te treffen gericht op een tijdige afwikkeling van de decharge.

2.5.6. *Reactie minister*

Over het risico dat personen ten onrechte tot de wachtlijst voor de WSW worden toegelaten, deelde de minister mee dat het voornemen bestaat dit hiaat in te vullen in het kader van de uitwerking van te presenteren voorstellen ter stroomlijning van de regelingen voor gesubsidieerde arbeid. Deze zal het kabinet bij de aanvang van het parlementaire jaar 1995-1996 aan het parlement zenden.

Verder meldde de minister dat met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten afspraken zijn gemaakt om ruimte te bieden aan bestuurlijke eenheden die door een combinatie van te snelle groei en het effect van de bezuinigingen op het WSW-budget in de problemen zijn geraakt.

De door de Rekenkamer gedane aanbevelingen zullen door de minister ter harte worden genomen. Ook schreef de minister dat aandacht zal

worden besteed aan de volledigheid van de dossiers en de afhandeling van het nader onderzoek door de rijksconsulenten.

2.6. Samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met loon ingevolge de Wet Sociale Werkvoorziening

Personen die naast een arbeidsongeschiktheidsuitkering loon uit dienstbetrekking bij een sociaal-werkvoorzieningsbedrijf ontvangen, worden gekort op hun uitkering. Het totaal van deze kortingen wordt afgedragen aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het toezicht op de samenloop WSW viel tot 1 januari 1995 onder de SVR en vanaf die datum onder het Ctsv.

De ontwikkelingen ten aanzien van de samenloop WSW in 1993 vullden de Rekenkamer met zorg. Toen bestond onzekerheid over f 51 miljoen aan ontvangsten, terwijl f 19 miljoen aan ontvangsten onrechtmatig (onvolledig) was. Dit werd deels veroorzaakt door tekortkomingen in opzet en werking van mutatiestromen en van de controle. De Rekenkamer kondigde toen aan de ontwikkelingen over 1994 met extra aandacht te zullen volgen.

In oktober 1994 concludeerde een departementale werkgroep dat er sprake was van tekortkomingen in de informatieverstrekking door de uitkeringsgerechtigden en de WSW-bedrijven aan de bedrijfsverenigingen, die de kortingen berekenen. De tekortkomingen zouden op korte termijn binnen de bestaande systematiek kunnen worden weggenomen door verbeteringen in de uitvoering. De werkgroep deed een aantal aanbevelingen. Deze betroffen de informatieplicht, de aard van de te verstrekken informatie en de wijze en vorm van de informatievoorziening.

Het Ctsv heeft de juistheid en volledigheid van de kortingen voor het jaar 1994 en de afdracht daarvan aan het Rijk gecontroleerd. Voor het eerst zijn daarbij ook de bestanden van WSW-loongenetenden en ontvangers van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen vergeleken. Aldus is afgeleid voor welke WSW-werknemers een korting had moeten plaatsvinden (de zogenoemde samenloopgevallen). De juistheid van de kortingen voor deze samenloopgevallen is steekproefsgewijs gecontroleerd.

De AD heeft de aanpak en uitvoering van de controle beoordeeld en toereikend bevonden om zijn oordeel op te baseren. Uit de steekproef op de juistheid van de kortingen volgde dat maximaal f 2,6 miljoen te veel is afgedragen en maximaal f 15,0 miljoen te weinig.

De controle van het Ctsv was in april 1995 nog niet geheel afgerond. Op grond van de bestandsvergelijking moesten nog ongeveer 1900 verschillen worden uitgezocht. In afwachting hiervan zijn de nog niet uitgezochte verschillen als onzeker aangemerkt. De onzekerheid over de volledigheid van de kortingsopbrengst bedraagt maximaal f 31,5 miljoen.

De Rekenkamer concludeerde dat de in 1993 gesignaleerde tekortkomingen in de controle grotendeels zijn opgeheven. Op basis van de nu bekende gegevens is het bedrag waarvoor zekerheid is verkregen over de rechtmatigheid en volledigheid ten opzichte van vorig jaar iets toegenomen.

Ten aanzien van de tekortkomingen in de opzet en werking van de informatievoorziening concludeerde de Rekenkamer dat de aanbevelingen die op dit punt door een departementale werkgroep zijn gedaan, kunnen leiden tot een spoedige oplossing. Zij gaat er van uit dat het departement er op toeziet dat bij de invoering daarvan voortvarendheid wordt betracht.

De Rekenkamer heeft overwogen bezwaar te maken krachtens artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet tegen de tekortkomingen in de controle op de samenloop WSW. Zij heeft echter besloten daar, gezien de hiervoor geschetste verbetering in de controle, van af te zien.

De minister antwoordde ernstige tekortkomingen zijn bijzondere aandacht verantwoordelijkheid vo de uitvoeringsinstanties. Rekenkamer informeren

constateerde latieregelingen en op diens rend toezicht op de minister de

2.7. Rijksbijdragereg

De Rekenkamer meldde in haar Rapport bij de financiële verantwoording 1993 dat de in 1993 verrichte uitgaven in het kader van de Rijksbijdrageregeling banenpools onrechtmatig waren omdat de daarvoor vereiste wettelijke regeling ontbrak.

De Rekenkamer stelde vast dat in 1994 geen wettelijke regeling voor de banenpools tot stand is gebracht.

Op grond hiervan is de Rekenkamer van oordeel dat de uitgaven voor banenpools ook in 1994 nog onrechtmatig waren. Het gaat om een bedrag van f 400 miljoen aan uitgaven, verantwoord op artikel 04.23.

De minister schreef in zijn reactie dat de voorbereiding van de wettelijke regeling voor de banenpools bij de aanvang van het parlementaire jaar 1995–1996 ter hand zal worden genomen.

2.8. Administratieve organisatie

In haar Rapport bij de financiële verantwoording 1993 uitte de Rekenkamer haar zorg over een aantal tekortkomingen in de administratieve organisatie en financiële sturing van het ministerie. Aangezien in 1993 was begonnen met een grootschalige herinrichting van het departement, achtte de Rekenkamer onder meer het gevaar aanwezig dat beschrijvingen van de administratieve organisatie zouden verouderen.

De minister deelde toen in zijn reactie mee dat de herschikking van de primaire procedures in verband met de herinrichting van het ministerie in 1994 zou kunnen plaatsvinden. Het aanpassen van de vastleggingen aan de nieuwe situatie zou in 1995 intensief ter hand worden genomen.

De Rekenkamer constateerde dat de op grond van de herinrichting noodzakelijke aanpassing van de administratieve organisatie eind maart 1995 nog niet was afgerond. Zo werd nog gewerkt aan de voltooiing van diverse handboeken. Wel is op 2 maart 1995 het Algemeen organisatie- en mandaatbesluit SZW 1995 van kracht geworden. Hierin zijn de taken en bevoegdheden op directieniveau vastgelegd. Een concept-toezichtmodel is inmiddels ter bespreking aan het Audit Committee gezonden.

Het ministerie kon niet precies aangeven wat de stand van de werkzaamheden in het kader van de aanpassing van de administratieve organisatie was. Ook een stappenplan met bijbehorend tijdschema ontbrak.

Van ambtelijke zijde vernam de Rekenkamer dat de aanpassing van de administratieve organisatie aan de nieuwe organisatie in augustus 1995 zou zijn voltooid.

De Rekenkamer concludeerde dat het ministerie veel moeite doet om de administratieve organisatie aan de nieuwe situatie aan te passen. Wel was zij van mening dat door het ontbreken van een stappenplan beheersing van de werkzaamheden wordt bemoeilijkt.

De minister schreef in zijn reactie dat een stappenplan zal worden gemaakt waarin zal worden vastgelegd welke processen, in aanvulling op de reeds beschreven processen, beschreven zullen worden en wanneer dat zal plaatsvinden.

2.9. Misbruik en oneigenlijk gebruik

2.9.1. Integraal beleid

In 1994 heeft het ministerie het integraal beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van de via zijn begroting lopende uitgaven en ontvangsten verder uitgewerkt. In dit kader zijn onder meer de volgende activiteiten ondernomen:

- de bestaande sociale-zekerheidswetten zijn aan een misbruiktoets onderworpen;
- er is een begin gemaakt met de ontwikkeling van een systematische en integrale effectmeting van het M en O-beleid;
- er is een proefonderzoek gestart om de betrouwbaarheid te testen van een methode om de werkelijke omvang van de fraude te meten.

2.9.2. Algemene Kinderbijslagwet

De Rekenkamer meldde in het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 dat er nog nauwelijks inzicht bestond in het financiële belang van de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik van de AKW.

Zij beval de minister toen aan:

- maatregelen te nemen om grensoverschrijdend misbruik tegen te gaan;
- de rechtmatigheidscontroles van de SVR ook uit te strekken tot de uitvoering van het handhavingsbeleid;
- er zorg voor te dragen dat de SVR de uitvoering van het M en O-beleid voor de AKW met ingang van het begrotingsjaar 1994 toetst aan de door de minister noodzakelijk geachte normen.

De minister gaf toen in zijn reactie aan deze laatste aanbeveling te zullen opvolgen.

In haar rechtmatigheidsonderzoek 1994 constateerde de Rekenkamer dat de minister gevolg heeft gegeven aan deze toezegging.

Zij stelde vast dat de SVR het handhavingsbeleidsplan 1994 van de SVB, die de AKW uitvoert, heeft geanalyseerd.

In zijn reactie op de resultaten van deze analyse schreef de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in augustus 1994 aan de SVR dat het handhavingsbeleidsplan op een aantal punten het door het kabinet gewenste peil heeft bereikt. Op een aantal andere punten is volgens hem nog verbetering mogelijk, bijvoorbeeld waar het gaat om knelpunten in de regelgeving die tot fraude kunnen leiden en het verschaffen van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens.

De toelichting bij de brief van de staatssecretaris geeft aan hoe een handhavingsbeleidsplan tot stand moet komen en waaraan in elk geval aandacht dient te worden besteed.

De Rekenkamer constateerde verder dat de uitvoering van het handhavingsbeleid, conform haar aanbeveling, voor wat betreft het

aspect misbruik binnen het rechtmatigheidsoordeel van het Ctsv (de opvolger van de SVR) is gebracht. Dit college dient namelijk volgens de nieuwe Regeling rechtmatigheidsverklaring uitvoering sociale verzekeringen ook te letten op de toereikendheid van de voorschriften en besluiten van de uitvoeringsinstanties voor het tegengaan van misbruik, alsmede de naleving van die voorschriften en besluiten.

In het kader van de terugdringing van het grensoverschrijdend misbruik heeft de SVB een aantal maatregelen getroffen. Zo dienen belanghebbers zelf originele akten en documenten te overleggen. Voorheen werden deze verkregen door tussenkomst van verbindingsorganen. Bewijzen van in leven zijn zijn gestandaardiseerd en de controle op deze bewijzen is geïntensiveerd.

Voor mensen afkomstig uit niet-verdragslanden die voor het eerst kinderbijslag aanvragen, is met ingang van juli 1994 verplicht gesteld dat oorspronkelijke documenten afkomstig van erkende overheidsinstanties worden overgelegd. In dit verband zijn in Pakistan en Ghana projecten in uitvoering waarbij alle gerechtigden zijn aangeschreven met het verzoek gelegaliseerde geboorte- en huwelijksakten voor te leggen. De voorlopige resultaten noemt de SVB in het beleidsplan handhaving 1995 schokkend.

Voor Turkije en Marokko zijn afzonderlijke handhavingsprogramma's opgesteld. Vanaf begin 1995 begeleiden SVB-functionarissen lokale medewerkers in die landen bij het verrichten van verificatie- en controlewerkzaamheden ter plaatse.

In de toelichting bij de rekening is een aanzet gegeven tot een schatting van de totale omvang van de risico's. Zo worden risicocategorieën onderkend en wordt gemeld welke uitkeringsbedragen er met deze categorieën corresponderen. Over de financiële omvang van de mogelijke fraude zijn nog geen cijfers voorhanden. Volgens de toelichting komen deze cijfers binnenkort beschikbaar.

De Rekenkamer concludeerde dat vooruitgang is geboekt bij de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de AKW. De aanbevelingen die de Rekenkamer in het rapport 1993 deed, zijn voor een belangrijk deel opgevolgd. Ten aanzien van het inzichtelijk maken van de financiële omvang van M en O-risico's en de bestrijding van grensoverschrijdend misbruik blijft voortvarendheid van belang.

De minister schreef in zijn reactie dat via het Ctsv afspraken zijn gemaakt met de SVB over de analyse van de M en O-risico's en over het verschaffen van kwantitatieve informatie. Een internationaal handhavingsbeleidsplan is, zo schreef de minister, in 1996 voorzien.

2.9.3. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers

De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) is op 1 januari 1987 in werking getreden en biedt een inkomensgarantie op het niveau van het sociaal minimum aan oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers. De wet wordt uitgevoerd door gemeenten en volgt wat betreft regelgeving en uitvoering de ABW.

De gemeenten declareren 90% van de IOAW-uitgaven bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor 1994 bedroegen de IOAW-uitgaven van het ministerie f 390 miljoen.

De Rekenkamer onderzocht het beleid van het ministerie ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de IOAW.

M en O-risico's zijn bij de IOAW vooral gelegen in de verstrekking door belanghebbenden van gegevens over de leefvorm en het arbeidsinkomen.

De Rekenkamer stelde vast dat het begrip gezamenlijke huishouding in de regelgeving niet ondubbelzinnig is gedefinieerd. Uit een in opdracht van onder meer het ministerie uitgevoerd onderzoek bleek dat dit begrip ook in de uitvoeringspraktijk onduidelijk is.

Ook het begrip passende arbeid is in de regelgeving niet eenduidig gedefinieerd.

In de IOAW is onder meer geregeld dat aanvragers zich moeten identificeren en dat werkgevers en instellingen (waaronder de ziekenfondsen, de Belastingdienst en de Vreemdelingendienst) informatie dienen te verstrekken aan de gemeentelijke sociale diensten. Tevens is in de wet- en regelgeving vastgelegd dat cliënten controlegegevens dienen te overleggen ter verificatie van de verstrekte informatie. Er is echter niet aangegeven wanneer sprake is van voldoende verificatie.

In het werkboek 1994 voor de rijksconsulenten (die toezicht houden op de wetstechnisch juiste uitvoering door de gemeenten) is niet aangegeven op welke wijze de rijksconsulenten hun bevindingen bij hun oordeelsvorming moeten wegen. In het algemeen vertonen de aanwijzingen voor de rijksconsulenten weinig samenhang.

De taak om toe te zien of de gemeenten in het kader van M en O voldoende voorlichting geven aan hun cliënten zou bij de rijksconsulenten moeten liggen. De Rekenkamer constateerde echter dat het aspect voorlichting zowel in de opzet als in de praktijk van het toezichtsonderzoek nauwelijks aan de orde komt.

Behalve door rijksconsulenten worden gemeenten ook gecontroleerd door accountants. De taken van de accountant liggen vast in een controle- en rapportageprotocol. De Rekenkamer constateerde dat dit protocol met ingang van 1993 consequent werd toegepast, behoudens enige onvolkomenheden. Deze betroffen het niet integraal opnemen van fouten beneden de tolerantiegrenzen en het in onvoldoende mate kwantificeren van fouten.

Vorderingen op cliënten wegens onterecht verstrekte uitkeringen mogen volgens het departement in geen enkel geval door gemeenten worden kwijtgescholden. In gevallen waarin dit desondanks toch gebeurde zou het hiermee gemoeide bedrag door het departement op de gemeente zijn verhaald. De Rekenkamer stelde echter vast dat het toezien op het kwijtschelden van «fraudeschulden» geen expliciet punt van aandacht voor de rijksconsulent is. In het algemeen rapporteerden de rijksconsulenten weinig over het sanctiebeleid van de gemeenten.

Samenvattend concludeerde de Rekenkamer dat de opzet van het M en O-beleid rond de IOAW van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 1994 op een aantal punten nog niet toereikend was. Hetzelfde geldt voor de werking van het toezicht op de gemeentelijke bestrijding van M en O ten aanzien van de IOAW in 1993. Belangrijke verbeteringen zijn overigens neergelegd in lopende wetsvoorstellen die van invloed op de IOAW zullen zijn. Zo bevat het wetsvoorstel Herinrichting van de ABW een strakkere definitie van het begrip gezamenlijke huishouding.

De Rekenkamer beval het ministerie aan om de diepgang van het toezichtsonderzoek van de rijksconsulenten ten aanzien van M en O in de voorschriften aan te geven en de wijze van oordeelsvorming van een dwingende structuur te voorzien.

Ook beval de Rekenkamer aan om de aandacht voor de aspecten voorlichting en sancties te intensiveren.

Tenslotte beval de Rekenkamer de minister aan meer duidelijkheid te geven over de samenhang tussen de verschillende M en O-aspecten in de regelgeving.

De minister schreef in zijn reactie het met de Rekenkamer eens te zijn dat het toezichtsonderzoek zo kan worden ingericht dat de samenhang tussen de M en O-aspecten beter tot zijn recht komt. Daarom had hij in juli 1995 een informatieve circulaire aan de gemeenten gestuurd die als ijkpunt kan dienen voor de toetsing van het gemeentelijk M en O-beleid. Aan de activiteit voorlichting als één van de belangrijkste instrumenten om fraude te voorkomen, wordt in deze circulaire expliciet aandacht gegeven. De aspecten voorlichting en sancties zullen expliciete punten van aandacht zijn in het toezicht van de rijksconsulenten, aldus de minister.

