

Vergaderjaar 1995–1996

24 830

Rechtmatigheidsonderzoek 1995

Nr. 2

RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK

<b>INHOUD</b>		Defensie	123
<b>Algemeen gedeelte</b>	<b>5</b>	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-beheer	134
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	Verkeer en Waterstaat	152
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>	Economische Zaken	164
<b>2 Financiële verantwoording</b>	<b>7</b>	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	175
2.1 Inleiding	7	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	187
2.2 Accountantscontrole	8	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	204
2.3 Rekening	8	Provinciefonds	217
2.4 Toelichting bij de rekening	9	Landbouw-Egalisatiefonds	220
2.5 Saldibalans en toelichting	10	Gemeentefonds	227
2.6 Financiële verantwoordingen agentschappen	11	Infrastructuurfonds	230
2.7 Uitvoering bezwaarbeleid	11	Fonds Economische Structuurversterking	237
<b>3 Financieel beheer</b>	<b>13</b>	Rijk	240
3.1 Misbruik en oneigenlijk gebruik	13	<b>Bijlage 1</b>	<b>244</b>
3.2 Agentschappen	14	1 Onderwerpen	245
3.3 EG-aanbestedingsrichtlijnen	16	2 Ordelijk en controleerbaar	246
3.4 Subsidiebeheer	18	3 Tolerantiegrenzen	247
<b>4 Bijzondere punten</b>	<b>18</b>	4 Bezwaren	248
4.1 Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs	18	5 Oordeelsvorming over voorschotten	249
4.2 Fonds Economische Structuurversterking	19	<b>Overzicht 1: verplichtingen</b>	<b>251</b>
4.3 Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden	20	<b>Overzicht 2: uitgaven</b>	<b>252</b>
4.4 Afhandeling waterschade	20	<b>Overzicht 3: ontvangsten</b>	<b>253</b>
<b>Rapporten bij de financiële verantwoording</b>		<b>Overzicht 4: saldibalans</b>	<b>254</b>
Huis der Koningin	22		
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	25		
Algemene Zaken	28		
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	31		
Buitenlandse Zaken	37		
Justitie	51		
Binnenlandse Zaken	74		
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	88		
Nationale Schuld	106		
Financiën	109		



## ALGEMEEN GEDEELTE

### SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer velt een positief oordeel over de financiële *verantwoordingen* van de rijksdienst over 1995. Slechts 0,3 procent van de in totaal f 257,8 miljard aan uitgaven was niet volgens de regels gedaan en bij nog eens 0,3 procent twijfelt de Rekenkamer aan de rechtmatigheid. Dit is weer een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. De Rekenkamer ziet bij het financiële *beheer* echter enkele belangrijke knelpunten die om een oplossing vragen.

De Rekenkamer kondigt dit jaar tien zogenoemde bezwaaronderzoeken aan; drie oude en zeven nieuwe. Ze voert dit soort onderzoeken uit als ze al enkele jaren problemen in het beheer of de verantwoording signaleert en wil vaststellen of de minister afdoende maatregelen heeft genomen. Als de Rekenkamer het nodig vindt bezwaar te maken en te handhaven, moet een minister het probleem uiteindelijk ter beoordeling voorleggen aan de Staten-Generaal.

De Rekenkamer stelt komend jaar onder meer bezwaaronderzoeken in bij het Ministerie van Justitie (verbetering algehele controlesituatie noodzakelijk) en bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (nadrukkelijk aandacht nodig voor interne controle) en bij onderdelen van de ministeries van Economische Zaken (administratieve organisatie niet in orde) en Verkeer en Waterstaat (beheer van contracten voor grond-, weg- en waterbouw).

Tijdens het onderzoek over 1995 voerde de Rekenkamer zeven bezwaaronderzoeken uit. Hierbij bleek dat de problemen min of meer waren opgelost. In drie gevallen maakte de Rekenkamer bezwaar, maar de minister kondigde vooralsnog voldoende maatregelen aan om de problemen op te lossen. De Rekenkamer heeft haar bezwaren niet gehandhaafd. Het komend jaar zal zij voor alle zeven gevallen nagaan of de maatregelen in de praktijk voldoende zullen zijn.

De Rekenkamer signaleert verder in het financieel beheer nog enkele bijzondere knelpunten die om een oplossing vragen. Het gaat onder meer om de volgende onderwerpen.