2.9.4. Toelichting bij de rekening

In de toelichting bij de rekening 1994 zijn volgens de Rekenkamer de relevante aspecten van het departementale M en O-beleid toereikend toegelicht. Hierop is één uitzondering. Het ministerie kon vanwege ontbrekende gegevens de resterende onzekerheid bij de meeste artikelen niet geven.

2.10. Terughoudend verplichtingenbeleid

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. De centrale directie Financieel-Economische Zaken (CDFEZ) diende er vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De AD werd belast met het toezicht op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid.

Uit het onderzoek bleek dat de hoofden van dienst van het ministerie tijdig, juist en volledig werden geïnformeerd over het terughoudend verplichtingenbeleid. Met het Ministerie van Financiën werden afspraken gemaakt over het uitzonderen van de verplichtingen tot en met f 1 000.

Zowel de AD als de CDFEZ hebben hun toezichttaak naar behoren vervuld.

De Rekenkamer concludeerde dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op voldoende wijze invulling heeft gegeven aan het terughoudend verplichtingenbeleid.

2.11. Vorderingenbeheer

De Rekenkamer meldde in haar rapport bij de financiële verantwoording 1993 dat het toezicht door de CDFEZ op het vorderingenbeheer in 1993 slecht was. De CDFEZ had geen departementaal beleid ontwikkeld voor het vorderingenbeheer. Interne voorschriften en rapportagerichtlijnen ontbraken.

De minister schreef toen in zijn reactie dat nog in 1994 een vorderingenbeleid geformuleerd zou worden en een regeling Uitvoering Vorderingen (administratie) tot stand zou komen. Invoering daarvan was per 1 januari 1995 voorzien.

De Rekenkamer stelde vast dat inmiddels een vorderingenbeleid is geformuleerd; het Audit Committee heeft een notitie vorderingenbeleid en -beheer SZW eind augustus 1994 geaccordeerd.

De notitie bevat ook regelgeving ten aanzien van de administratie en de inning.

Het vorderingenbeheer is per 1 januari 1995 gecentraliseerd. De decentrale vorderingenadministraties zijn hiermee opgeheven.

Het toezicht op het beheer van vorderingen is verscherpt en wordt uitgevoerd door de CDFEZ. Binnen de CDFEZ zijn functiescheidingen aangebracht tussen administratie, inning en toezicht.

Per 1 januari 1995 is een nieuw geautomatiseerd vorderingensysteem (OMNIS) in gebruik genomen. Aan het vastleggen van de nieuwe administratieve organisatie wordt nog gewerkt.

De Rekenkamer concludeerde dat de minister zijn toezeggingen is nagekomen. De vastlegging van de administratieve organisatie van het vorderingenbeheer moet nog plaatsvinden.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING 1994

3.1. Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1994 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is samengesteld. Daarvan wordt afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1994, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	25 307,4	25 596,1	915,7
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	25 307,4	22 974,9	911,9
Fouten/onzekerheden	0	2 621,2	3,8
Onvolledigheid ²	0	4,4	15,0
			(34,1)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 24,9 miljoen, respectievelijk f 24,0 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

De fouten en onzekerheden betreffen zes uitgaven- en drie ontvangsten-artikelen.

Een aantal ervan is reeds behandeld in hoofdstuk 2. Op de overige fouten en onzekerheden wordt hierna ingegaan.

Evenals vorig jaar is sprake van onzekerheid over de rechtmatigheid van de op artikel 01.05 (Centrale personele voorzieningen) verantwoorde uitgaven. Voor 1994 betreft het f 11,9 miljoen. Het ministerie heeft

noodzakelijke controlewerkzaamheden op de declaraties van non-activiteitsuitkeringen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken niet uitgevoerd. Ten opzichte van 1993 is de interne controle met betrekking tot de non-activiteitsuitkeringen overigens wel verbeterd. Begin 1995 is de personele capaciteit uitgebreid, waardoor de declaraties van non-activiteitsuitkeringen vanaf 1995 wel zullen worden gecontroleerd. Een belemmerende factor hierbij is de geringe kwaliteit van de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken verschaft informatie.

Van het ontvangstenartikel 01.01 (Algemene ontvangsten ministerie) is f 0,9 miljoen onrechtmatig, vooral doordat documenten in de administratie ontbreken; daarnaast bestaat over f 0,5 miljoen onzekerheid over de volledigheid door tekortschietende interne controle.

Om dezelfde redenen is van artikel 06.01 (Ontvangsten Migratie) f 0,3 miljoen aan ontvangsten onrechtmatig en bestaat over f 2,1 miljoen aan ontvangsten onzekerheid over de volledigheid.

Soortgelijke problemen deden zich bij beide artikelen ook in de afgelopen jaren voor.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1994 zien, het gedeelte dat door de Rekenkamer niet is beoordeeld, en het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 2
Saldibalans 1994, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	127 468,7	127 468,7
Niet beoordeeld ¹	72 622,1	56 854,3
Beoordeeld	54 846,6	70 614,4
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	54 846,4	70 614,4
Fouten/onzekerheden	0,2	0
Onvolledigheid	0	0

¹ Zie punt 2.4.3 van het Algemeen gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer stelde vast dat in de saldibalans per 31 december 1994 voor een relatief gering bedrag sprake was van onrechtmatigheid (f 0,2 miljoen ten onrechte geboekt ten laste van uitgaven buiten begrotingsverband).

Overigens voldoen de saldibalans en de toelichting daarbij aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld conform de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording voldoet aan de eerstgenoemde eis.

- Aan de tweede eis voldoet de verantwoording met uitzondering van:
- een bedrag van f 2 158,3 miljoen aan uitgaven waaromtrent de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon krijgen;
 - een bedrag van f 462,9 miljoen aan uitgaven, een bedrag van f 3,8 miljoen aan ontvangsten en een bedrag van f 0,2 miljoen in de saldbalans waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig is;
 - een bedrag van f 4,4 miljoen aan uitgaven en f 15,0 miljoen aan ontvangsten dat ten onrechte niet uitgegeven respectievelijk ontvangen is;
 - een bedrag van f 31,5 miljoen dat mogelijk te weinig ontvangen is, alsmede andere ontvangsten waarvan het bedrag van de mogelijke onvolledigheid niet bekend is.

BIJLAGE

Fouten en onzekerheden in de uitgaven 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzekerheden		paragraaf
			redenen		
01.05	Centrale personele voorzieningen	11,9	11,9	onzeker, tekortkomingen in administratieve organisatie	3.1
04.09	Toeslagenwet	733,4	3,5	onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.3
			62,9	onrechtmatig, maximaal teveel betaald	2.3
			4,4	onrechtmatig, onvolledig, maximaal te weinig betaald	2.3
04.15	IOAW	390,2	65,5	onzeker, tekortkomingen in administratieve organisatie	2.2
04.16	IOAZ	83,9	11,1	onzeker, tekortkomingen in administratieve organisatie	2.2
04.17	Algemene Bijstandswet	9 887,0	2 066,3	onzeker, tekortkomingen in administratieve organisatie	2.2
04.23	Banenpools	400,0	400,0	onrechtmatig, ontbreken vereiste wettelijke grondslag	2.7
totaal fouten en onzekerheden			2 621,2		
totaal onvolledigheid			4,4		

Fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzekerheden		paragraaf
			redenen		
01.01	Algemene ontvangsten ministerie	2,1	(0,5)	onzekerheid over volledigheid	3.1
			0,9	onrechtmatig, o.m. ontbrekende documenten	3.1
04.02	Samenloop van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met WSW-loon	756,5	(31,5)	onzekerheid over volledigheid	2.6
			2,6	onrechtmatig, maximaal teveel ontvangen	2.6
			15,0	onrechtmatig, onvolledig, maximaal te weinig ontvangen	2.6
06.01	Ontvangsten Migratie	2,9	(2,1)	onzekerheid over volledigheid	3.1
			0,3	onrechtmatig, o.m. ontbrekende documenten	3.1
totaal fouten/onzekerheden			3,8		
totaal onvolledigheid ¹			15,0		
			(34,1)		

¹ Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

Fouten en onzekerheden in de saldibalans 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

Postnr.	Omschrijving	Omvang	Fouten/ onzekerheden		Reden	Paragraaf
			Debet	Credit		
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	2,0	0,2		onrechtmatig, overige onrechtmatigheden	3.3
totaal fouten/onzekerheden			0,2			
totaal onvolledigheid			0			

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Inhoud	Blz.
Samenvatting	244
1 Inleiding	245
2 Financieel beheer	246
2.1 Accountantscontrole	246
2.2 Subsidiebeheer	246
2.3 Het proces van verzelfstandigen	248
2.4 Overgang Culturele Zaken	250
2.5 Interactief Financieel Informatiesysteem	251
2.6 Beschrijving van de administratieve organisatie	251
2.7 Misbruik en oneigenlijk gebruik	251
2.8 Fondsen	255
2.9 Terughoudend verplichtingenbeleid	257
2.10 Vorderingenbeheer	257
3 Financiële verantwoording	258
3.1 Rekening	258
3.2 Toelichting bij de rekening	259
3.3 Saldibalans met toelichting	259
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	260
Bijlage	261

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (tot augustus 1994 Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur). In 78,9% van de uitgaven, 100% van de ontvangsten en 100% van de verplichtingen trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Het relatief hoge percentage fouten en onzekerheden in de uitgaven heeft voor het grootste deel een formele oorzaak: de totstandkomingsprocedure van een Algemene Maatregel van Bestuur was bij het opstellen van dit rapport nog niet afgesloten. Over een klein deel van de verantwoorde ontvangsten bestaat onzekerheid over de volledigheid (er is mogelijk te weinig ontvangen). Daarnaast is sprake van als onvolledig aangemerkte ontvangsten (er is te weinig ontvangen).

Een aantal onderzochte onderdelen van het financieel beheer gaf aanleiding tot kritiek. Dit gold met name voor die onderdelen waarop de Rekenkamer vorig jaar ook aanmerkingen had, zoals het subsidiebeheer, het toezicht op fondsen en de beschrijving van de administratieve organisatie. De eerder geconstateerde tekortkomingen bleken nog niet alle te zijn opgeheven, hoewel wel vooruitgang werd geconstateerd. De Rekenkamer tilt echter zwaar aan het feit dat de achterstanden bij het afrekenen van subsidievoorschotten nog niet zijn ingehaald, omdat dit al sinds 1988 niet in orde is. Wanneer in haar Rechtmatigheidsonderzoek 1995 blijkt dat het afrekenen van subsidievoorschotten nog steeds niet aan de eisen voldoet, zal de Rekenkamer ernstig overwegen een bezwaarprocedure te starten (artikel 55, Comptabiliteitswet).

De vervolgonderzoeken op het terrein van het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) leverden deels positieve oordelen op. Het M en O-beleid voor het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten en voor de Interimregeling Ziektekosten Ambtenaren was verbeterd.

De in vorige jaren geconstateerde gebreken in het M en O-beleid voor de Wet op de Bejaardenoorden waren echter niet opgeheven. De vorig jaar door de minister gedane toezegging om verificatie van inkomens- en vermogensgegevens van bewoners van bejaardenoorden verplicht te stellen is nog niet nagekomen.

Het Interactief Financieel Informatiesysteem en het vorderingenbeheer waren beide verbeterd.

Nieuwe onderzoeken betroffen de inrichting van en het toezicht op de Stichting Fonds voor de Topsporter en de Stichting Stimuleringsfonds voor de Nederlandse culturele omroepprodukties, de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid en vier verzelfstandigingsprocessen. Deze onderzoeken leverden in het algemeen positieve oordelen op, met uitzondering van de onderzoeken naar het toezicht op de Stichting Fonds voor de Topsporter en naar verzelfstandigingsprocessen.

Dat laatste leidde tot de conclusie dat de centrale directie Financieel-Economische Zaken en de departementale accountantsdienst niet voldoende betrokken waren bij de vier onderzochte verzelfstandigingsprocessen. Dat bleek te kunnen leiden tot inefficiënties in het proces en tot tekortkomingen in het financieel beheer en de controle van het verzelfstandigde onderdeel. Bij één van de vier verzelfstandigingen, die van de Kunstenfondsen, bleek evenals vorig jaar dan ook sprake van een ondeugdelijk sturings-, verantwoordings- en controlestelsel. Wanneer in haar Rechtmatigheidsonderzoek 1995 blijkt dat dit nog steeds niet aan de eisen voldoet, zal de Rekenkamer ernstig overwegen een bezwaarprocedure te starten.

Op het terrein van het M en O-beleid was de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940–1945 het onderwerp van nieuw onderzoek. Dit beleid was op één punt niet toereikend. Er bleek niet voldoende controle te zijn op de financiële gegevens van in het buitenland verblijvende gerechtigden.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kon in het algemeen instemmen met de conclusies van de Rekenkamer, behalve op het punt van de door de Rekenkamer gevraagde verplichtstelling van verificatie van gegevens door de gemeenten in het kader van het Bijdragebesluit bewoners van bejaardenoorden.

Zij wil pas aandacht besteden aan de uitwerking van deze verplichtstelling nadat de bekostiging van de bejaardenoorden is overgeheveld naar de AWBZ. Voorts was zij met de Rekenkamer van mening dat er meer bereikt had moeten worden op het punt van verbetering van het subsidiebeheer en zij zou daartoe in de komende tijd een gerichte inspanning leveren.

De minister van Justitie schreef over de subsidievoorschotten voor de opvang van asielzoekers dat de achterstanden bij het afrekenen in september 1995 weggewerkt zullen zijn.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen schreef dat hij op korte termijn actie zou ondernemen om de achterstanden voor het onderdeel «cultuur» terug te dringen.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (tot augustus 1994 Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur). In 1994 zijn de beleidsterreinen cultuur en asielzoekers van het voormalige Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur overgedragen aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, respectievelijk Justitie. Aangezien de financiële verantwoording over 1994 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport beide genoemde beleidsterreinen nog omvat heeft dit rapport mede betrekking daarop. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gecorrespondeerd, in enkele gevallen ook met de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Justitie. Hun reacties zijn in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1994.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meegenomen.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde fouten en onzekerheden met een verwijzing naar de paragrafen waarin deze worden toegelicht.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1994 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2. Subsidiebeheer

2.2.1. Inleiding

Reeds vanaf 1988 rapporteert de Rekenkamer over achterstanden in het afrekenen van subsidievoorschotten bij het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (thans Volksgezondheid, Welzijn en Sport).

De Rekenkamer heeft, zoals aangekondigd in het Rapport bij de financiële verantwoording 1993, in haar rechtmatigheidsonderzoek 1994 speciale aandacht geschonken aan het afrekenen van openstaande subsidievoorschotten.

2.2.2. Gebruik handreiking Subsidiebeheer

De AD kwalificeerde het subsidiebeheer in 1994 als 'over het algemeen goed'. De dienst constateerde dat de invoering van de handreiking Subsidiebeheer tot positieve resultaten had geleid. Ook de invoering van een geautomatiseerd subsidierappelsysteem had aan een beter subsidiebeheer bijgedragen.

Uit het AD-onderzoek bleek niettemin dat een aantal directies zich ook in 1994 niet heeft gehouden aan de voorgeschreven termijnen voor rappel bij het niet ontvangen van deugdelijke verantwoordingsstukken van gesubsidieerden. Ook is door een aantal directies het sanctiebeleid niet of onvoldoende toegepast indien verantwoordingsstukken niet tijdig werden ontvangen of ondeugdelijk waren. Dit leidde in die gevallen tot onnodige vertraging bij het afrekenen.

2.2.3. Nieuwe definitie van achterstand

Het ministerie heeft in 1994 een nieuwe definitie van achterstand met betrekking tot afrekenen ingevoerd.

Volgens de centrale directie Financieel-Economische Zaken (CDFEZ) moet de definitie zo geïnterpreteerd worden dat sprake is van een achterstand per 1 januari van het jaar volgend op dat waarin afgerekend had moeten zijn. Tevens gaf de CDFEZ aan dat, wanneer beleidsdirecties vier maanden na de verantwoordingsdatum nog niet met de gesubsidieerden hebben afgerekend, zij daarop worden aangesproken.

De nieuwe definitie bevat verder een regel die inhoudt dat de achterstand moet worden gecorrigeerd voor belemmeringen (nog niet van kracht zijnde wetgeving of beroepszaken). Volgens de Rekenkamer behoren dergelijke posten wel tot achterstand, zij het niet tot verwijtbare achterstand. Zij acht het van belang dat het met de belemmeringen gemoeide bedrag niet wordt «weggedefinieerd», maar duidelijk zichtbaar wordt gemaakt. Met inachtneming van de door de CDFEZ gegeven toelichting is de definitie voor de Rekenkamer aanvaardbaar.

2.2.4. *Achterstand in 1994*

Vergelijkingen van achterstanden op basis van oude en nieuwe definities zouden mank kunnen gaan. Daarom heeft de Rekenkamer, los van achterstandsdefinities, de openstaande voorschotten per eind 1994 vergeleken met die volgens de toelichting bij de saldibalans 1993.

Daarbij is gebruik gemaakt van door de AD opgestelde overzichten die zijn opgenomen in de accountantsrapporten over 1994. Deze overzichten zijn ontleend aan het door de CDFEZ gehanteerde begrotings-administratiesysteem en sluiten nagenoeg aan op de saldibalans 1994.

De Rekenkamer stelde vast dat de saldi aan niet afgerekende voorschotten in de saldibalans 1994 die betrekking hadden op de jaren 1992 en 1993 (f 5 047,9 miljoen), lager waren dan de overeenkomstige saldi uit de saldibalans 1993 die betrekking hadden op 1991 en 1992 (f 6 030,4 miljoen).

Wanneer de openstaande voorschotten van twee jaar of ouder worden beschouwd, is sprake van een minder positieve ontwikkeling. Was per 31 december 1993 voor f 953,2 miljoen aan voorschotten twee jaar of ouder, per 31 december 1994 was dit f 896,8 miljoen. Het bedrag aan openstaande voorschotten die per 31 december 1994 drie jaar of ouder waren, is ten opzichte van de situatie per eind 1993 zelfs toegenomen van f 355,6 miljoen tot f 447,4 miljoen.

In een aantal gevallen was sprake van objectieve belemmeringen om af te rekenen, zoals nog lopende beroepszaken of afspraken om in een later jaar af te rekenen. Van de f 896,8 miljoen aan voorschotten die per einde 1994 twee jaar of ouder waren, kon de departementale accountantsdienst echter voor f 421 miljoen geen goede reden achterhalen waarom nog niet was afgerekend.

2.2.5. *Conclusie en reacties ministers*

De Rekenkamer concludeert dat het subsidiebeheer in 1994, ondanks verdere vooruitgang, nog steeds niet voldeed aan de eisen van ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onderschreef dat er in 1994 meer bereikt had moeten worden. Hiertoe zou in de komende tijd een op de beleidsdirecties gerichte inspanning geleverd worden. Zij was van mening dat er in voorkomende gevallen ruimte moest zijn om maatwerk te bieden.

Ook de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Justitie reageerden voor wat betreft de subsidievoorschotten op de terreinen cultuur, respectievelijk asielzoekers.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal op korte termijn actie ondernemen om de achterstanden bij cultuur terug te dringen.

De minister van Justitie deelde mee dat inmiddels de administratie van de desbetreffende voorschotten inzichtelijk is gemaakt en dat de achterstanden bij het afrekenen in september 1995 volledig zullen zijn weggewerkt.

2.2.6. *Nawoord Rekenkamer*

Aangezien zij al vanaf 1988 tekortkomingen constateert heeft de Rekenkamer overwogen bezwaar te maken (artikel 55 Comptabiliteitswet). Omdat er sprake is van een zich voortzettende verbetering ziet zij daar echter dit jaar vanaf.

Volgend jaar wordt bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport opnieuw onderzocht of het subsidiebeheer aan de eisen voldoet.

De Rekenkamer zal dan nagaan of:

- alle directies de handreiking Subsidiebeheer onverkort naleven, behoudens noodzakelijke gemotiveerde afwijkingen;
- per 31 december 1995 alleen nog voorschotten openstaan, waarvoor op efficiënte wijze vastgesteld kan worden dat het ministerie niet in gebreke is gebleven.

Wanneer dat niet het geval is, zal zij ernstig overwegen een bezwaarprocedure te starten.

2.3. Het proces van verzelfstandigen

2.3.1. Inleiding

De Rekenkamer onderzocht bij vier verzelfstandigingen (voltooid en nog niet voltooid) wat de rol in het verzelfstandigingsproces was van CDFEZ als toezichthouder op het financieel beheer binnen het ministerie en van de AD als deskundige voor controlevraagstukken.

2.3.2. Organisatie voor projecten, experimenten en onderzoek op het gebied van de volksgezondheid

In 1994 werd begonnen met de oprichting van een organisatie voor het organiseren, financieren en doen uitvoeren van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het gebied van de volksgezondheid. Deze organisatie, meestal aangeduid als PEO-organisatie, moet taken gaan uitvoeren die nu nog worden verricht door het Praeventiefonds, het ministerie van VWS en de Ziekenfondsraad.

Voor het tot stand brengen van de verzelfstandiging is binnen het directoraat-generaal Volksgezondheid een werkgroep geformeerd. CDFEZ krijgt de agenda van vergaderingen van de werkgroep en de stukken en kan op eigen initiatief haar visie geven. De AD was aanvankelijk niet betrokken bij de werkgroepvergaderingen maar nam er later op eigen initiatief aan deel.

De Rekenkamer heeft in 1994 in het kader van een ander onderzoek een concept van het wetsvoorstel voor de oprichting van de PEO-organisatie beoordeeld. Zij kwam tot de conclusie dat de positie van de minister in het concept te zwak was om indien gewenst aanwijzingen te geven voor financieel beheer en controle van deze te verzelfstandigen organisatie. Haar bevindingen zijn op ambtelijk niveau ter kennis van het ministerie gebracht. Sinds september 1994 wordt door de werkgroep in samenwerking met de AD gewerkt aan het verhelpen van deze tekortkomingen.

2.3.3. Kunstenfondsen

De Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (Stb. 1993, nr. 193) machtigt de minister fondsen in de vorm van stichtingen op te richten voor de verstrekking van financiële bijdragen aan cultuuruitingen. In het Rekenkameronderzoek zijn de zes fondsen op het gebied van de directie Kunsten betrokken.

De relatie tussen het ministerie en de fondsen is geregeld in een bekostigingsbesluit, een ministeriële regeling en een controleprotocol. Over de relatie tussen de fondsen en de ontvangers van bijdragen is in de wet vastgelegd dat de besturen van de fondsen reglementen opstellen voor het verlenen van financiële bijdragen. De minister heeft een goedkeuringsbevoegdheid voor de reglementen en kan wijziging van de reglementen voorschrijven.

De AD en CDFEZ hebben in de aanloop tot de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid negatief geadviseerd over de gekozen constructie. Hun adviezen zijn niet opgevolgd.

Bij de goedkeuring van door de fondsenbesturen opgestelde reglementen is de AD niet betrokken. Met CDFEZ is mondeling overleg gevoerd.

Vijf van de zes onderzochte fondsen werken met door de minister goedgekeurde reglementen. Inhoudelijk schieten de reglementen alle vijf in meer of mindere mate tekort om als basis te dienen voor een toereikend controlebeleid.

Eén fonds verstrekt sinds de oprichting in juni 1993 zonder goedgekeurde reglementen subsidies.

In zijn controle van de directie Kunsten over 1993 en 1994 constateerde de AD dat het controlebeleid voor de subsidieverstrekking aan fondsen ontoereikend was. De AD nam in de accountantsverklaring over 1993 een beperking op voor de verstrekte voorschotten ad f 60,7 miljoen, op grond van onzekerheid over de rechtmatige en doelmatige besteding. Voor 1994 bedraagt deze onzekerheid f 98,4 miljoen.

Er vindt overleg plaats tussen de directie Kunsten en de AD om de tekorten in het juridisch en financieel kader waarin de fondsen opereren weg te werken.

Volgend jaar zal de Rekenkamer opnieuw onderzoeken of het controlebeleid voor de subsidieverstrekking aan de kunstenfondsen toereikend is. Wanneer dat niet het geval is zal zij ernstig overwegen een bezwaarprocedure te starten (artikel 55, Comptabiliteitswet). Aangezien het onderdeel «cultuur» thans deel uitmaakt van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal dit punt in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 behandeld worden in het Rapport bij de financiële verantwoording van dat ministerie.

2.3.4. Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen

De goedkeuring en registratie van geneesmiddelen geschiedt in Nederland door het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG), een zelfstandig bestuursorgaan. Als het secretariaat van dit zelfstandig bestuursorgaan fungeert de directie CBG van het departement. In het kader van de terugtrekking op kerntaken van het departement werd begin 1994 besloten een vorm van verzelfstandiging te zoeken voor de directie CBG. Gekozen werd voor de agentschapstatus. De CDFEZ en de AD waren niet betrokken bij het keuzeprocess en de voorbereiding.

De CDFEZ raakte pas betrokken vanaf het moment (december 1994) dat gevraagd werd om medeparaaf voor de aanvraag van de agentschapstatus bij het Ministerie van Financiën. Toen bleek dat de aanvraag in belangrijke mate niet voldeed aan de door Financiën opgestelde voorwaarden voor de oprichting van een agentschap.

Daardoor dreigde het gevaar dat de door Financiën gestelde indieningstermijn niet gehaald zou worden, met als gevolg dat de aanvraag een jaar zou opschuiven. Onder grote tijdsdruk en met ontheffing door het Ministerie van Financiën voor de indieningstermijn is alsnog met behulp van de CDFEZ op 7 april 1995 een bruikbare aanvraag samengesteld.

2.3.5. Rijksarchiefschool

Sinds 1990 bestaan voornemens voor de verzelfstandiging van de Rijksarchiefschool (RAS), waarbij gezocht werd naar aansluiting met het academisch en hoger beroepsonderwijs. Dit leidde tot twee fasen in het

proces van verzelfstandigen. Als eerste het zoeken van aansluiting met het reguliere onderwijs en als tweede de meer technische realisatie van de verzelfstandiging. In de eerste fase speelde de school zelf de rol van voortrekker, begeleid door de beleidsdirectie. In de tweede fase werd vanuit de beleidsdirectie overleg gevoerd met de CDFEZ en de AD. Per 1 juli 1995 is de verzelfstandiging formeel tot stand gekomen.

Omdat de verzelfstandiging van de Rijksarchiefschool zo lang op zich liet wachten (ruim vijf jaar) werd aan de behoefte om op een andere manier te gaan werken voor een deel tegemoet gekomen door het oprichten van een stichting in 1992. Voor oprichting of mede-oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat is machtiging bij de wet vereist (artikel 29 Comptabiliteitswet). Dit vaak veel tijd vergende vereiste werd omzeild door de bovengenoemde stichting door ambtenaren als privé-persoon te laten oprichten. De Rekenkamer acht deze «stromanconstructie» onwenselijk, omdat zij niet strookt met de geest van de wet. Bovendien leidde deze constructie tot een afkeurende verklaring van de AD over de financiële verantwoording 1992 van de RAS, omdat de RAS voor de stichting gemaakte kosten niet in rekening had gebracht. Inschakeling van CDFEZ en de AD in de eerste fase van de verzelfstandiging had beide zaken kunnen voorkomen.

De tweede fase van de verzelfstandiging is wel goed verlopen.

In de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet wordt door een wijziging van artikel 29 het gebruik van de stromanconstructie overbodig gemaakt. Voor het oprichten of mede-oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon geldt niet langer het vereiste van machtiging bij wet, maar de veel lichtere voorwaarde van melding van het voornemen aan de Staten-Generaal.

2.3.6. Conclusies en reactie minister

De Rekenkamer concludeert dat het niet of te laat inschakelen van CDFEZ en de AD in het verzelfstandigingsproces, dan wel het onvoldoende meewegen van hun adviezen bij de vier onderzochte verzelfstandigingen had geleid tot:

- inefficiënties in het proces;
- tekortkomingen in het financieel beheer en de controle van het verzelfstandigde onderdeel.

Voor de AD en CDFEZ zijn er niet genoeg mogelijkheden om hun specifieke deskundigheid op de juiste momenten in het verzelfstandigingsproces in te brengen en voldoende te laten meewegen.

De minister antwoordde, dat het onderwerp verzelfstandigingen en de aansturing van verzelfstandigde diensten in de nieuwe organisatie-opzet van het departement zal worden betrokken.

2.4. Overgang Culturele Zaken

De Rekenkamer heeft onderzocht of de overgang van het Cultuur- en Mediabeleid van het voormalige Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur naar het voormalige Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen op ordelijke en controleerbare wijze heeft plaatsgevonden. De organisatorische overheveling moest per 1 januari 1995 zijn voltooid. De resultaten van dit onderzoek zijn weergegeven in het Rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (punt 2.2).

2.5. Interactief Financieel Informatiesysteem

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 concludeerde de Rekenkamer dat de organisatie rond het Interactief Financieel Informatie Systeem (IFIS) nog onvoldoende waarborgen bevatte voor een betrouwbare en continue gegevensverwerking.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 bleek dat de organisatie rond IFIS is verbeterd. Inmiddels is een handboek voor het systeembeheer IFIS opgeleverd, dat voldoet aan de eisen. De beheersmaatregelen zijn in 1994 naar behoren uitgevoerd. De controleregels zijn verbeterd, hoewel zij nog niet allemaal optimaal werken.

Er zijn maatregelen getroffen voor het departementale computercentrum en het netwerk. Deze verbeteren met name de continuïteit van de gegevensverwerking. Tevens wordt gewerkt aan verbeteringen ten aanzien van de beveiligingsaspecten. De accountantsdienst zal eind 1995 een vervolgonderzoek bij de centrale directie Informatievoorziening uitvoeren.

De Rekenkamer concludeert dat de betrouwbaarheid en continuïteit van de gegevensverwerking zijn verbeterd. Aan verdere verbeteringen van het systeembeheer wordt gewerkt.

2.6. Beschrijving van de administratieve organisatie

De Rekenkamer constateerde in haar rechtmatigheidsonderzoeken over 1991 en 1992 dat de handboeken administratieve organisatie nog niet allemaal waren opgesteld. Het departement zou hierdoor vermijdbare risico's lopen voor een ordelijk en controleerbaar beheer.

De minister antwoordde dat zij verwachtte dat in 1994 de situatie aanzienlijk verbeterd zou zijn.

Zij deelde verder mee dat het Audit Committee een stramien had vastgesteld voor het zoveel mogelijk gestandaardiseerd herschrijven van processen die bij nagenoeg alle directies voorkomen.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 bleek dat er aanvullingen in de beschrijvingen waren aangebracht.

Het departement moest evenwel de volgende activiteiten nog afronden:

- de departementsbrede beschrijvingen inpassen in de huidige handboeken;
- het bovensectorale gedeelte van de handboeken actualiseren;
- het waar nodig aanvullen van de beschrijving van departementsbrede processen met directie-specifieke beschrijvingen.

De Rekenkamer concludeert dat in 1994 voortgang is geboekt in het proces dat tot een volledige en actuele beschrijving van de administratieve organisatie moet leiden. Zij wijst daarbij andermaal op de lange duur van dit proces, dat reeds in het kader van de operatie Comptabel Bestel had moeten zijn afgerond.

De minister onderschreef de conclusies en deelde mede dat de genoemde activiteiten in augustus 1995 nagenoeg waren afgerond.

2.7. Misbruik en oneigenlijk gebruik

2.7.1. Algemeen

Het onderzoek naar het M en O-beleid bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bestond uit de volgende delen:

- beoordeling van het departementale M en O-beleid voor de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945;
- beoordeling van de voortgang van maatregelen om de kritiek die de Rekenkamer had in het M en O-onderzoek 1993 weg te nemen (restauratiesubsidies, Wet op de bejaardenoorden en Interimregeling ziektekosten ambtenaren (IRZK));
- beoordeling van de toelichting van M en O-gevoelige regelingen bij de rekening 1994.

2.7.2. *Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945*

De Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945 (Wuv) regelt de toekenning van uitkeringen aan personen die tijdens de Duitse en Japanse bezetting van Nederland en Nederlands-Indië vervolgd zijn en als gevolg daarvan thans lijden aan ziekten of gebreken. Het aantal uitkeringsgerechtigden bedroeg in 1994 circa 31 000, van wie circa 6 000 in het buitenland verbleven.

In het begrotingsjaar 1994 is voor de Wuv een bedrag van f 423 miljoen uitgegeven. Ongeveer 30% van de uitgaven wordt aan in het buitenland verblijvende gerechtigden betaald.

Belangrijke M en O-gevoelige punten in de Wuv zijn:

- de vraag of sprake is geweest van vervolging;
- het causaal verband tussen vervolging en ziekten;
- inkomsten van de uitkeringsgerechtigde en diens partner (deze worden aangevuld tot het bedrag waarop men volgens de Wuv recht heeft);
- het in leven zijn van de ontvanger.

Er zijn geen sanctiebepalingen in de Wuv opgenomen. Volgens het ministerie hangt dit samen met de maatschappelijke gevoeligheid van deze wet. Wel vindt in geval van misbruik invordering bij de uitkeringsgerechtigde plaats.

De wet wordt uitgevoerd door de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR). De PUR is een zelfstandig bestuursorgaan, onder toezicht van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De minister beschikt op grond van de regelgeving over voldoende instrumenten om zicht te houden op het door de PUR gevoerde M en O-beleid en om het beleid waar nodig bij te sturen.

De PUR hanteert voor de controle in het kader van het M en O-beleid een gedetailleerd toetsings- en controlebeleid.

Ter verificatie van de ondergane vervolging maakt de PUR onder andere gebruik van informatie van gemeenten, het Nederlands Rode Kruis en indien noodzakelijk van getuigen. Het verband tussen vervolging en ziekten wordt vastgesteld door de geneeskundig adviseur van de PUR.

De PUR verifieert de opgegeven inkomsten en het vermogen bij de Belastingdienst.