Soms loopt de rijksoverheid het risico dat regelingen *oneigenlijk gebruikt* en zelfs *misbruikt* worden. Dat is vooral het geval als de overheid de hoogte van uitgaven en ontvangsten moet bepalen aan de hand van gegevens van de belanghebbenden. De Rekenkamer vindt dat deze gegevens goed moeten worden gecontroleerd. Het gaat om honderden rijksregelingen voor onder meer subsidies en belastingen, waar miljarden guldens mee gemoeid zijn.

Een eerste stap in het bestrijden van de risico's is dat er een goed en actueel overzicht bestaat van de regelingen waarbij deze risico's zich voordoen. Zes departementen voldoen echter nog niet aan deze eis. Bijzondere aandacht geeft de Rekenkamer aan de Belastingdienst, die ernaar moet streven de verschuldigde belastinggelden ook daadwerkelijk binnen te krijgen. De dienst geeft dit jaar beter inzicht in zijn beleid.

*Agentschappen* maken deel uit van een ministerie, maar voeren een afwijkend financieel beheer om doelmatiger te kunnen werken. De rijksoverheid heeft er inmiddels dertien opgericht. Een voorwaarde voor de oprichting van een agentschap is dat de producten en diensten kwantitatief en kwalitatief meetbaar zijn.

De Rekenkamer heeft twaalf van de dertien oprichtingsstatuten beoordeeld en daaruit blijkt dat het eventuele doelmatiger werken nog niet toereikend is onderbouwd. Verder vraagt de Rekenkamer aandacht

voor knelpunten in het financieel beheer bij vijf agentschappen. Deze kunnen doelmatiger werken belemmeren. De minister van Financiën heeft een integrale evaluatie van de agentschappen aangekondigd om te beoordelen of deze vorm van beheer tot een betere bedrijfsvoering heeft geleid.

Bij de departementen bestaan verschillen in interpretatie over de toepassing van *Europese aanbestedingsregels*, waardoor de controle bemoeilijkt wordt. Deze regels moeten alle ondernemers in de Europese Unie dezelfde kansen geven bij het verwerven van overheidsopdrachten. Als de regels niet worden toegepast, levert dat onrechtmatige uitgaven op.

Uit het onderzoek blijkt dat bij vrijwel alle ministeries nog niet voldoende procedurele voorzieningen in de administratieve organisatie waren getroffen, die waarborgen dat alle regels worden nageleefd. Slechts twee departementale accountantsdiensten (van Financiën en SZW) vellen een oordeel over de naleving van de richtlijnen. De accountantsdienst van Verkeer en Waterstaat rapporteert alleen over evidente fouten. De Rekenkamer merkt tot haar spijt dat er nog het nodige moet gebeuren voordat de regels goed zullen worden toegepast.

Bij het *beheer van subsidies* zijn nog verbeteringen noodzakelijk. De Rekenkamer herhaalde een onderzoek uit 1988 om de stand van zaken te beoordelen. Er is in het beheer wel veel verbeterd, maar het nut van subsidies wordt nog te weinig geëvalueerd en controles door accountants leveren niet altijd de vereiste informatie op. Bovendien maken de ministeries weinig gebruik van sancties.

Volgens de Rekenkamer kan haar handreiking voor het beheer van subsidies uit 1988 nog steeds een goede bijdrage leveren bij verbeteren van het beheer.

Bij de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden (*Melkert-II-regeling*) die bedoeld is om langdurig werklozen in het arbeidsproces te reïntegreren, schoot het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden, tekort. Daarom heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 60,7 miljoen aan uitgaven voor deze regeling. Er zijn verschillende problemen: de subsidievoorwaarden zijn bijvoorbeeld niet duidelijk en de beoordeling van de subsidieaanvragen op het departement is niet consistent. Gemeenten en instellingen die subsidie aanvragen, hoeven geen beeld te geven van de opzet van hun projecten en ook niet van de wijze waarop verdringing van reguliere arbeidskrachten wordt voorkomen.

Op 1 januari 1996 zijn vier departementale diensten, belast met de uitvoering van uitkeringen voor overheidspersoneel, opgegaan in de verzelfstandigde *Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO)*. In 1996 ontvangen ongeveer 220 000 mensen een of meer uitkeringen van de USZO. Het gaat dit jaar om een totaalbedrag van circa f 7,4 miljard.