Voor elke uitkeringsgerechtigde wordt jaarlijks een attestatie de vita (vaststelling van in leven zijn) gevraagd. Bovendien zijn de gemeenten verplicht de PUR op de hoogte te brengen als een uitkeringsgerechtigde overleden is.

De uitvoering van de Wuv in het buitenland vindt plaats via de diplomatieke posten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Verificatie van inkomsten- en vermogensgegevens bij de fiscus vindt niet plaats bij in het buitenland wonende uitkeringsgerechtigden.

De openbare accountant die belast is met de controle op de wetsuitvoering door de PUR maakt gebruik van het door de minister voorgeschreven controleprotocol. De Rekenkamer beoordeelde het protocol ten

aanzien van M en O-aspecten als toereikend. De AD voert een review uit bij de openbare accountant en beoordeelt aanvullend een aantal uitkeringsdossiers per jaar.

Het toezicht van de minister op de wetsuitvoering van de PUR is dus in opzet toereikend, maar in de praktijk constateerde de Rekenkamer een tekortkoming. Uit de rapporten van de openbare accountant bleek pas begin 1994, dat de verificatie van inkomsten vermogensopgaven bij de Belastingdienst al vanaf 1991 tekortschoot en dat verbeteringen noodzakelijk waren.

De Rekenkamer is van mening dat de minister hiervan eerder op de hoogte had moeten zijn.

Overigens is inmiddels gebleken dat de verificatie van inkomsten vermogensgegevens bij de Belastingdienst nog niet optimaal functioneert doordat de benodigde informatie onvolledig of niet op tijd is.

Ook de uitvoering van de Wuv door de buitenlandse posten en het toezicht daarop door de PUR behoefde volgens de accountant verbetering. De accountant adviseerde ook de mogelijkheden tot verificatie van financiële gegevens bij buitenlandse belastingdiensten te onderzoeken.

Deze adviezen werden door de PUR overgenomen. Volgens het ministerie zal er, wanneer de mogelijkheden van controle in het buitenland met gegevens van buitenlandse belastingdiensten zijn onderzocht, een analyse van kosten en baten moeten plaatsvinden.

In de Wuv en de Wet op de PUR zijn geen evaluatiebepalingen opgenomen. Sinds 1987 is de wet twee keer onderwerp geweest van evaluatie. In geen van beide gevallen kwam M en O expliciet aan de orde.

De eindconclusie van de Rekenkamer was dat het M en O-beleid van het ministerie betreffende de Wuv in 1994 toereikend was. Alleen de controle op de financiële gegevens van in het buitenland verblijvende uitkeringsgerechtigden schoot tekort. Ten aanzien van het toezicht op de uitvoering van de wet stelde de Rekenkamer vast dat het ministerie niet tijdig op de hoogte was van tekortkomingen in de verificatie van gegevens van belanghebbenden bij de Belastingdienst.

De Rekenkamer beval de minister aan:

- het M en O-beleid stelselmatig in het toezicht op de PUR te betrekken;
- het onderzoek naar de mogelijkheden van verificatie van financiële gegevens van in het buitenland verblijvende uitkeringsgerechtigden bij buitenlandse belastingdiensten zo spoedig mogelijk af te ronden;
- te bevorderen dat de gegevensverificatie bij de Belastingdienst beter verloopt;
- bij toekomstige evaluaties van de Wuv ook aandacht te besteden aan misbruik en oneigenlijk gebruik.

De minister schreef in haar reactie dat het onderzoek naar de mogelijkheden van gegevensverificatie in het buitenland binnenkort wordt afgerond. Ook de overige aanbevelingen zal zij ter harte nemen.

2.7.3. Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten

De Rekenkamer concludeerde in het Rapport bij de financiële verantwoording 1993 dat het M en O-beleid voor het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (BRRM) niet toereikend was. Zo werden twee M en O-risico's niet door controlemaatregelen afgedekt. Het ging om het subsidiëren van het BTW-gedeelte van restauratiekosten dat door eigenaar-ondernemers kan worden verrekend en om de verzekeringsplicht.

Ook was de interne controle bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) in 1993 tekort geschoten. Bij het departement was niet bekend of

de gemeentelijke controle de risico's van M en O in voldoende mate bestreed.

De minister zegde toe de Rekenkamer te zullen informeren over mogelijke maatregelen.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 bleek dat de RDMZ momenteel de mogelijkheden onderzoekt om een controle op de vooraftrek van BTW te doen. Afgewacht moet worden of de Belastingdienst bereid is hieraan mee te werken. Ook de doelmatigheid speelt een rol. Volgens het ministerie gaat het om een klein deel van de bestedingen.

De RDMZ controleert niet of de verzekeringsplicht wordt nageleefd.

Mede gezien het feit dat het slechts éénmaal is voorgekomen dat een monument niet verzekerd bleek bij een calamiteit zal de Rekenkamer om doelmatigheidsredenen geen gevolg verbinden aan het niet preventief controleren van de verzekeringsplicht.

Er zijn inmiddels maatregelen getroffen om de interne controle bij de RDMZ te verbeteren. Er is inhoud gegeven aan de voorgeschreven marginale toets voordat de minister de door de gemeenten vastgestelde subsidiabele restauratiekosten goedkeurt. Daarnaast zijn in 1994 controles op de subsidieverlening uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn nog niet beschikbaar. Uit de genoemde controlewerkzaamheden moet onder meer blijken hoe de gemeenten hun taken hebben ingevuld.

De Rekenkamer concludeerde dat het M en O-beleid voor het BBRM verbeterd was.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is inmiddels voor het BRRM verantwoordelijk. Hij kondigde een vervolgactie aan betreffende de vraag wat de mogelijkheden zijn om het al dan niet BTW-plichtig zijn van de subsidie-ontvanger te verifiëren.

2.7.4. Wet op de Bejaardenoorden

In de rechtmatigheidsonderzoeken over 1992 en 1993 kwam naar voren dat door gebrek aan controle van de opgaven van inkomsten en vermogen van bewoners van bejaardenoorden niet kon worden vastgesteld of de ontvangsten van de bejaardenoorden volledig waren.

De toenmalige minister had besloten het Bijdragebesluit bewoners van bejaardenoorden vanaf 1 januari 1995 zodanig aan te passen dat gemeenten bij de Belastingdienst de inkomens- en vermogensgegevens van de bewoners van bejaardenoorden moeten verifiëren. Eveneens had de minister een proef hiermee bij een aantal gemeenten aangekondigd. Een werkgroep van het ministerie concludeerde op basis van deze proef dat verplichtstelling van de verificatie zou bijdragen aan een goed M en O-beleid.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport deelde in mei 1995 aan de Rekenkamer mede dat zij het niet wenselijk vond de gemeenten nu nog om de maatregel te vragen, die volgens haar soms ingrijpend zou kunnen zijn en veel voorbereiding zou kunnen vergen. Per 1 januari 1997 wordt namelijk de bekostiging van de bejaardenoorden overgeheveld naar de AWBZ. De gemeenten zullen daarna naar verwachting geen taak meer hebben bij de vaststelling van de eigen bijdragen.

In de reactie van de minister wordt deze opvatting nogmaals verwoord.

De Rekenkamer concludeert dat de staatssecretaris de toezegging om verificatie van inkomensen vermogensgegevens verplicht te stellen nog

niet is nagekomen. Zij wijst er op dat het nu nog niet zeker is dat overgang van de bejaardenoorden naar de ABWZ per 1997 inderdaad een feit zal zijn.

De Rekenkamer betreurt deze gang van zaken. Zij dringt er op aan dat het ministerie de aandacht voor dit M en O-risico niet verdaagt naar ná de overheveling naar de AWBZ.

2.7.5. Interimregeling ziektekosten ambtenaren

In het rapport bij de financiële verantwoording 1993 meldde de Rekenkamer dat de IRZK-controle niet aan de normen voldeed.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 bleek dat het M en O-beleid rond de IRZK voor 1994 wel toereikend was.

2.7.6. Beoordeling van de toelichting

De Rekenkamer is van mening dat de toelichting op M en O-gevoelige uitgaven en ontvangsten in de rekening 1994 niet geheel aan de voorschriften voldoet.

De reden waarom, ondanks het gevoerde M en O-beleid, een materieel gebrek aan zekerheid resteert, is niet altijd toegelicht. Ook zijn geen schattingen van de omvang van de onzekerheid vermeld, indien mogelijk.

2.8. Fondsen

2.8.1 Inleiding

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 heeft de Rekenkamer bij een aantal ministeries het onderwerp «fondsen» onderzocht.

De Rekenkamer zocht een antwoord op de volgende vragen:

- zijn de inrichting en de vormgeving van de onderzochte fondsen wettelijk voldoende geregeld;
- kan de minister zijn/haar verantwoordelijkheid voor de onderzochte fondsen voldoende waarmaken?

Van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport werden de Stichting Fonds voor de Topsporter en de Stichting Stimuleringsfonds voor de Nederlandse culturele omroepproducties (Stimuleringsfonds) bij het onderzoek betrokken.

2.8.2. Stichting Fonds voor de Topsporter

Op 12 december 1994 heeft de vereniging Nederlands Olympisch Comité*Nederlandse Sport Federatie (NOC*NSF) een stichting in het leven geroepen voor het beheer van het Fonds voor de Topsporter.

In 1994 ontving de Stichting Fonds voor de Topsporter eenmalig een bedrag van f 35 miljoen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ten behoeve van de opbouw van het kapitaal van het fonds (uitgavenartikel 03.01 «Subsidies en andere uitgaven sportzaken»).

Aan de toekenning van deze eenmalige bijdrage zijn een aantal voorwaarden verbonden. Deze zijn opgenomen in de toekenningsbeschikking en hebben onder andere betrekking op de invloed van de verantwoordelijk bewindspersoon op het uitvoeringsreglement van het fonds en op het gebruik van het fondskapitaal.

In de toekenningsbeschikking is verder de voorwaarde opgenomen dat het bestuur van de stichting jaarlijks een inhoudelijk en door een accountant goedgekeurd financieel verslag aan het ministerie toestuurt.

Een begroting wordt echter niet verlangd. Nadere voorschriften voor de

tijdige ontvangst en de inhoud van het financiële verslag en de accountantsverklaring ontbreken.

De Rekenkamer concludeert dat de verantwoordelijke bewindspersoon slechts een bescheiden rol heeft bij het beheer van het fonds, omdat hier geen sprake is van een verzelfstandigde overheidstaak. Zij is van mening dat de verantwoordingsinformatie die van het fonds wordt verlangd onvoldoende is om de verantwoordelijkheid te dragen voor de recht- en doelmatige besteding van het gedoteerde bedrag.

De minister onderschreef de conclusie. Zij deelde mede dat hierover zal worden overlegd met het bestuur van de stichting.

2.8.3. Stichting Stimuleringsfonds voor de Nederlandse culturele omroepproducties

Het Stimuleringsfonds viel in de onderzochte periode onder de begrotingsverantwoordelijkheid van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn, en Sport. Daarna is de begrotingsverantwoordelijkheid overgegaan naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Het Stimuleringsfonds werd op 5 februari 1988 op basis van artikel 170 van de Mediawet voor onbepaalde tijd opgericht. In 1994 ontving het Stimuleringsfonds een bedrag van f 31 miljoen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (uitgavenartikel 19.01 «Dotaties, bijdragen en overige kosten», onderdeel 8 «Dotatie Stimuleringsfonds»).

Voornaamste motief voor het instellen van het fonds was de noodzaak de culturele component binnen de omroep te versterken en te stimuleren. Daartoe werd een constructie gekozen die het onafhankelijke karakter van dit instrument benadrukt en het culturele werkveld directe bestuurlijke betrokkenheid verschafte.

In de Mediawet is bepaald dat het fonds tot taak heeft het verstrekken van financiële bijdragen ten behoeve van de ontwikkeling en vervaardiging van programma-onderdelen die van bijzondere Nederlandse culturele aard zijn en die worden verzorgd door een in dat artikel nader bepaalde groep van programmaverzorgers.

Op grond van de Mediawet ontvangt het Stimuleringsfonds een uitkering die bestaat uit een jaarlijks door de minister vast te stellen bedrag. De uitkering is ten minste gelijk aan eenzestiende deel van de afgedragen inkomsten van de Stichting Etherreclame in dat jaar.

De minister ontvangt jaarlijks een gedetailleerde begroting, het jaarverslag en de jaarrekening van het fonds, voorzien van een verklaring van een registeraccountant. De begroting en de jaarrekening van het fonds behoeven de goedkeuring van de minister. Zowel de begroting als het jaarverslag bevatten duidelijke prestatiegegevens in de vorm van overzichten van toegekende en afgewezen subsidieprojecten. Wijziging van de statuten moet de minister goedkeuren. Tevens beschikt de minister over de bevoegdheid om voorstellen tot wijziging van de statuten aan het bestuur op te leggen.

Het bestaande controle- en sanctiebeleid stelt de minister in staat om aanvullende informatie te verzamelen en waar nodig bij te sturen.

Een aantal belangrijke zaken is niet in de wet, maar in de statuten van het Stimuleringsfonds geregeld, zoals:

- de mogelijkheid voor het fonds om over andere baten en inkomsten dan de rijksbijdrage te beschikken;
- de mogelijkheid van reservevorming;
- de verplichting om jaarlijks een verslag van werkzaamheden aan de minister uit te brengen.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de voorgeschreven verantwoordingsstukken de minister tijdig bereiken en dat deze de informatie bevatten die minimaal nodig is om de toezichthoudende functie waar te kunnen maken.

De Rekenkamer concludeert voorts dat de inrichting en de vormgeving van het Stimuleringsfonds niet geheel voldoen aan de door de Rekenkamer gestelde eisen. Het fonds is niet bij maar krachtens wet ingesteld en een deel van de constituerende elementen is daarom alleen in de statuten van de stichting vastgelegd.

De verantwoording en het toezicht zijn echter zodanig geregeld dat de minister haar verantwoordelijkheid voor het onderzochte fonds kan dragen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, aan wie de verantwoordelijkheid voor dit fonds inmiddels is overgedragen, reageerde met instemming op deze laatste conclusie.

2.9. Terughoudend verplichtingenbeleid

Van 1 juni tot 20 augustus 1994 moesten alle departementen een terughoudend verplichtingenbeleid voeren, dat wil zeggen dat zij alleen onvermijdelijke verplichtingen mochten aangaan. De CDFEZ diende er vooraf op toe te zien dat uitsluitend onvermijdelijke verplichtingen werden aangegaan. De AD werd belast met het toezicht op de uitvoering van het terughoudend verplichtingenbeleid. De Rekenkamer onderzocht de realisatie van dit beleid.

Uit het onderzoek bleek dat de hoofden van dienst van het ministerie tijdig, juist en volledig werden geïnformeerd over het terughoudend verplichtingenbeleid. Met het Ministerie van Financiën werden afspraken gemaakt over het uitzonderen van de verplichtingen op het gebied van de opvang van asielzoekers en vluchtelingen.

Zowel de AD als de CDFEZ hadden hun toezichttaak naar behoren vervuld.

De Rekenkamer concludeerde dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voldoende invulling had gegeven aan het terughoudend verplichtingenbeleid.

2.10. Vorderingenbeheer

In het rapport bij de financiële verantwoording 1993 beval de Rekenkamer aan om bij de rekenplichtige diensten de gegevens over ouderdom van vorderingen te verzamelen en deze op te nemen in de toelichting bij de saldibalans. Eveneens beval zij aan de door de CDFEZ verzamelde gegevens over het verloop en de invorderbaarheid op te nemen in de toelichting. De Rekenkamer constateerde tekortkomingen bij het bewaken van de volledigheid van met de hand te registreren vorderingen en bij de tekenbevoegdheid in het geval van wijzigingen van de status van vorderingen.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 bleek dat de ouderdom van vorderingen bij rekenplichtigen vermeld is in de toelichting bij de saldibalans 1994. Gegevens over het verloop en de invorderbaarheid zijn in de toelichting bij de rekening 1994 opgenomen, met uitzondering van die van de rekenplichtige diensten, omdat volgend jaar een groot gedeelte van de rekenplichtigen niet meer onder het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport valt. Over de overige diensten wordt nog overlegd.

De tekortkomingen bij het bewaken van de volledigheid van met de hand te registreren vorderingen zijn nog niet weggenomen. Beleidsdirecties stellen nog steeds vorderingen in zonder deze door te geven aan de CDFEZ. De CDFEZ overlegt nog met de verantwoordelijke directies om de problemen aan te pakken.

De tekortkoming ten aanzien van de tekenbevoegdheid was opgeheven.

De Rekenkamer concludeert dat het vorderingenbeheer verder verbeterd is.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1994 van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is samengesteld. Daarvan wordt afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wél overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1994, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	14 802,2	14 104,2	2 162,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	14 802,2	11 132,2	2 162,3
Bedrag aan fouten/onzekerheden	0	2 972,0	0
Onvolledigheid ²	0	0	12,9 (7,6)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 643,4 miljoen, respectievelijk f 142,4 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De onzekerheden over de rechtmatigheid ad f 98,4 miljoen betreffen de uitgavenartikelen 17.02 Subsidies en andere uitgaven podiumkunsten, 17.04 Subsidies en andere uitgaven film en 17.06 Beeldende kunst, bouwkunst en vormgeving (zie paragraaf 2.3.3).

In het uitgavenartikel 11.01 is een bedrag opgenomen van f 2 873,6 miljoen, waarvoor de wettelijke grondslag nog ontbrak. De procedure voor het totstandbrengen van de benodigde Algemene Maatregel van Bestuur voor de rijksbijdrage aan de Ziekenfondsraad 1994 liep nog. Daarom merkt de Rekenkamer het bedrag aan als onrechtmatig.

Overigens is een voorstel van wet in behandeling tot wijziging van de Ziekenfondswet, waardoor in de toekomst geen Algemene Maatregel van Bestuur nodig zal zijn.

De onrechtmatigheden in de ontvangsten hebben betrekking op twee artikelen: 02.01 en 10.01. Beide artikelen betreffen ontvangsten als gevolg van in voorgaande jaren te hoog verstrekte subsidievoorschotten voor respectievelijk Welzijn en Volksgezondheid. In totaal is voor circa f 12,9 miljoen afgerekend ondanks het ontbreken dan wel het niet aan de eisen

voldoen van voorgeschreven verantwoordingsdocumenten zoals accountantsverklaringen. Soms is ook afgerekend terwijl uit verantwoordingsstukken blijkt dat de subsidievoorwaarden niet volledig zijn nageleefd. Omdat in deze gevallen onrechtmatig is afgerekend heeft de Rekenkamer de hiermee gemoeide bedragen bij haar oordeelsvorming aangemerkt als ten onrechte niet teruggevorderde voorschotten.

Voor f 7,4 miljoen is onvoldoende zekerheid verkregen over de volledigheid van de ontvangen bijdragen op artikel 06.02 Ontvangsten ouderbijdragen betreft de Jeugdhulpverlening. Dit werd veroorzaakt door gebreken in de administratieve organisatie. Hierin zijn onvoldoende maatregelen opgenomen om de volledigheid van de verwerking van ontvangen meldingsformulieren te waarborgen. Daardoor staat niet vast dat voor alle ontvangen formulieren een bijdrage in rekening is gebracht. Bovendien kan de aansluiting tussen de in rekening gebrachte bedragen en de ontvangsten niet worden vastgesteld als gevolg van beperkingen in een nieuw geautomatiseerd systeem.

Tenslotte bestaat onzekerheid over de volledigheid in de artikelen 10.02 Algemene ontvangsten en verkocht drukwerk (f 0,1 miljoen) en 10.03 Ontvangsten registraties volksgezondheid (f 0,1 miljoen). In beide gevallen is sprake van tekortkomingen in de administratieve organisatie.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening nagenoeg voldoet aan de eisen. De toelichting op M en O-gevoelige uitgaven en ontvangsten voldoet hieraan niet volledig (zie punt 2.7.6).

3.3. Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1994 zien en het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die in de saldibalans werden aangetroffen en die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 2
Saldibalans 1994, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	53 139,6	53 139,6
Niet beoordeeld ¹	34 626,2	22 747,3
Beoordeeld	18 513,4	30 392,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	18 508,3	30 392,3
Belangrijke fouten/onzekerheden	5,1	0

¹ Zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer is van oordeel dat een bedrag van f 5,1 miljoen in strijd met de regelgeving verantwoord is op de post uitgaven buiten begrotingsverband. De Rekenkamer merkt dit bedrag als onrechtmatig aan.

Afgezien hiervan voldoen de saldibalans en de toelichting daarbij aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording nagenoeg voldoet aan de eerstgenoemde eis. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van:

- een bedrag van f 98,4 miljoen aan uitgaven waaromtrent de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 2 873,6 miljoen aan uitgaven dat onrechtmatig is omdat de wettelijke grondslag ten tijde van het opstellen van dit rapport nog ontbrak;
- een bedrag van f 12,9 miljoen aan onrechtmatig afgerekende subsidies;
- ontvangsten waarvan de volledigheid niet vaststaat. De Rekenkamer kon het bedrag van de onvolledigheid niet vaststellen;
- een bedrag van f 5,1 miljoen op de saldibalans dat onrechtmatig buiten begrotingsverband is geboekt.

BIJLAGE

Fouten en onzekerheden in de uitgaven 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
11.01	Rijksbijdragen ziektekosten	3 544,5	2 873,6		Onrechtmatig, ontbreken wettelijke grondslag	3.1
17.02	Subsidies en andere uitgaven podiumkunsten	271,2	16,7		Onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.3.3
17.04	Subsidies en andere uitgaven film	26,0	15,4		Onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.3.3
17.06	Beeldende kunst, bouwkunst en vormgeving	127,6	66,3		Onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.3.3
totaal fouten en onzekerheden			2 972,0			

Fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
02.01	Ontvangsten als gevolg van in voorgaande jaren te hoog verstrekte subsidievoor-schotten (Welzijn)	63,5	11,5		Onrechtmatig (onvolledig), ontoereikend bewijsmateriaal	3.1
06.02	Ontvangsten ouderbijdragen	11,6	(7,4)		Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
10.01	Ontvangsten als gevolg van in voorgaande jaren te hoog verstrekte subsidievoor-schotten (Volksgezondheid)	10,9	1,4		Onrechtmatig (onvolledig), ontoereikend bewijsmateriaal	3.1
10.02	Algemene ontvangsten en verkocht drukwerk	0,5	(0,1)		Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
10.03	Ontvangsten registraties volksgezondheid	0,2	(0,1)		Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
totaal onvolledig ¹			12,9	(7,6)		

¹ Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1994 (bedragen x f 1 miljoen)

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/ onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	9,2	5,1		onrechtmatig	3.3
Totaal fouten/onzekerheden			5,1			

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Provinciefonds

Inhoud	Blz.
Samenvatting	263
1 Inleiding	263
2 Financieel beheer	263
3 Financiële verantwoording	263
3.1 Rekening	263
3.2 Toelichting bij de rekening	264
3.3 Saldibalans met toelichting	264
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	264

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Provinciefonds.

In 91,2% van de uitgaven, 100% van de ontvangsten en 100% van de verplichtingen trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Door het ontbreken van de wettelijke grondslag is f 195,1 miljoen aan uitgaven onrechtmatig.

1. INLEIDING

Het Provinciefonds wordt beheerd door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën. De eerstverantwoordelijke voor het beleid is de minister van Binnenlandse Zaken. De administratie en de departementale accountantscontrole van het Provinciefonds vallen eveneens onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Het fonds ressorteert onder het directoraat-generaal Openbaar Bestuur.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Provinciefonds.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

De accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij de financiële verantwoording 1994 van het Provinciefonds.

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1994 van het Provinciefonds is samengesteld. Daarvan wordt afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1994, Provinciefonds (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	2 214,8	2 214,8	2 388,4
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	2 214,8	2 019,7	2 388,4
Fouten	0	195,1	0

Het bedrag aan fouten had betrekking op het uitgavenartikel 2 (Uitkeringen aan provincies ex artikel 247 Provinciewet). Er is sprake van onrechtmatigheid wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag. De benodigde algemene maatregel van bestuur voor een bedrag van f 118,1 miljoen zal naar verwachting medio september 1995 van kracht worden. De wettelijke grondslag voor het resterende bedrag is mede afhankelijk van een wijziging van de Provinciewet, die naar verwachting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in de loop van 1996 tot stand zal worden gebracht.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staan een debet- en creditbedrag van f 4 380,7 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 4 207,1 miljoen niet beoordeeld. Het creditbedrag is in zijn geheel niet beoordeeld (zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel). Zij trof in de wel beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording voldoet aan eerstgenoemde eis. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van een bedrag van f 195,1 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was uitgegeven.

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Fonds Investeringsrekening

Inhoud	Blz.
Samenvatting	266
1 Inleiding	266
2 Financieel beheer	266
2.1 Accountantscontrole	266
2.2 Administratieve organisatie	266
2.3 Continuïteit van het Fonds Investeringsrekening	267
3 Financiële verantwoording	267
3.1 Rekening	267
3.2 Toelichting bij de rekening	267
3.3 Saldibalans met toelichting	267
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	268

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Fonds Investeringsrekening. De Rekenkamer trof in de uitgaven en ontvangsten geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Voor het fonds is echter ten onrechte geen saldibalans opgesteld.

De verantwoording is de laatste die in deze vorm is opgemaakt, daar het fonds met ingang van 1 januari 1995 is opgeheven. Vanaf deze datum worden de uitgaven en ontvangsten opgenomen in de financiële verantwoording van het Ministerie van Economische Zaken.

De kwaliteit van de administratieve organisatie bij het WIR-registratiesysteem liet over 1994, evenals het voorgaande jaar, duidelijk te wensen over. Dit maakte arbeidsintensieve gegevensgerichte controle noodzakelijk.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer uitgevoerd heeft bij het Fonds Investeringsrekening.

Dit fonds wordt beheerd door de ministers van Economische Zaken en van Financiën. De administratie wordt met behulp van het WIR-registratiesysteem gevoerd bij het Ministerie van Financiën. De resultaten hieruit worden maandelijks verwerkt in het financieel informatiesysteem van het Ministerie van Economische Zaken.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De accountantscontrole op het Fonds Investeringsrekening wordt verricht door de Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) en de accountantsdienst van het Ministerie van Financiën. Evenals het voorgaande jaar is een nota van bevindingen afgegeven met hierin de vaststelling dat de op basis van het jaarverslag van het WIR-registratiesysteem te verrekenen bedragen juist en volledig zijn opgenomen in de door de Rijkshoofdboekhouding bijgehouden rekening-courant met het Ministerie van Economische Zaken.

Op grond van haar onderzoek stelde de Rekenkamer vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de accountantsrapportages.

2.2. Administratieve organisatie

Bij het Ministerie van Economische Zaken gaf de rekening-courant met het Fonds Investeringsrekening eind 1994 een vordering aan van f 9,7 miljard op het fonds. Dit bedrag representeert het gecumuleerde betalingstekort van het fonds vanaf 1983. Ten opzichte van het voorgaande jaar wijzigde de hoogte van deze vordering nauwelijks.

Evenals in voorgaande jaren leidt de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne controle van het WIR-registratiesysteem tot opmerkingen. Het is niet mogelijk door een netwerk van controletotalen

voldoende zekerheid te verkrijgen omtrent essentiële verbanden tussen invoer, verwerking en uitvoer. Hoewel in 1993 en 1994 aan verbetering is gewerkt, blijven er diverse vormen van bestandsvervuiling optreden in dit systeem. Gezien het afnemend financieel belang van de verrekeningen zijn forse investeringen ten behoeve van structurele verbeteringen in het systeem niet te verwachten.

De IAB voerde in 1994, evenals het voorgaande jaar, uitgebreide gegevensgerichte controles uit, zoals:

- een steekproef gericht op het vaststellen van de volledigheid van de in het WIR-bestand opgenomen WIR-gerechtigden;
- een deelwaarneming gericht op het vaststellen van de juistheid van de in het WIR-bestand opgenomen gegevens.

Uit de controlewerkzaamheden bleek dat met voldoende zekerheid gesteld kan worden dat de belastingplichtigen die in het WIR-registratiesysteem opgenomen behoren te zijn, inderdaad hierin voorkomen. Met betrekking tot de juistheid van de in het WIR-bestand opgenomen gegevens bleek de gevonden afwijking van de gegevens van relatief geringe betekenis.

2.3. Continuïteit van het Fonds Investeringsrekening

Zoals reeds in het rapport bij de financiële verantwoording 1993 is aangekondigd, is het fonds met ingang van 1 januari 1995 opgeheven. Het administratieve saldo van het fonds per 31 december 1994 zal ten laste van het saldo van het geldelijk beheer van het Rijk ingevolge vastgestelde Rijksrekeningen, worden gebracht.

Hoewel het fonds is opgeheven blijft de interdepartementale afrekening van WIR-gelden bestaan, daar verrekening en registratie van WIR-uitgaven en -ontvangsten zal blijven plaatsvinden door de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën. Met ingang van 1995 worden de ontvangsten en uitgaven uit hoofde van de WIR verantwoord in de financiële verantwoording van het Ministerie van Economische Zaken.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

De rekening 1994 van het Fonds Investeringsrekening bevat een bedrag van f 282 miljoen aan uitgaven en een bedrag van f 282,7 miljoen aan ontvangsten.

De Rekenkamer heeft met redelijke zekerheid kunnen vaststellen dat de rekening geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Van de rekening van het fonds maken verplichtingen geen deel uit.

3.2. Toelichting bij de rekening

In tegenstelling tot het voorgaande jaar was er naast een algemene toelichting in 1994 ook een artikelsgewijze toelichting bij de rekening opgenomen, zodat de toelichting voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Er is voor het Fonds Investeringsrekening geen aparte saldibalans opgesteld. De Rekenkamer acht dit onjuist. In punt 2.4.1 van het Algemeen Gedeelte wordt hier nader op ingegaan.

Het geaccumuleerde betalingstekort van het fonds bedraagt eind 1994 f 9,7 miljard. Als gevolg van het ontbreken van accountantscontrole tot en

met 1989 bestaat er geen zekerheid over de juiste omvang van dit bedrag. Deze onzekerheid heeft de Rekenkamer niet betrokken in het oordeel over de financiële verantwoording.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de rekening voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de verantwoording voldoet aan de tweede eis. Aan de eerste eis wordt echter niet volledig voldaan door het ontbreken van een saldibalans.

**Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het
Landbouw-Egalisatie-fonds**

Inhoud	Blz.
Samenvatting	270
1 Inleiding	270
2 Financieel beheer	270
2.1 Accountantscontrole	270
2.2 Project accountantsverklaring LEF-B	271
2.3 Voorkoming kortingen declaraties Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw	272
2.4 Rekeningen 1993 en 1994 LEF-B	273
3 Financiële verantwoording	273
3.1 Rekening	273
3.2 Toelichting bij de rekening	273
3.3 Saldibalans met toelichting	273
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording 1994	274

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording over 1994 van het Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A (LEF-A), dat beheerd wordt door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. In de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen van het fonds trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

De Rekenkamer heeft echter wel onzekerheid over de rechtmatigheid van posten op de saldbalans, ter grootte van f 1.1 miljard debet en f 151 miljoen credit. Het gaat om de posten die betrekking hebben op de uitgaven en ontvangsten van afdeling B van het Landbouw-Egalisatiefonds (LEF-B). De onzekerheid over de rechtmatigheid vloeit voort uit het feit dat de accountantsdienst van het ministerie geen accountantsoordeel bij de financiële verantwoording van het LEF-B kan geven, zolang een aantal nationale en internationale knelpunten niet is opgelost. Een plan van aanpak om te komen tot die oplossingen is in voorbereiding. Wanneer in haar rechtmatigheidsonderzoek 1995 blijkt dat deze accountantsverklaring nog steeds ontbreekt, zal de Rekenkamer overwegen bezwaar te maken (artikel 55, Comptabiliteitswet).

De controle die de Rekenkamer op grond van de Landbouwwet op de financiële verantwoording van het LEF-B uitvoert leverde overigens geen nieuwe opmerkingen op.

Tenslotte bleek dat het risico van kortingen op de declaratie aan het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw nog niet volledig was afgedekt, hoewel een aantal positieve ontwikkelingen in gang was gezet.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 van het Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A (LEF-A).

Ook heeft de Rekenkamer op grond van artikel 11 en 12 van de Landbouwwet de rekeningen over de jaren 1993 en 1994 van het Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling B (LEF-B) gecontroleerd. Het betreft hier in principe ontvangsten en uitgaven die uiteindelijk ten gunste dan wel ten laste van de Europese Unie komen.

Het LEF (afdeling A én afdeling B) wordt beheerd door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Rekenkamer heeft over onderdelen van haar onderzoek met de minister gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het eerste deel van dit rapport (hoofdstuk 2) is gewijd aan onderzoek op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel, hoofdstuk 3, wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

Over 1994 bracht de accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (AD) een samenvattend rapport uit, waarin over de beide afdelingen van het LEF wordt gerapporteerd. Hierin wordt een verklaring met beperking gegeven bij de verantwoording van

het LEF-A. De beperking geldt de posten op de saldbalans die betrekking hebben op de uitgaven en ontvangsten van het LEF-B en betekent dat er onzekerheid over de rechtmatigheid van die posten bestaat. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de AD nog geen accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van het LEF-B af kan geven. Hierop wordt in punt 2.2 verder in gegaan. Ultimo 1994 ging het om een bedrag van f 1 118,9 miljoen debet en f 151,3 miljoen credit.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle van de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over het LEF-A. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

2.2. Project accountantsverklaring LEF-B

De AD startte in 1993 een project om te onderzoeken onder welke voorwaarden, op welke wijze en binnen welke termijn die dienst een accountantsverklaring bij de ontvangsten en uitgaven van het LEF-B zou kunnen afgeven. De AD zou naar verwachting over 1994 tot een verklaring kunnen komen.

Uit het in december 1994 vastgestelde jaarplan van de AD voor 1995 bleek echter dat er onzekerheid bestond over het afgeven van een accountantsverklaring over 1994.