Tegen de ernstige problemen die bij de twee grootste diensten (vallend onder Binnenlandse Zaken en OC&W) al jaren bestonden, maakte de Rekenkamer de afgelopen jaren bezwaar. De problemen leidden onder meer tot grote achterstanden in de afrekening van voorschotten en te veel onjuiste betalingen aan uitkeringsgerechtigden.

De problemen zijn in 1995 echter niet beheersbaar gemaakt, waardoor de Rekenkamer ernstige zorgen heeft over het functioneren van de USZO. Ze betwijfelt – en de minister deelt die zorg – of alle noodzakelijke verbeteringen tijdig, dat wil zeggen vóór 1 januari 1998 gerealiseerd zullen zijn. Er zijn verschillende redenen voor deze twijfel:

- de verbeteringsplannen voldoen niet aan de eisen;

- de USZO moet niet alleen oude problemen oplossen, maar ook nieuwe omdat de regelgeving in hoog tempo verandert;
  - de grenzen van het haalbare zijn – ook volgens de Raad van Toezicht van de USZO – bereikt, waardoor het moeilijk is om prioriteiten te stellen.
- Omdat de USZO als verzelfstandigd orgaan niet langer onder de rijksbegroting valt, zal de Rekenkamer aan de uitvoeringsproblemen in het rechtmatigheidsonderzoek geen aandacht meer besteden. In het kader van ander onderzoek zal de USZO wel aan bod komen.

## **1 INLEIDING**

Deze bundel bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd naar de financiële verantwoordingen van de dertien 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 en vijf begrotingsfondsen. Het betreft in totaal 22 financiële verantwoordingen. Hierin zijn ook de financiële verantwoordingen opgenomen van de zeven agentschappen die in 1995 functioneerden.

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.

Daarna volgen de afzonderlijke rapporten, die per ministerie of fonds de uitkomsten bevatten van de verrichte onderzoeken. Deze rapporten worden steeds voorafgegaan door een samenvatting. Met ingang van 1995 is de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet in werking getreden. Een verandering die daaruit voortvloeit, is de nieuwe procedure van totstandkoming en goedkeuring van de financiële verantwoording van het Rijk. De Rekenkamer heeft een Rapport bij de financiële verantwoording 1995 van het Rijk opgesteld, waarin de verklaring van goedkeuring is opgenomen. In dit rapport wordt ook de stand van zaken bij de afhandeling van de rekeningen over 1992, 1993 en 1994 weergegeven.

De bundel wordt afgesloten met een bijlage. Deze bevat algemene informatie over belangrijke begrippen en principes van het rechtmatigheidsonderzoek en overzichten waarin de resultaten van het onderzoek naar de financiële verantwoording voor de hele rijksoverheid worden weergegeven.

## **2 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

### **2.1 Inleiding**

De financiële verantwoording van een ministerie bestaat uit een rekening, een saldibalans, toelichtingen daarop en – voor zover van toepassing – een financiële verantwoording van een agentschap. In de rekening zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van dat jaar verantwoord; een saldibalans bevat ook gegevens uit voorafgaande jaren. Op 15 mei 1996 heeft de minister van Financiën vrijwel alle financiële verantwoordingen (inclusief die van het Rijk) met de daarover uitgebrachte accountantsrapporten, naar de Rekenkamer gezonden. Van het Infrastructuurfonds kwamen de stukken later. In zijn begeleidende brief aan de Rekenkamer geeft de minister zijn visie op ontwikkelingen in het financieel beheer en het controlebeleid. Ook stuurde hij een afschrift van de financieel-beheerbrieven die hij aan zijn collega's had gezonden, waarin hij per ministerie opmerkingen maakt over het financieel beheer.

Wijzigingen van de financiële verantwoordingen stuurde de minister op 17 juli, 30 juli en 8 augustus 1996.

## **2.2 Accountantscontrole**

Bij de financiële verantwoordingen van alle departementen en van vier van de vijf begrotingsfondsen is een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Bij het Landbouw-Egalisatiefonds is over 1994 en 1995 een verklaring met beperking afgegeven.