Voor het uitblijven van een accountantsverklaring werd als reden aangegeven dat de controles van verifiërende instanties, waaronder de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Douane (ressortend onder het Ministerie van Financiën) onvoldoende informatie opleverden. Het in de Europese regelgeving opgenomen controlebeleid is voornamelijk gericht op het opsporen en voorkomen van fraude. De op basis van dit controlebeleid uitgevoerde controles bieden onvoldoende mogelijkheden om tot een accountantsverklaring te komen. Om dit probleem op te lossen dient naast het uitvoeren van eigen aanvullende controlewerkzaamheden overeenstemming over de controle-aanpak en rapportering met de andere nationale controle-instanties te worden bereikt.

De Rekenkamer constateerde dat zowel departementaal als interdepartementaal activiteiten aan de gang zijn om deze controletechnische problemen op te lossen. In 1994 is er overleg geweest tussen de Belastingdienst en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over de informatievoorziening inzake de controles door de Douane. De AD heeft verder een plan opgesteld voor een onderzoek naar het kwaliteitsborgingssysteem bij de AID.

Naast deze controletechnische problemen was er het probleem om met de Europese Commissie tot overeenstemming te komen over de wijze waarop de Europese Commissie met een door de AD afgegeven accountantsverklaring zal omgaan.

De Europese controlediensten stellen namelijk zelfstandig de jaardeclaratie en in voorkomende gevallen de kortingen daarop vast. Een goedkeurende accountantsverklaring geeft daarom de minister naar de mening van de AD niet die zekerheid waar het uiteindelijk om gaat: is de verantwoording zodanig getrouw dat er geen kortingen op de declaratie aan de Europese instanties te verwachten zijn?

De Europese Commissie dient zich volgens de AD uit te spreken over de toereikendheid van de door de nationale controle-instanties uitgevoerde controles en met name over de aan de controle-uitkomsten te verbinden conclusies. Na interdepartementaal overleg is hierover met de Europese Commissie afstemming noodzakelijk. Er kan niet worden aangegeven welk tijdsbeslag dit zal gaan vergen. Binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij werd door het Audit Committee een werkgroep geformeerd die moet aangeven welke weg vanaf nu bewandeld moet

gaan worden. In september 1995 zal een plan van aanpak worden vastgesteld.

De Rekenkamer concludeert dat, doordat het afgeven van een accountantsverklaring bij de ontvangsten en uitgaven van het LEF-B wordt belemmerd door nationale en internationale problemen, nog gedurende een aantal jaren een belangrijke onzekerheid zal blijven bestaan in de saldibalans van het LEF. De Rekenkamer acht het van belang dat uit het nog vast te stellen plan van aanpak duidelijk en toetsbaar zal blijken wanneer en onder welke voorwaarden deze onzekerheid wordt opgeheven.

De minister schreef in zijn reactie dat het plan van aanpak beoogt aan te geven welke inspanningen zijn ministerie zal doen om te komen tot een goedkeurende verklaring. Indien mocht blijken dat overleg met communautaire en andere nationale controle-instanties niets oplevert, zal nader overleg plaatsvinden welke consequenties dit voor de accountantscontrole dient te hebben.

De Rekenkamer zal in haar rechtmatigheidsonderzoek 1995 opnieuw nagaan of de AD een accountantsverklaring heeft afgegeven bij de ontvangsten en uitgaven van het LEF-B.

Wanneer dat niet het geval is, zal zij overwegen om een bezwaarprocedure te starten (artikel 55, Comptabiliteitswet).

2.3. Voorkoming kortingen declaraties Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw

In het LEF-B wordt jaarlijks een bedrag van meer dan f 4 miljard aan Europese landbouwsubsidies verantwoord. De afgelopen tien jaar hebben er voor de lidstaat Nederland negatieve correcties plaatsgevonden tot een bedrag van in totaal circa f 170 miljoen (dit komt neer op een korting van gemiddeld circa 0,3%).

Hiervoor zijn vele oorzaken aan te wijzen, zoals problemen met de interpretatie, met de uitvoerbaarheid en met de sluitende controle van EG-regelgeving. Andere oorzaken zijn onvoldoende controle, ontbrekende bewijzen, slordigheden, vergeten bepalingen, enzovoorts. Overigens is naar de mening van het departement zowel de reden van de korting als de hoogte van het gekorte bedrag vaak niet te begrijpen.

De Rekenkamer acht de volgende punten van belang bij het voorkomen van kortingen:

- de verdeling van taken en bevoegdheden van de bij de uitvoering van de regelgeving betrokken functionarissen en instanties dient duidelijk en goed vastgelegd te zijn;
- er dient zo snel mogelijk duidelijkheid te komen in interpretatiekwesaties;
- zich bij de uitvoering van een bepaalde regeling voordoende problemen dienen zo snel mogelijk boven tafel te komen en te worden opgelost;
- de administratieve organisatie en interne controle bij de betaalorganen moet goed functioneren;
- tussen de betaalorganen en de controle-instanties dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt over de zogenoemde derdencontroles en de rapportering daarover; de derdencontroles moeten voldoende garanties bieden aan de betaalorganen om te kunnen uitbetalen.

Uit het onderzoek bleek dat het departement op enkele punten maatregelen heeft genomen om kortingen te voorkomen, zoals het opstellen van een gedragscode om meer duidelijkheid te brengen in de

verdeling van taken en bevoegdheden en de instelling van een nieuw overleg tussen het ministerie en de betaalorganen voor de tracering en oplossing van problemen. Verder is een begin gemaakt met de vastlegging van interpretaties van de regelgeving en de vastlegging van afspraken voor de controle van gegevens van belanghebbenden in controlememoranda.

Hoewel de administratieve organisatie bij de betaalorganen voor verbetering vatbaar is, is deze niet zodanig dat zij in dit kader als problematisch moet worden aangemerkt. Wel constateerde de Rekenkamer dat bij een aantal betaalorganen een registratie van controle-rapporten ontbrak.

Ook bleken nog steeds niet bij alle betaalorganen alle onderdelen van de administratieve organisatie beschreven te zijn.

De Rekenkamer concludeert dat het risico dat de Europese Commissie bij de afrekening over 1993 en 1994 kortingen op door Nederland ingediende declaraties zal opleggen niet volledig was afgedekt.

2.4. Rekeningen 1993 en 1994 LEF-B

De Rekenkamer controleerde de rekeningen van het LEF-B over 1993 en 1994. Deze controle gaf geen aanleiding tot nieuwe opmerkingen, behoudens de in punt 2.3 gemaakte opmerkingen over de administratieve organisatie bij de betaalorganen.

De rekeningen van het LEF-B over 1993, te weten de rekening inzake de eigen middelen van de EG (landbouwheffingen) en de rekening inzake de uitgaven en ontvangsten van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw omvatten f 5 622,8 miljoen aan uitgaven en f 5 493 miljoen aan ontvangsten.

De rekening van het LEF-B over 1994 (waarin de twee bovengenoemde rekeningen zijn samengevoegd) omvat f 4 332,9 miljoen aan uitgaven en f 4 503,3 miljoen aan ontvangsten.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

De rekening 1994 van het LEF-A toont een bedrag van f 210,2 miljoen aan uitgaven, f 210,2 miljoen aan ontvangsten en f 210,5 miljoen aan verplichtingen¹.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de rekening geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Overzicht 1 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1994 zien. Daarvan is afgetrokken het door de Rekenkamer niet beoordeelde bedrag en het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wél overschrijden.

¹ Het verplichtingenbedrag omvat een totaal van f 53,3 miljoen aan begrotingsoverschrijdingen; bij de uitgaven bedragen de overschrijdingen f 55,0 miljoen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Overzicht 1
Saldibalans 1994, Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A (x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	2 930,0	2 930,0
Niet beoordeeld ¹	444,9	1 789,7
Beoordeeld	2 485,1	1 140,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	1 366,2	989,0
Fouten/onzekerheden	1 118,9	151,3

¹ Zie punt 2.4.3 van het Algemeen gedeelte van deze bundel.

Op de fouten/onzekerheden is in paragraaf 2.1 ingegaan.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording voldoet aan de eerste eis. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording met uitzondering van de volgende bedragen op de saldibalans:

- een bedrag van f 1 118,9 miljoen debet;
- een bedrag van f 151,3 miljoen credit.

Het betreft uitgaven, verplichtingen en ontvangsten buiten begrotingsverband op de saldibalans.

Vanwege tekortkomingen in de accountantscontrole bestaat voor deze bedragen onzekerheid over de rechtmatigheid.

Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Gemeentefonds

Inhoud	Blz.
Samenvatting	276
1 Inleiding	276
2 Financieel beheer	276
3 Financiële verantwoording	276
3.1 Rekening	276
3.2 Toelichting bij de rekening	276
3.3 Saldibalans met toelichting	276
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	277

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Gemeentefonds. In de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Gemeentefonds. Het Gemeentefonds wordt beheerd door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën. Hoewel de minister van Binnenlandse Zaken eerste ondertekenaar is, wordt de administratie van het fonds gevoerd door de directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen (Fipuli) van het Ministerie van Financiën en geschiedt de controle door de accountantsdienst (AD) van dat ministerie.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

Accountantscontrole

De AD van het Ministerie van Financiën heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording van het Gemeentefonds over het jaar 1994 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1994. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Rekening

De rekening 1994 van het Gemeentefonds bevat een bedrag van f 17 134,3 miljoen aan verplichtingen, f 17 129,6 miljoen aan uitgaven¹ en f 18 493,4 miljoen aan ontvangsten. De Rekenkamer heeft met redelijke zekerheid kunnen vaststellen dat de rekening geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staan een debet- en creditbedrag van f 71 707,4 miljoen.

Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 34 024,6 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 71 677,3 miljoen niet (zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel).

De Rekenkamer heeft in de wel beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten en onzekerheden aangetroffen. De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

¹ Het bedrag van de verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 6,4 miljoen respectievelijk f 5,6 miljoen aan overschrijdingen.

Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer is op grond van haar onderzoek tot het oordeel gekomen dat de financiële verantwoording voldoet aan de twee door haar gestelde eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

**Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het
Infrastructuurfonds**

Inhoud		Blz.
	Samenvatting	279
1	Inleiding	279
2	Financieel beheer	280
2.1	Accountantscontrole	280
2.2	Contractuitgaven	280
2.3	Bijdrageverlening aan lagere overheden en openbaar- vervoerbedrijven	281
2.4	Specifieke uitgaven	282
3	Financiële verantwoording 1994	282
3.1	Rekening	282
3.2	Toelichting bij de rekening	282
3.3	Saldibalans en de toelichting	282
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	283
	Bijlage	284

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Infrastructuurfonds, dat wordt beheerd door de minister van Verkeer en Waterstaat.

In 95% van de uitgaven, 100% van de verplichtingen en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De administratieve organisatie rond contractuitgaven voor grond-, water- en wegenbouwwerken, waarop de Rekenkamer al enige jaren kritiek heeft geuit, bleek verbeterd. Niettemin waren er nog steeds tekortkomingen, met name in de aansturing van en de controle op de uitvoering van de werken. Dit had tot gevolg dat de Rekenkamer geen zekerheid had over de rechtmatigheid van f 280 miljoen voor deze contractuitgaven.

Door het onvoldoende functioneren van interne controlemaatregelen was er onzekerheid over de rechtmatigheid van f 13,6 miljoen voor investeringsbijdragen voor stads- en streekvervoer.

De afgelopen jaren had de Rekenkamer kritiek op het ontbreken van de wettelijke grondslag bij een aantal specifieke uitkeringen. In 1994 ontbrak deze alleen nog voor de inmiddels beëindigde Garantierегeling Eurogeul, wat een onrechtmatige uitgave van f 3,5 miljoen tot gevolg had. Tevens werd voor f 5,1 miljoen aan onrechtmatige betalingen geconstateerd.

1. INLEIDING

Het Infrastructuurfonds is met ingang van 1 januari 1994 ingesteld bij de Wet Infrastructuurfonds (Stb. 1993, 319). In het Infrastructuurfonds zijn het Rijkswegenfonds, het Mobiliteitsfonds en een aantal artikelen van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geïntegreerd. Het wordt beheerd door de minister van Verkeer en Waterstaat.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Infrastructuurfonds. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Verkeer en Waterstaat gecorrespondeerd. De reactie van de minister is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het terrein van het financieel beheer.

In het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds over 1994.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende onderdeel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording meegenomen.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde fouten en onzekerheden met een verwijzing naar de paragrafen waarin deze worden toegelicht.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een verklaring met beperking bij de financiële verantwoording 1994 van het Infrastructuurfonds gegeven. De AD had geen zekerheid over de rechtmatigheid van een beperkt gedeelte aan contractuitgaven en uitgaven uit hoofde van subsidies en bijdragen openbaar vervoer.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2. Contractuitgaven

In de rapporten bij de rekening 1990 en 1991 en de rapporten bij de financiële verantwoording 1992 en 1993 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Rijkswegenfonds constateerde de Rekenkamer dat de administratieve organisatie en interne controle voor de contractuitgaven in de grond-, water- en wegebouw (GWW) niet aan de eisen voldeed. Hierdoor had zij geen zekerheid over de rechtmatigheid van de GWW-uitgaven.

Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer werd in december 1993 een werkgroep ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie en de Rekenkamer, die zich boog over de controlesystematiek en -intensiteit voor de GWW-contractuitgaven. Op basis van het rapport van deze werkgroep zegde de minister een aantal acties toe, die op zijn laatst in 1996 een ordelijk en controleerbaar financieel beheer van contractuitgaven mogelijk zouden maken.

De Rekenkamer onderzocht in haar rechtmatigheidsonderzoek 1994 welke acties er in 1994 ondernomen waren om de tekortkomingen op te heffen.

Alle regionale directies van de Rijkswaterstaat (RWS) bleken actieplannen te hebben opgesteld om te komen tot een goede beheersing van de GWW-contractuitgaven. Een door de directeur-generaal aangewezen projectleider zag toe op de uitvoering van de plannen. Voor de uitvoering ervan werden tijdelijk 40 extra mensen ingezet.

De huidige opzet van de administratieve organisatie en interne controle ligt vast in de aanschrijving «Uniformering van de Contractenadministratie» (UCA) en de Handleiding Controleplan UCA. Deze opzet voldoet volgens de Rekenkamer aan de eisen. Om de aanschrijving UCA met de Handleiding Controleplan UCA te integreren werd in 1994 een concept-aanschrijving «Administratie UAV-contracten» vervaardigd. Zowel de Rekenkamer als de AD vond de concept-aanschrijving op een aantal punten tekortschieten. Het Audit Committee besloot in april 1995 dat het concept zou worden aangepast en voor de zomervakantie zou worden verzonden aan de regionale directies.

De verbeteringen die de Rekenkamer over 1994 in zowel de opzet als de werking van de administratieve organisatie rond de contractuitgaven constateerde resulteerden voor het Infrastructuurfonds in een daling van het bedrag waarover geen zekerheid over de rechtmatigheid bestaat. Doordat het Infrastructuurfonds pas sinds 1 januari 1994 bestaat is een vergelijking met 1993 niet zonder meer te maken. Als illustratie van de daling kan wel dienen dat in 1993 de onzekerheid bij het Rijkswegenfonds betrekking had op f 1,6 miljard. In 1994 betrof de onzekerheid f 280 miljoen voor het Infrastructuurfonds (Rijkswegenfonds en een aantal

artikelen van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat samen).

De Rekenkamer staat positief tegenover de door het ministerie in 1994 genomen verbeteringsmaatregelen. Er was echter nog wel een aantal tekortkomingen. Deze hadden veelal betrekking op de aansturing van de uitvoering van werken en op de waarneming en vaststelling van door aannemers geleverde prestaties.

De Rekenkamer beveelt aan de toegezegde centrale aanschrijving «Administratie Uniforme Administratieve Voorwaarden-contracten» op korte termijn in te voeren.

Vanwege de overgebleven tekortkomingen in de administratieve organisatie heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven van in totaal f 280 miljoen (artikelen 01.01, 01.02, 02.01 en 02.02).

De minister schreef in haar reactie dat de implementatie van de in begin 1994 in gang gezette verbeteringsacties in de tweede helft van 1994 heeft plaatsgevonden. Daardoor zijn de resultaten in 1994 nog beperkt geweest. De nieuwe aanschrijving UAV-contractenadministratie was inmiddels verspreid.

2.3. Bijdrageverlening aan lagere overheden en openbaar-vervoerbedrijven

In de rapporten bij de financiële verantwoording 1992 en 1993 van het Mobiliteitsfonds deed de Rekenkamer enkele aanbevelingen ter verbetering van het financieel beheer met betrekking tot de bijdrageverlening infrastructuurprojecten aan lagere overheden en openbaar-vervoerbedrijven.

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie haar aanbeveling om de procedures van wegenprojecten af te stemmen op die van openbaar-vervoerprojecten in 1994 heeft opgevolgd. Hiertoe is eind 1994 een uniforme betalingsregeling vastgesteld. Deze betalingsregeling vormt een deugdelijke basis voor een ordelijk en controlebaar financieel beheer voor de bijdrageverlening infrastructuurprojecten.

De Rekenkamer stelde verder vast dat haar eerder gedane aanbeveling om de controle ter plaatse op de daadwerkelijke voortgang van de projecten te structureren in 1994 nog niet is opgevolgd.

Wel constateerde zij dat een controlelijst wordt ontwikkeld met voorschriften voor de voorbereiding, toetsing, voortgangsbewaking en bekostiging van de infrastructuurprojecten, waarin de uniforme betalingsregeling wordt opgenomen. De controlelijst bevat onder andere een aantal facultatieve aanvullende beheersmaatregelen. Zij geeft voorts in overweging de controlelijst de vorm van een aanschrijving aan de dienstonderdelen te geven.

De Rekenkamer heeft over 1994 geen zekerheid verkregen over de rechtmatigheid van een bedrag van f 13,6 miljoen aan uitgaven inzake investeringsbijdragen voor stads- en streekvervoer (artikel 04.04). Dit komt door het onvoldoende functioneren van het stelsel van interne controlemaatregelen met betrekking tot deze uitgaven in 1994.

De minister schreef in haar reactie dat de controlelijst inmiddels is opgesteld en zal worden omgewerkt tot een aanschrijving.

Bij meerdere in uitvoering zijnde projecten worden inmiddels werkbezoeken gebracht, afhankelijk van de grootte van projecten in verschillende

vormen (bijvoorbeeld door zitting te nemen in een monitoringgroep). Aan de algehele invoering van de betalingsregeling wordt nog invulling gegeven.

2.4. Specifieke uitkeringen

Bij het Infrastructuurfonds was in 1994 één specifieke uitkering niet van een toereikende wettelijke grondslag voorzien. Het gaat om de Garantie-regeling Eurogeul, die per eind 1994 is beëindigd. Het daarmee gemoeide bedrag aan uitgaven (f 3,5 miljoen) merkt de Rekenkamer als onrechtmatig aan (artikel 04.06).

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING 1994

3.1. Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1994 van het Infrastructuurfonds is samengesteld. Daarvan wordt afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat dit geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wél overschrijden.

Overzicht 1
Bedragen van de rekening 1994, Infrastructuurfonds (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
totaal	7 538,9	5 625,6	5 710,0
geen belangrijke fouten/ onzekerheden	7 538,9	5 323,4	5 710,0
fouten/onzekerheden	0	302,2	0

¹ Het bedrag van de verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 2 144,6 miljoen, respectievelijk f 38,8 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

De fouten en onzekerheden betroffen zes uitgavenartikelen. Bij vier uitgavenartikelen was zowel sprake van een fout als van een onzekerheid. Een aantal hiervan is reeds besproken in hoofdstuk 2.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

Behoudens de in hoofdstuk 2 behandelde belangrijke fouten en onzekerheden constateerde de Rekenkamer onrechtmatigheden tot een bedrag van f 5,1 miljoen vanwege onder meer te vroeg betalen, ongeautoriseerd betalen en betalingen voor nog niet geleverde prestaties.

3.2. Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen.

3.3. Saldibalans en de toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans zien. Daarvan wordt afgetrokken het gedeelte dat de Rekenkamer niet beoordeeld heeft en het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat dit geen fouten en onzekerheden bevat die de tolerantie-

grenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wél overschrijden.

Overzicht 2
Saldibalans 1994, Infrastructuurfonds (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
totaal	21 115,9	21 115,9
niet-beoordeeld ¹	20 860,3	5 717,5
beoordeeld	255,6	15 398,4
geen belangrijke fouten/onzekerheden	255,6	15 396,6
belangrijke fouten/onzekerheden onvolledig ²	0	1,8 10,5 (264,4)

¹ Zie punt 2.4.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

² Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

De Rekenkamer had geen zekerheid over de volledigheid van f 264,4 miljoen aan openstaande verplichtingen in de saldibalans van het Infrastructuurfonds. Dit was het gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie bij de directie Noord-Nederland (f 64,4 miljoen), de directie Gelderland (f 187,6 miljoen) en de Dienst Weg- en Waterbouwkunde (f 12,4 miljoen) van de RWS. Voorts heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de openstaande verplichtingen niet deugdelijk zijn weergegeven. Ten onrechte was f 1,8 miljoen wel en f 10,5 miljoen niet onder de openstaande verplichtingen verantwoord.

In de saldibalans 1994 ontbreken bepaalde posten zoals voorschotten en vorderingen. Deze zijn opgenomen in de saldibalans van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Rekenkamer acht dit onjuist. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel wordt hierop nader ingegaan.

De toelichting op de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.4. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording voldoet aan de eerstgenoemde eis, met uitzondering van:

- bedragen van f 1,8 miljoen en f 10,5 miljoen aan verplichtingen die niet deugdelijk waren weergegeven;
- een bedrag van f 264,4 miljoen aan verplichtingen waarvan de Rekenkamer de volledigheid niet kon vaststellen.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van:

- een bedrag van f 293,6 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid had;
- een bedrag van f 8,6 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was uitgegeven.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1994, Infrastructuurfonds (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzekerheden		oordeel/oorzaak	paragraaf
			debet	credit		
01.01	Investerings Rijkswegen	1 013,4	3,3		onrechtmatig, onverschuldigde betaling enz.	3.1
01.02	Onderhoud Rijkswegen	741,15	0,1	135,0	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
					onrechtmatig, onverschuldigde betaling enz.	3.1
02.01	Investerings Rijkswaagen	216,3	25,0	85,0	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
02.02	Onderhoud Rijkswaagen	331,1	0,2		onrechtmatig, onverschuldigde betaling enz.	3.1
04.04	Investeringsbijdragen t.b.v. stads- en streekvervoer	276,6	1,5	35,0	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.2
					onrechtmatig, onverschuldigde betaling enz.	3.1
04.06	Garantieregeling Eurogeul	3,5	3,5	13,6	onzeker, tekortkomingen in de AO	2.3
					onrechtmatig wegens ontoereikende wettelijke grondslag	2.4
totaal fouten en onzekerheden		302,2				

Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1994, Infrastructuurfonds (bedragen x f 1 miljoen)

omschrijving	omvang	fouten/ onzekerheden		oordeel/oorzaak	paragraaf
		debet	credit		
openstaande verplichtingen	13 356,3	264,4		onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de AO	3.3
			10,5	ondeugdelijke weergave, onvolledig	3.3
			1,8	ondeugdelijke weergave, foutief verantwoord	3.3
totaal fouten en onzekerheden onvolledigheid ¹	(264,4)	1,8	10,5		

¹ Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder een indicatie te kunnen geven over de mate van onvolledigheid.

**Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het
Staatsmuntbedrijf**

Inhoud	Blz.
Samenvatting	286
1 Inleiding	286
2 Financieel beheer	286
3 Financiële verantwoording	287
3.1 Staat van baten en lasten en de staat van kapitaal- uitgaven en -ontvangsten	287
3.2 Toelichting	287
3.3 Oordeel over de financiële verantwoording	287

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1994 van het Staatsmuntbedrijf. In de baten, lasten, kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1994 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Staatsmuntbedrijf. Aangezien 's Rijks Munt op 1 juli 1994 werd geprivatiseerd, strekte het onderzoek over het begrotingsjaar zich uit tot slechts de eerste helft van 1994.

Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1. Accountantscontrole

De accountantscontrole over het begrotingsjaar 1994 was uitbesteed aan een openbaar accountantskantoor.

De openbare accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij de financiële verantwoording 1994 van het Staatsmuntbedrijf. De accountantsdienst van het Ministerie van Financiën heeft deze verklaring overgenomen.

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de accountantsrapportage.

2.2. Slotbalans Staatsmuntbedrijf

Op 1 juli 1994 werd 's Rijks Munt geprivatiseerd en werden de activa overgedragen aan De Nederlandse Munt N.V. (DNM). In verband met deze overdracht vond ten behoeve van de slotbalans van 's Rijks Munt op 30 juni 1994 een waardering plaats van de voorraden, de gebouwen, de grond en de inventaris. De Rekenkamer onderzocht in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1994 de manier waarop deze waarderingen waren uitgevoerd.

De waarderingen bleken in grote lijnen zorgvuldig tot stand te zijn gekomen. Weliswaar was geen sprake van uniforme waarderingsgrondslagen, maar de gehanteerde grondslagen bleken bij de slotbalans van 's Rijks Munt per 30 juni voldoende toegelicht. Naar het oordeel van de Rekenkamer konden de waarderingen – met een kleine correctie, die in de openingsbalans van DNM is aangebracht – de basis vormen voor de overdracht van de desbetreffende zaken aan DNM.

3. FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1. Staat van baten en lasten en de staat van kapitaaluitgaven en -ontvangsten

De staat van baten en lasten 1994 van het Staatsmuntbedrijf bevat een bedrag van f 19,5 miljoen aan baten en lasten. De staat van kapitaaluitgaven en -ontvangsten 1994 bevat een bedrag van f 1,4 miljoen aan verplichtingen en een bedrag van f 7,3 miljoen aan kapitaaluitgaven en -ontvangsten¹. Van beide staten heeft de Rekenkamer met redelijke zekerheid kunnen vaststellen dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten die de tolerantiegrenzen overschrijden.

3.2. Toelichting

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de staat van baten en lasten en de staat van kapitaaluitgaven en -ontvangsten 1994 van het Staatsmuntbedrijf voldoet aan de eisen.

3.3. Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer is op grond van haar onderzoek tot het oordeel gekomen dat de financiële verantwoording voldoet aan de twee door haar gestelde eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de lasten, baten, verplichtingen, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

¹ Het totaal van de lasten omvat f 0,2 miljoen aan begrotingsoverschrijdingen. Het totaal van de verplichtingen en de kapitaaluitgaven omvat f 0,1 respectievelijk f 5,3 miljoen aan overschrijdingen.

Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

1. ONDERWERPEN

1.1. Financiële verantwoording

Jaarlijks legt de regering na afloop van het begrotingsjaar schriftelijk verantwoording af over de besteding van de begrotingsgelden. Die verantwoordingen worden gecontroleerd door de departementale accountantsdiensten en door de Rekenkamer.

De financiële verantwoording van een departement moet inzicht verschaffen in de uitvoering van de begroting van het achterliggende jaar. Ze bestaat uit de volgende onderdelen:

- de rekening van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten;
- de toelichting bij deze rekening;
- de saldibalans per 31 december die aansluit op de rekening;
- de toelichting bij de saldibalans;
- de financiële verantwoording van één of meer agentschappen (voor zover van toepassing)

De rekening bevat informatie over het desbetreffende begrotingsjaar. Hieruit is af te lezen wat de ramingen waren voordat het begrotingsjaar begon, of er in de loop van het jaar veranderingen in de begroting zijn aangebracht en wat uiteindelijk het gerealiseerde bedrag is. De rekening is onderverdeeld in artikelen. De saldibalans is onderverdeeld in posten en geeft per post de stand aan die aan het einde van het jaar is bereikt. Uit de saldibalans is op te maken welke posten naar een volgend jaar moeten worden overgebracht. De toelichting bij de saldibalans bevat ook informatie over voorgaande jaren. Zo bevat de saldibalans een post Voorschotten en een post Vorderingen. In de toelichting bij de saldibalans worden die posten gesplitst naar het jaar van het ontstaan. De toelichting verschaft daardoor inzicht in de tijdigheid van het afrekenen van voorschotten en het innen van vorderingen.

Van de financiële verantwoordingen beoordeelt de Rekenkamer ook of deze volgens de voorschriften zijn opgesteld en of ze het gevoerde financiële beheer goed weergeven. De voorschriften waaraan de financiële verantwoording moet voldoen zijn gegeven door de minister van Financiën en opgenomen in het Handboek financiële informatie en administratie Rijksoverheid. Van een deugdelijke weergave is sprake als de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten juist en volledig (dus tijdig) in de rekening en de saldibalans zijn opgenomen. Wanneer bijvoorbeeld bedragen verkeerd geboekt zijn, is de weergave niet deugdelijk.

De Rekenkamer geeft jaarlijks een totaaloordeel over de financiële verantwoording.

1.2. Financieel beheer

De ministers moeten er zorg voor dragen dat gedurende het jaar de besteding en de inning van het geld ordelijk en controleerbaar verloopt. De regels, processen en systemen waarmee ze dat realiseren vormen samen het financiële beheer.

De Comptabiliteitswet geeft basisvoorschriften voor de inrichting van het financiële beheer; aanvullend heeft de minister van Financiën regelingen vastgesteld en aanwijzingen uitgevaardigd die eisen stellen waaraan de inrichting van de financiële administratie en de organisatie daaromheen moeten voldoen.

De ministers hebben voor het financiële beheer de beschikking over geautomatiseerde financiële systemen en over organisatie-onderdelen die

speciaal belast zijn met het beheer en de controle, zoals de centrale afdelingen Financieel-Economische Zaken en de departementale accountantsdiensten.

Het financiële beheer omvat zo'n groot aantal processen en systemen dat het niet mogelijk is het in één jaar in zijn totaliteit te beoordelen. De Rekenkamer kiest elk jaar enkele onderwerpen uit die zij onderzoekt. Alleen over die onderdelen van het financiële beheer geeft zij een oordeel.

Elk jaar wordt een oordeel gegeven over de werkzaamheden van de departementale accountantsdiensten omdat de Rekenkamer voor zover mogelijk gebruik wil maken van de resultaten van hun onderzoek. Het zou namelijk niet doelmatig zijn als zij het werk van de accountantsdiensten over ging doen.

1.3. Verband tussen financieel beheer en financiële verantwoording

Het oordeel over de financiële verantwoording wordt gegeven met «redelijke zekerheid»; de Rekenkamer onderzoekt namelijk niet alle uitgaven en ontvangsten. Dit is niet alleen onmogelijk (want het zou een veelvoud vergen van de menskracht waarover zij beschikt), maar ook onwenselijk. De administratieve organisatie en de maatregelen van interne controle moeten voldoende waarborgen bevatten voor een rechtmatige inning en besteding, die ordelijk en controleerbaar zijn. Dat is ook de reden waarom de Rekenkamer zoveel aandacht besteedt aan het financiële beheer in haar rechtmatigheidsonderzoek. Als de processen en systemen niet goed werken, is het bijna niet mogelijk dat de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten met zekerheid kan worden vastgesteld.

Ook de departementale accountantsdiensten controleren niet alle uitgaven en ontvangsten: door de beoordeling van systemen en procedures en door gerichte waarnemingen wordt getracht de onzekerheid zoveel mogelijk te beperken.

Als de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van bepaalde uitgaven of ontvangsten heeft, geeft dat aan dat het financiële beheer tekortkomingen heeft vertoond.

2. ORDELIJK EN CONTROLEERBAAR

In de Comptabiliteitswet zijn «ordelijkheid» en «controleerbaarheid» genoemd als de normen voor het financieel beheer. De Rekenkamer vindt dat financieel beheer ordelijk is als het voldoet aan de volgende voorwaarden:

- de bevoegdheden tot het verrichten van financiële handelingen zijn vastgelegd in duidelijke regels; er wordt ook volgens deze regels gehandeld;
- de verantwoordelijkheden voor de bewaring van financiële middelen zijn duidelijk vastgelegd;
- er is gewaarborgd dat het geld uitsluitend besteed wordt aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld;
- de informatie ten behoeve van besluitvorming en controle is volledig, juist en tijdig. Ze omvat informatie over het gevoerde beleid en beheer in de vorm van volume- en prestatiegegevens;
- het financiële beheer dient te voldoen aan de regels die gesteld zijn in de Comptabiliteitswet, de basiswet voor dat financiële beheer, en andere wettelijke regelingen.

Financieel beheer is controleerbaar wanneer de beschikbare informatie de departementale accountantsdienst en de Rekenkamer in staat stelt de besluitvorming te reconstrueren en te beoordelen.

Het onderzoek van de financiële verantwoording dient gedeeltelijk ter completering van het onderzoek van het financiële beheer. De financiële verantwoording bevat namelijk de uitkomsten daarvan. Van de bedragen die in de financiële verantwoording zijn opgenomen wordt vastgesteld of ze tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswet en andere wettelijke regelingen, met andere woorden of ze rechtmatig zijn in de zin van de Comptabiliteitswet. In het oordeel over de departementale financiële verantwoordingen zijn de bedragen opgenomen die onrechtmatig waren of waarvan de rechtmatigheid niet met redelijke zekerheid kon worden vastgesteld. Bij deze bedragen voldeed het financiële beheer niet aan de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid of bestond daar twijfel over.

Overigens hoeven gebreken in het financiële beheer niet altijd gevolgen voor de financiële verantwoording te hebben. Het komt bijvoorbeeld wel eens voor dat de rechtmatigheid van uitgaven alleen vastgesteld kan worden doordat een minister op het eind van het jaar zeer veel extra controlewerkzaamheden heeft laten uitvoeren. Het financiële beheer is dan onordelijk geweest, maar als de rechtmatigheid toch nog vastgesteld wordt, heeft dit geen gevolgen voor het oordeel over de financiële verantwoording; het was uiteindelijk wel controleerbaar.

3. TOLERANTIEGRENZEN

De Rekenkamer betreft niet elke fout die zij tijdens haar onderzoek tegenkomt in haar oordeel over de financiële verantwoording. Zij hanteert kwalitatieve en kwantitatieve tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden belangrijk zijn. Kwalitatieve grenzen zijn niet gebonden aan een bepaald bedrag: een kwalitatieve grens wordt bijvoorbeeld overschreden als een minister een toezegging aan de Rekenkamer of aan de Staten-Generaal niet is nagekomen. Andere voorbeelden zijn: opzettelijke fouten en niet volgens de voorschriften opgestelde delen van de financiële verantwoording.