De Rekenkamer heeft bij alle departementen beoordeeld of de accountantscontrole over 1995 zodanig was uitgevoerd dat zij gebruik kon maken van de resultaten. Uiteindelijk kon dat wel. Zij plaatste opmerkingen bij de accountantscontrole van Justitie, Financiën (beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik) en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

## **2.3 Rekening**

In overzicht 1 staan de belangrijkste gegevens over de rekeningen 1995. In totaal zijn in deze rekeningen verplichtingen verantwoord tot een bedrag van f 278,3 miljard; uitgaven tot een bedrag van f 257,8 miljard en ontvangsten tot een bedrag van f 258,1 miljard.

Van het totaal van de uitgaven was 0,3 % fout (f 0,6 miljard) en 0,3 % onzeker (f 0,7 miljard). Vorig jaar waren deze percentages respectievelijk 1,5 (f 3,6 miljard) en 1,4 (f 3,4 miljard). Het percentage fouten is voornamelijk gedaald doordat de algemene maatregel van bestuur ter vaststelling van de rijksbijdrage aan de Ziekenfondsraad tijdig tot stand is gekomen. De wettelijke grondslag voor deze uitgaven ontbrak vorig jaar, waardoor toen een bedrag van f 2,9 miljard onrechtmatig was. Het teruglopen van het percentage onzekerheden is te danken aan de verbeteringen in het financiële beheer rond de uitgaven voor de Algemene Bijstandswet.

In de verantwoorde verplichtingen en ontvangsten trof de Rekenkamer geen fouten en onzekerheden aan. Bij de ontvangsten past de kanttekening dat ze weliswaar rechtmatig zijn en deugdelijk weergegeven, maar dat de Rekenkamer in sommige gevallen geen zekerheid heeft kunnen verkrijgen over de volledigheid (Algemene Zaken, Justitie, Verkeer en Waterstaat, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Infrastructuurfonds). Als de Rekenkamer niet vast heeft kunnen stellen hoeveel meer verantwoord had moeten zijn, plaatst zij in haar overzichten het wel ontvangen bedrag tussen haakjes.

Ook bij de verplichtingen past een kanttekening: geen fouten of onzekerheden wil niet zeggen dat er geen problemen zijn. De minister van Financiën heeft in 1995 de knelpunten die bestaan in het verplichtingenbegrip geïnventariseerd. Naar aanleiding daarvan zal hij diverse regelingen aanpassen. Ook de Comptabiliteitswet zal worden aangepast. Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen moet de geautomatiseerde administratie ingrijpend gewijzigd worden om negatieve bijstellingen van in voorgaande jaren aangegane verplichtingen mogelijk te maken. Voorlopig is ontheffing verleend van de hiervoor geldende regel, zoals dat al enkele jaren is gebeurd.

Hoewel de uitkomsten van haar rechtmatigheidsonderzoek 1995 goed zijn, heeft de Rekenkamer op verschillende departementen ontwikkelingen waargenomen die haar met zorg vervullen. De aandacht voor de administratieve organisatie en de interne controle blijkt op verschillende departementen te verslappen, waarbij soms sprake is van problemen die al langdurig spelen. Vorig jaar al heeft de Rekenkamer gesignaleerd dat het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hier nadrukkelijk

aandacht aan moest besteden. Dit jaar is daar het Ministerie van Justitie bijgekomen, waar de Rekenkamer de administratieve organisatie een punt van zorg vond. Ook bij dienstonderdelen van het Ministerie van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat was de administratieve organisatie niet in orde. De accountantsdiensten van Justitie en Economische Zaken moesten daardoor veel controles zelf uitvoeren.

Bij de departementen van Justitie en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zal de Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 een onderzoek instellen naar de administratieve organisatie om te beoordelen of zij bezwaar moet maken. Ook bij Economische Zaken (het Centraal bureau voor de Statistiek) en Verkeer en Waterstaat (beheer van contracten voor grond-, weg- en waterbouw) voert de Rekenkamer een dergelijk onderzoek uit (zie paragraaf 2.7).

## **2.4 Toelichting bij de rekening**

Bij de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet zijn scherpere eisen gesteld aan de informatie die opgenomen moet worden in de toelichting bij de rekening. Die toelichting moet voor elk begrotingsartikel in ieder geval de volgende gegevens bevatten: een uiteenzetting over het gerealiseerde beleid en over de gerealiseerde activiteiten, prestaties en effecten als deze belangrijke afwijkingen vertonen ten opzichte van de ramingen. Kengetallen die in de ontwerp-begroting zijn opgenomen, moeten ook staan in de artikelsgewijze toelichting bij de rekening, ongeacht of wijzigingen zijn opgetreden. Ook moet de toelichting ingaan op de problemen die bij de begrotingsuitvoering zijn gebleken, zoals knelpunten op het terrein van de administratieve organisatie en de interne controle.

Aangezien de voorbereiding voor de begroting 1995 al in volle gang was toen de nieuwe voorschriften van kracht werden, verwachtte de Rekenkamer niet dat de begroting al helemaal volgens de nieuwe voorschriften was ingericht. Vooral op het gebied van de kengetallen wordt dit duidelijk. Als in de begroting 1995 geen kengetallen staan, kunnen ze in de rekening ook niet verwacht worden.

De meeste toelichtingen bij de rekeningen bleken voor verbetering vatbaar. Zo zijn er geen duidelijke uiteenzettingen over het gerealiseerde beleid per begrotingsartikel opgenomen. Afwijkingen en aanpassingen van het voorgenomen beleid worden evenmin duidelijk vermeld. Het werken met kengetallen is nog in ontwikkeling; daarover vindt interdepartementaal overleg plaats. In vrijwel geen artikelsgewijze toelichting bij de rekening werden effecten van beleid en/of doeltreffendheidskengetallen genoemd.

De vermelding van de omvang van activiteiten en prestaties in de artikelsgewijze toelichtingen bij de rekening over 1995 gebeurde op ruime schaal bij Justitie, Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar ontbrak volledig bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en VROM. De overige departementen zaten daar tussenin.

Bij VROM is een plan van aanpak met een tijdpad opgezet waarin staat welke vorderingen per jaar gemaakt worden. Het streven is om de begroting in 1999 volledig met kengetallen ingericht te hebben zodat de verantwoording 1999 inzicht biedt in de gerealiseerde activiteiten, prestaties en effecten ten opzichte van wat werd beoogd. De minister heeft haar collega van Financiën hiervan in kennis gesteld.

De accountantdienst (AD) moet de toelichting bij de rekening en de daarin opgenomen kengetallen controleren. In het Interdepartementaal overleg van departementale accountantsdiensten zijn afspraken gemaakt over de beoordeling van de kengetallen. Omdat daarmee nog ervaring opgedaan moet worden, zullen de AD's in de eerste fase vooral een adviserende rol vervullen. Pas later zullen zij het in deelrapporten melden

als hun adviezen niet worden opgevolgd en er onbevredigende situaties blijven bestaan. In laatste instantie zullen zij pas overwegen gebreken in hun oordeel te betrekken.

Gegeven de stand van de ontwikkelingen betekenen de goedkeurende accountantsverklaring en het oordeel van de Rekenkamer niet dat dit jaar alle toelichtingen bij de rekeningen al voldeden aan de voorschriften van de zesde wijziging. Aan de overige voorschriften voldeden vrijwel alle toelichtingen, behalve die van Algemene Zaken, Verkeer en Waterstaat en het Infrastructuurfonds. De Rekenkamer vond de accountantscontrole op de toelichting bij de rekening van Binnenlandse Zaken erg globaal.

## **2.5 Saldibalans en toelichting**

De afgelopen jaren heeft de Rekenkamer verschillende keren melding gemaakt van het feit dat niet bij elke rekening een saldibalans was die daarop aansloot. De minister van Financiën heeft de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en- voorschriften inmiddels zodanig aangepast dat voorgeschreven is dat bij iedere rekening een saldibalans wordt gemaakt. Als een afgezonderd beheer niet gepaard gaat met een aparte administratie (zoals soms bij begrotingsfondsen) bestaat de mogelijkheid de posten liquide middelen, rekening-courant Rijkshoofd-boekhouding en uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband aan de verschillende saldibalansen toe te rekenen. Wanneer dit niet mogelijk is worden deze posten in hun geheel opgenomen op de saldibalans van het ministerie.

Bij elk begrotingshoofdstuk en -fonds is een saldibalans per 31 december 1995 verschenen. De Rekenkamer heeft deze beoordeeld. In de tabellen waarin de resultaten van de beoordeling zijn opgenomen is steeds een regel «Niet beoordeeld» opgenomen. De omvangrijke bedragen die vervolgens op die regel staan bestaan uit de uitgaven en ontvangsten van 1995 die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekening en bedragen die op tegenrekeningen staan en geen inhoudelijke waarde hebben.