Kwantitatieve tolerantiegrenzen geven een financiële grens aan. De Rekenkamer hanteert evenals de departementale accountantsdiensten kwantitatieve grenzen voor de totalen van de rekening en de saldibalans. De accountantsverklaring is gericht op het totaal van de rekening en van de saldibalans.

De Rekenkamer hanteert ook tolerantiegrenzen op het niveau van artikelen van de begroting. Zij doet dit omdat een van de belangrijke vragen van het rechtmatigheidsonderzoek is of het budgetrecht van de Staten-Generaal wordt gerespecteerd. De Staten-Generaal machtigen de ministers om uitgaven te doen tot een bepaald maximum. Het bedrag dat op een bepaald uitgavenartikel is opgenomen geeft dat maximum aan. De Rekenkamer wil de Staten-Generaal inzicht geven in de mate waarin het budgetrecht is gerespecteerd. Beide Kamers kunnen zelf bepalen of zij nog aanvullende vragen willen stellen aan de minister of enige actie willen ondernemen, ook als de Rekenkamer volstaat met de melding van de overschrijdingen zonder daar consequenties aan te verbinden.

Met de departementale accountantsdiensten is afgesproken dat deze hun controles zo in zullen richten dat de Rekenkamer de volgende kwantitatieve grenzen per artikel kan hanteren:

- bij artikelen met een realisatiebedrag dat kleiner is dan f 100 miljoen wordt de grens overschreden wanneer de som van de fouten en onzekerheden 10% van het realisatiebedrag bedraagt, of daar bovenuit komt;
- bij artikelen met een realisatiebedrag van f 100 miljoen tot f 1 miljard wordt de grens overschreden wanneer de som van de fouten en onzekerheden f 10 miljoen of meer bedraagt;

– bij artikelen met een realisatiebedrag van f 1 miljard of meer wordt de grens overschreden wanneer de som van de fouten en onzekerheden 1% van het realisatiebedrag bedraagt of daar bovenuit komt.

Alle overschrijdingen van deze grenzen zijn opgenomen in de overzichten die als bijlagen bij de departementale rapporten zijn gevoegd. Per artikel is ook de totale financiële omvang vermeld.

4. BEZWAREN

Wanneer de Rekenkamer fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording of tekortkomingen in het financiële beheer niet aanvaardbaar vindt, kan zij daar bezwaar tegen maken. Deze mogelijkheid wordt haar geboden door de Comptabiliteitswet. Zolang de minister geen maatregelen neemt of toezegt die de Rekenkamer afdoende lijken, zal zij het bezwaar handhaven. Het vervolg van de procedure is afhankelijk van de aard van het bezwaar.

Wanneer het bezwaar inhoudt dat bepaalde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten niet in overeenstemming met de begrotingswet of andere wettelijke regels tot stand zijn gekomen, dan is de minister verplicht binnen twee maanden de indiening van een voorstel van wet tot opheffing van het bezwaar bij de Tweede Kamer te bevorderen. Dit voorstel volgt de normale procedure van een wetsvoorstel. Als het voorstel door de Staten-Generaal wordt aanvaard zijn de onrechtmatigheden achteraf gesanctioneerd. Via deze procedure kan een formeel beletsel om later de rekening van het Rijk over dat jaar goed te keuren weggenomen worden. Wanneer het bezwaar tekortkomingen in het financieel beheer betreft die niet tot onrechtmatigheden hebben geleid, moet de minister zijn/haar standpunt over dit bezwaar aan de Staten-Generaal meedelen. In de Comptabiliteitswet is gesteld dat dit zo mogelijk moet gebeuren bij het voorstel voor de Slotwet, dat voor de derde dinsdag in september aan de Tweede Kamer moet worden toegestuurd. De Staten-Generaal beschikken dan over de informatie om een standpunt te bepalen.

Bij de afhandeling van bezwaren spelen de Staten-Generaal dus een belangrijke rol, ongeacht de aard van het bezwaar.

Alle fouten en onzekerheden die de Rekenkamer in haar rapporten bij de financiële verantwoordingen opneemt acht zij ernstig, maar zij vindt het niet opportuun om ook in al deze gevallen bezwaar te maken. Bij de beslissing om bezwaar te maken speelt de mate waarin het een minister kan worden verweten niet tijdig of geen maatregelen te hebben genomen om de oorzaken van het bezwaar op te heffen, een belangrijke rol. Bovendien zal slechts in uitzonderlijke gevallen worden overwogen bezwaar te maken tegen tekortkomingen in het financiële beheer die geen gevolgen hebben voor de financiële verantwoording. Zo'n uitzonderlijk geval kan zich voordoen wanneer op een ministerie jaar na jaar (door departementale of externe accountants) extra controle-inspanningen moeten worden verricht om de rechtmatigheid van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vast te stellen. Tenslotte zal de Rekenkamer overwegen bezwaar te maken in gevallen waarin de Rekenkamer en de minister principieel van mening verschillen en de mogelijkheden om door overleg tot een oplossing te komen, uitgeput zijn.

In grote lijnen wordt het bezwaarbeleid van de Rekenkamer gekarakteriseerd door de volgende regels:

- alle tekortkomingen die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden worden beschouwd als potentiële bezwaargevallen;
- de eerste en tweede maal dat een tekortkoming wordt gesignaleerd, beperkt de Rekenkamer zich tot rapportage aan de Staten-Generaal in de rapporten bij de financiële verantwoordingen. Alleen als er sprake is van

zeer ernstige overschrijding van een kwalitatieve norm zal zij overwegen in het eerste jaar van constatering bezwaar te maken;

– tekortkomingen die al twee opeenvolgende jaren gesignaleerd zijn, zullen leiden tot speciale aandacht in het daaropvolgende rechtmatigheidsonderzoek. De Rekenkamer beoordeelt dan of er sprake is van bijzondere omstandigheden die opheffing van de tekortkomingen op korte termijn verhinderen. Deze doen zich bijvoorbeeld voor wanneer de minister en de Rekenkamer het eens zijn over het probleem, de oorzaken daarvan en de oplossing daarvoor, maar de opheffing van de tekortkomingen meer tijd kost. De Rekenkamer verwacht dan wel dat er een verbeteringsplan is dat voorzien is van een tijdpad en dat de maatregelen concreet en controleerbaar zijn. Wanneer deze bijzondere omstandigheden zich naar het oordeel van de Rekenkamer niet voordoen, zal dit er in beginsel toe leiden dat zij de bezwaarprocedure start.

Dat de Rekenkamer in het algemeen niet bij eerste constatering van tekortkomingen bezwaar maakt komt doordat het vaak gaat om ingewikkelde processen en systemen die niet op korte termijn te veranderen zijn. Omdat het financieel beheer een stelsel is van processen en systemen, moet ook duidelijk worden waar de oorzaken van de tekortkomingen liggen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat binnen een ministerie sluitende procedures zijn vastgesteld voor de tijdige afhandeling van subsidies, maar dat er toch achterstanden ontstaan door gebrek aan menskracht bij een departementaal dienstonderdeel.

Een factor die ook een rol speelt is dat duidelijk moet zijn dat tekortkomingen van structurele aard zijn. Om het voorbeeld van de subsidies weer te nemen: gebrek aan menskracht kan een incident zijn (bijvoorbeeld doordat in een jaar iemand plotseling voor lange tijd uitgeschakeld wordt door ziekte of doordat onvoorzien enkele medewerkers de dienst verlaten) maar kan ook al jaren spelen. In het laatste geval valt de minister waarschijnlijk iets te verwijten, in het eerste geval meestal niet.

Overzicht 1: verplichtingen
De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1994

		Totaalbedrag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/ onzekerheden (%)		Geen zekerheid over (%)		Fouten (%)	
			1994	1993	juist- heid	volle- digheid	onjuist	onvol- ledig
Begrotingen								
I	Huis der Koningin	12,4	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	259,2	100	100				
III	Algemene Zaken	52,4	100	100				
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	268,3	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	11 898,8	100	100				
VI	Justitie	4 390,9	100	100				
VII	Binnenlandse Zaken	7 889,2	99,6	100	0,4			
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	35 214,4	100	100				
IXA	Nationale Schuld	74 125,4	100	100				
IXB	Financiën	23 195,5	100	100				
X	Defensie	13 631,8	99,7	99,7	0,2		0,1	
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	32 792,7	100	100				
XII	Verkeer en Waterstaat	9 998,1	100	100				
XIII	Economische Zaken	3 678,2	100	100				
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	3 346,7	100	100				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	25 307,4	100	100				
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	14 802,2	100	100				
Totaal begrotingen		260 863,6	100	100	0		0	
Begrotingsfondsen¹								
(VII)	Provinciefonds	2 214,8	100	100				
(IXB)	Gemeentefonds	17 134,3	100	100				
(XII)	Infrastructuurfonds	7 538,9	100					
(XII)	Mobiliteitsfonds			100				
(XII)	Rijkswegenfonds			100				
(XIII)	Fonds Investeringsrekening	nvt						
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	210,5	100	100				
Totaal begrotingsfondsen		27 098,5	100	100				
Totaal generaal		287 962,1	100	100				
Agentschappen¹								
(VI)	Immigratie en Naturalisatiedienst	254,3	100					
(X)	Duyverman Computer Centrum	nvt						
(XIII)	Senter	nvt						
(XIV)	Plantenziektenkundige Dienst	nvt						
(IXB)	Staatsmuntbedrijf ¹	1,4	100	100				

¹ Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds, agentschap of staatsbedrijf.

Overzicht 2: uitgaven
De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1994

		Totaalbedrag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/ onzekerheden (%)		Geen zekerheid over (%)		Fouten (%)	
			1994	1993	juist- heid	volle- digheid	onjuist	onvol- ledig
Begrotingen								
I	Huis der Koningin	12,4	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	256,7	100	99,7				
III	Algemene Zaken	52,8	100	99,2				
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	216,8	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	7 583,9	98,8	97,6	1,2			
VI	Justitie	4 299,5	92,2	94,5	7,8			
VII	Binnenlandse Zaken	6 814,8	99,7	98,0	0,2		0,1	
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	34 486,8	100	99,7				
IXA	Nationale Schuld	74 125,4	100	100				
IXB	Financiën	5 637,1	100	100				
X	Defensie	13 773,4	99,8	98,7	0,2			
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	13 635,6	99,8	99,6			0,2	
XII	Verkeer en Waterstaat	8 587,4	96,9	93,6	2,2		0,9	
XIII	Economische Zaken	3 192,9	100	99,9				
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	3 277,9	99,6	98,5	0,3		0,1	
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	25 596,1	89,8	75,3	8,4		1,8	
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	14 104,2	78,9	98,9	0,7		20,4	
Totaal begrotingen		215 653,7	97,0	94,3	1,4		1,6	
Begrotingsfondsen¹								
(VIII)	Provinciefonds	2 214,8	91,2	98,8			8,8	
(IXB)	Gemeentefonds	17 129,6	100	100				
(XII)	Infrastructuurfonds	5 625,6	94,6		5,2		0,2	
(XII)	Mobiliteitsfonds			94,5				
(XII)	Rijkswegenfonds			13,8				
(XIII)	Fonds Investeringsrekening	282,0	100	100				
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	210,2	100	100				
Totaal begrotingsfondsen		25 462,2	98,0	92,3	1,2		0,8	
Totaal generaal		241 115,9	97,1	94,1	1,4		1,5	
Agentschappen¹								
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst	241,1	100					
(X)	Duyverman Computer Centrum							
	Lasten van exploitatie	130,2	100					
	Kapitaaluitgaven	26,1	100					
(XIII)	Senter							
	Lasten van exploitatie	46,5	100					
	Kapitaaluitgaven	2,6	100					
(XIV)	Plantenziektenkundige Dienst j							
	Lasten van exploitatie	26,0	100					
	Kapitaaluitgaven	0,2	100					
(IXB)	Staatsmuntbedrijf ¹							
	Lasten van exploitatie	19,5	100	100				
	Kapitaaluitgaven	7,3	100	100				

¹ Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds, agentschap of staatsbedrijf.

Overzicht 3: ontvangsten
De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1994

		Totaalbedrag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/ onzekerheden (%)		Geen zekerheid over (%) ¹		Fouten (%)	
			1994	1993	juist- heid	volle- digheid	onjuist	onvol- ledig
Begrotingen								
I	Huis der Koningin							
II	Hoge Colleges van Staat	7,3	100	100				
III	Algemene Zaken	4,4	100	100		(6,8)		
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	31,6	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	144,3	100	100		(14,7)		
VI	Justitie	981,9	99,4	86,4	0,6	(15,4)		0,6
VII	Binnenlandse Zaken	694,9	100	100				
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	2 399,1	100	100				
IXA	Nationale Schuld	39 805,3	100	100				
IXB	Financiën	128 162,8	100	100				
X	Defensie	811,2	99,8	99,9	0,2			
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	17 365,0	100	100				
XII	Verkeer en Waterstaat	7 181,6	100	100		(2,2)		31,2
XIII	Economische Zaken	6 524,7	100	100		(0,2)		0,1
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	554,7	100	100				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	915,7	99,6	97,3		(3,7)	0,4	1,6
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	2 162,3	100	100		(0,4)		0,6
Totaal begrotingen		207 746,8	100	99,9	0	0,2	0	1,1
Begrotingsfondsen¹								
(VII)	Provinciefonds	2 388,4	100	99,0				
(IXB)	Gemeentefonds	18 493,4	100	100				
(XII)	Infrastructuurfonds	5 710,0	100					
(XII)	Mobiliteitsfonds			100				
(XII)	Rijkswegenfonds			100				
(XIII)	Fonds Investeringsrekening	282,7	100	100				
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	210,2	100	100				
Totaal begrotingsfondsen		27 084,7	100	99,9				
Totaal generaal		234 831,5	100	99,9	0	0,2	0	1,0
<i>Agentschappen²</i>								
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst	12,8	100					
(X)	Duyverman Computer Centrum							
	Lasten van exploitatie	154,5	100					
	Kapitaalontvangsten	26,1	100					
(XIII)	Senter							
	Lasten van exploitatie	47,3	100					
	Kapitaalontvangsten	0,0						
(XIV)	Plantenziektenkundige Dienst							
	Lasten van exploitatie	28,7	100					
	Kapitaalontvangsten	0,2	100					
(XII)	Staatsmuntbedrijf ²							
	Lasten van exploitatie	19,5	100	100				
	Kapitaalontvangsten	7,3	100	100				

¹ Het tussen haakjes plaatsen van een percentage duidt op onzekerheid over de volledigheid, zonder dat een indicatie gegeven kan worden over de mate van onvolledigheid.

² Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds, agentschap of staatsbedrijf.

Overzicht 4
De bevindingen van de Rekenkamer over de saldibalansposten 1994

		Subtotaal ¹ (x f 1 miljoen)		Geen belangrijke fouten/onzekerheden (%) ²	Geen zekerheid over (%)		Fouten (%)	
		Debet	Credet		juistheid	volledigheid	onjuist	onvolledig
Begrotingen								
I	Huis der Koningin	0	24,6	100				
II	Hoge Colleges van Staat	21,8	503,9	100				
III	Algemene Zaken	32,0	131,7	100				
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	2 039,1	1 817,5	100				
V	Buitenlandse Zaken	1 773,1	29 292,3	100				
VI	Justitie	1 669,6	7 473,8	100		(0,1)		
VII	Binnenlandse Zaken	8 814,0	16 354,1	99,7	0,3			
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	40 592,0	81 520,0	100				
IXA	Nationale Schuld	15 888,7	428 374,0	100				
IXB	Financiën	296 733,0	140 199,3	100				
X	Defensie	3 986,7	33 754,0	100				
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	33 323,8	153 173,2	100				
XII	Verkeer en Waterstaat	12 672,2	14 832,3	100		(0,8)		
XIII	Economische Zaken	20 450,1	12 349,6	99,8	0,2			
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	4 915,3	8 820,7	83,9	16,1			
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	54 846,6	70 614,4	100				
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	18 513,4	30 392,3	100				
Totaal begrotingen		516 271,4	1 029 627,7	99,8	0,2	0	0	0
Begrotingsfondsen³								
(VII)	Provinciefonds	173,6	0	100				
(XIB)	Gemeentefonds	37 682,8	30,1	100				
(XII)	Infrastructuurfonds	255,6	15 398,4	100		(1,7)		0,1
(XIII)	Fonds investeringsrekening ⁴							
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	2 485,1	1 140,3	65,0	35,0			
Totaal begrotingsfondsen		40 597,1	16 568,8	97,8	2,2	0,5	0	0
Totaal generaal		556 868,5	1 046 196,5	99,8	0,2	0	0	0
Agentschappen³								
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst	284,4	284,4	100				
(X)	Duyverman Computer Centrum	nvt						
(XIII)	Senter	nvt						
(XIV)	Plantenziektenkundige Dienst	nvt						
(IXB)	Staatsmuntbedrijf ³	nvt						

¹ Subtotaal = totaal -/- ontvangsten en uitgaven -/- tegenrekeningen.

² Het tussen haakjes plaatsen van een percentage duidt op onzekerheid over de volledigheid, zonder dat een indicatie gegeven kan worden over de mate van onvolledigheid.

³ Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds, agentschap of staatsbedrijf.

⁴ Geen aparte saldibalans opgesteld.