De Rekenkamer had opmerkingen over de saldibalansen van Buitenlandse Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Defensie, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Landbouwegalisatiefonds, afdeling A. In de meeste gevallen betroffen haar opmerkingen de ondeugdelijke weergave van enkele posten.

Bij de saldibalansen van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport had de Rekenkamer opmerkingen over de post Voorschotten. Bij Buitenlandse Zaken vond zij dat de definitie die het ministerie hanteerde, leidde tot een te lage weergave van deze post met f 745 miljoen. Bij Binnenlandse Zaken heeft de minister in een zeer laat stadium nog veranderingen aangebracht die tegemoet kwamen aan de kritiek van de Rekenkamer; het probleem van de weergave (ruim f 800 miljoen te hoog) was daarmee opgelost. Er resteerde een bedrag van f 213 miljoen waarvan de Rekenkamer de rechtmatigheid niet kon vaststellen. Bij Volksgezondheid, Welzijn en Sport had de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de afrekening van f 292 miljoen en beoordeelde zij een bedrag van f 6,3 miljoen als onrechtmatig afgerekend. Overigens was de achterstand in het afrekenen van voorschotten bij dit ministerie ver teruggebracht, evenals bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het voorschottenprobleem blijft een punt van zorg voor de Rekenkamer (zie paragraaf 5 van de bijlage).

Bij de saldibalans van het Landbouwegalisatiefonds, afdeling A bestaat al jaren een controleprobleem, dat leidt tot grote onzekerheden en een accountantsverklaring met beperking. De Rekenkamer heeft onderzocht of zij aanleiding had om bezwaar te maken. Zij constateerde dat de minister



van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (de beheerder van het fonds) volgens een plan van aanpak maatregelen heeft genomen en activiteiten in gang heeft gezet die naar verwachting toereikend zullen zijn. De Rekenkamer heeft besloten geen bezwaar te maken tegen de onzekerheid over de rechtmatigheid van posten ter grootte van f 1,1 miljard debet en f 151 miljoen credit.

De toelichtingen bij de saldibalansen waren over het algemeen toereikend. Opmerkingen had de Rekenkamer over de toelichting op de saldibalans van Buitenlandse Zaken (daar schoot de toelichting van de post Voorschotten naar de mening van de Rekenkamer tekort); Justitie (de toelichting gaf geen inzicht in het verloop van de vorderingen); Economische Zaken (ontbrekende overzichten van garantieverplichtingen, grote negatieve bijstellingen van verplichtingen en specificatie van de post Deelnemingen) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (in de toelichting van de post Voorschotten heeft geen correctie plaatsgevonden van de cijfers voor de overdracht van de voorschotten aan Cultuur, Onderwijs en Wetenschappen en Justitie (asielbeleid)).

## **2.6 Financiële verantwoordingen agentschappen**

In 1995 functioneerden zeven agentschappen. Deze dienen een aparte financiële verantwoording in, die in de meeste gevallen gebaseerd is op het stelsel van baten en lasten. Twee agentschappen werken nog met het verplichtingen-kasstelsel: namelijk de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Justitiële Instellingen (DJI), beide van het Ministerie van Justitie. De saldibalans van de IND was niet volledig en de toelichting vertoonde gebreken. Bij de DJI beoordeelde de Rekenkamer f 16,3 miljoen als onrechtmatig. Het grootste deel hiervan betrof huisvestingskosten die in strijd met de voorschriften op de rekening van de DJI waren verantwoord. Bij de overige agentschappen had de Rekenkamer een opmerking over de waardering van activa door de dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (Ministerie van Binnenlandse Zaken) en de financiële verantwoording van Senter (Ministerie van Economische Zaken), die afwijkt van de financiële verantwoording die in de departementale financiële verantwoording is opgenomen. De Rekenkamer heeft het afgelopen jaar besloten dat zij zich niet zal verzetten tegen opname van accountantsverklaringen in de jaarverslagen van de agentschappen. Het verzoek van de minister van Financiën om een separaat oordeel te geven bij de financiële verantwoording van de agentschappen, heeft zij echter afgewezen. De Rekenkamer staat op het standpunt dat agentschappen niet zijn onttrokken aan de ministeriële verantwoordelijkheid en dat hun financiële verantwoording altijd een geïntegreerd onderdeel zal zijn van de departementale verantwoording. De Rekenkamer rapporteert over departementale financiële verantwoordingen en niet over onderdelen daarvan, geheel conform artikel 67, tweede lid van de Comptabiliteitswet.

## **2.7 Uitvoering bezwaarbeleid**

De Rekenkamer kan bezwaar maken tegen tekortkomingen in het financieel beheer of de financiële verantwoording. Zij heeft daarvoor een selectief bezwaarbeleid geformuleerd, waarvan de grote lijn is dat zij bij overschrijdingen van haar tolerantiegrenzen twee jaar achtereen volstaat met dit te signaleren in haar rapporten bij de financiële verantwoording, maar in het derde jaar een onderzoek uitvoert waarmee zij haar beslissing om bezwaar te maken onderbouwt (zie bijlage 1, paragraaf 4). Tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 1995 heeft zij zeven van dergelijke onderzoeken uitgevoerd:

- accountantscontrole van overheidsprojecten bij het Kabinet van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken;

- financieel beheer van de ontvangsten bij de arrondissementsrechtbanken (Justitie);
- het ministeriële toezicht op de kunstenfondsen (Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen);
- onderzoekscontracten en overige contracten (Verkeer en Waterstaat);
- het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik voor de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) (Verkeer en Waterstaat);
- afrekening van voorschotten (subsidiebeheer) (Volksgezondheid, Welzijn en Sport);
- consequenties voor de saldibalans van het Landbouwegalisatiefonds, afdeling A van het ontbreken van accountantscontrole op het Landbouwegalisatiefonds, afdeling B (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij).

Van al deze onderwerpen is nagegaan wat de oorzaak van de problemen is, 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 gevallen bezwaar te maken, namelijk bij Justitie, Verkeer en Waterstaat (WVO) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In al deze gevallen besloot zij dat het niet noodzakelijk was haar bezwaar te handhaven na het antwoord van de minister. Bij Justitie bleek de minister in april 1996 een project Verbetering financieel beheer arrondissementen te hebben opgezet. Het plan van aanpak bevat een checklist met punten waarop de administratieve organisatie rond de boete- en transactiegelden, griffierechten en plukze-gelden verbeterd moet worden; een fasering van te ondernemen acties en een tijdpad dat eindigt op 15 december 1996. Een vergelijkbaar project voor de overige ontvangsten en de uitgaven start in augustus 1996. Deze maatregelen zijn volgens de Rekenkamer in opzet toereikend om de gesignaleerde knelpunten op te heffen. Ook bij Verkeer en Waterstaat liet de minister de Rekenkamer weten een plan van aanpak met tijdpad (dat de Rijkswaterstaat in mei 1996 had opgesteld) te onderschrijven. Zij concretiseerde en preciseerde de uitwerking, waarna de Rekenkamer oordeelde dat dit plan in opzet voldoende concrete maatregelen bevatte om de gesignaleerde knelpunten op te heffen. Volgend jaar zal zij de vorderingen beoordelen, waarna zij opnieuw overweegt of zij bezwaar zal maken. Bij Volksgezondheid, Welzijn en Sport waren de achterstanden in de afrekening van voorschotten in voldoende mate teruggebracht. Het bezwaar was gericht tegen afwijkingen van de handreiking Subsidiebeheer, waardoor er niet voldoende waarborgen waren voor een ordelijk en controlebaar subsidiebeheer. De minister zegde maatregelen toe die volgens de Rekenkamer voldoende zijn voor een toereikend subsidiebeheer.

In de overige vier gevallen heeft de Rekenkamer geen bezwaar gemaakt. In twee gevallen heeft zij besloten opnieuw te onderzoeken of zij bezwaar moet maken. Bij het ministeriële toezicht op de kunstenfondsen bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen waren maatregelen genomen die, mits goed uitgevoerd, voldoende zijn om de tekortkomingen in het controlebeleid op te heffen. De Rekenkamer zal onderzoeken of de uitvoering aan de eisen voldoet. Bij het Landbouwegalisatiefonds zal zij beoordelen of het plan van aanpak en de maatregelen van de minister het gewenste effect hebben gehad.

Naast de genoemde onderzoeken heeft de Rekenkamer vervolgonderzoeken uitgevoerd om vast te stellen of naar aanleiding van eerder onderzoek toegezegde maatregelen om gebreken in het financieel beheer of de financiële verantwoording te verhelpen, uitgevoerd zijn en of ze het gewenste resultaat hebben gehad. De resultaten zijn weergegeven in de afzonderlijke rapporten. Speciale aandacht hier verdienen de vervolgonderzoeken naar de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen (DUO) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en naar de produkt-

groep Uitkeringen Onderwijspersoneel (UO) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De Rekenkamer heeft naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 1993 bezwaar gemaakt tegen gebreken in het financiële beheer bij de DUO. Dit bezwaar heeft zij gehandhaafd. Het verbeteringsplan dat de minister opgesteld had, heeft de afgelopen jaren vertraging opgelopen. Dit jaar bleek opnieuw dat het financiële beheer niet het gewenste niveau van ordelijkheid en controleerbaarheid had. Bij de UO heeft de Rekenkamer bezwaar gemaakt en gehandhaafd naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 1994. Het bezwaar was gericht tegen onrechtmatige uitgaven, veroorzaakt door gebreken in het financiële beheer. De indemniteitswet die het gevolg was van dit bezwaar is door de Staten-Generaal aanvaard (Staatsblad 1996, 173). Ook bij de UO bleken nauwelijks verbeteringen gerealiseerd.

Hoewel de Rekenkamer dit bijzonder teleurstellend acht, heeft zij niet opnieuw bezwaar gemaakt. Beide instellingen zijn met ingang van 1996 opgegaan in een stichting buiten de rijksoverheid, de USZO (zie paragraaf 4.1).

In totaal zal de Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 tien bezwaaronderzoeken uitvoeren. Behalve de (herhalings)onderzoeken voor de WVO, de kunstenfondsen en het Landbouwegalisatiefonds heeft het rechtmatigheidsonderzoek 1995 de volgende zeven nieuwe onderwerpen opgeleverd die onderzocht zullen worden ter onderbouwing van de beslissing om bezwaar te maken:

- het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de reclasering (Justitie);
- verbetering van de administratieve organisatie en accountantscontrole (Justitie);
- beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de regeling Basiseducatie (Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen);
- financieel beheer van het directoraat-generaal Milieubeheer (VROM);
- financieel beheer van het Centraal bureau voor de statistiek (Economische Zaken);
- proces van onderhoud van de administratieve organisatie (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij);
- contracten voor grond-, weg- en waterbouw (Verkeer en Waterstaat).

### **3 FINANCIËEL BEHEER**

#### **3.1 Misbruik en oneigenlijk gebruik**

Al jaren let de Rekenkamer scherp op het beleid dat ministeries voeren om misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van regelingen te voorkomen en te bestrijden. Uitgaven zijn gevoelig voor M en O als een uitkering(sbedrag) wordt vastgesteld met behulp van gegevens die door de belanghebbende zijn verstrekt. Ontvangsten zijn M en O-gevoelig wanneer een heffing wordt vastgesteld met behulp van gegevens afkomstig van belanghebbenden. Departementen moeten maatregelen nemen om te waarborgen dat deze gegevens in voldoende mate worden gecontroleerd. Wanneer de Rekenkamer het M en O-beleid van ministeries onderzoekt, let zij op de regelgeving, de voorlichting aan belanghebbenden, het controlebeleid en het sanctiebeleid. Ook onderzoekt zij of er in de fasen van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie voldoende aandacht is besteed aan de risico's van M en O. Zelfs met een goed M en O-beleid kan misbruik van regelingen echter nooit geheel worden uitgebannen. De Rekenkamer accepteert dan ook een resterende onzekerheid als die het gevolg is van bepaalde beperkingen in de mogelijkheid om verdergaand te controleren.

De Rekenkamer heeft er verschillende keren op aangedrongen dat de ministeries een actuele en volledige inventarisatie van M en O-gevoelige regelingen moeten hebben die op een centraal punt toegankelijk is. Het Ministerie van Financiën vindt dat deze inventarisatie bovendien inzicht moet verschaffen in genomen maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M en O.

Inmiddels beschikken de meeste ministeries over een centrale inventarisatie, hoewel die nog niet altijd volledig aan de eisen voldoet. Ook het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is begonnen met de inventarisatie en doorlichting van M en O-gevoelige regelingen. Voor zes ministeries (Justitie, Binnenlandse Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport) zijn aanvullende acties nodig om de bestaande overzichten te actualiseren en completeren.

De minister van Financiën is van plan om in samenwerking met de ministeries een handleiding M en O op te stellen, waarin onder meer de centraal toegankelijke inventarisatie van M en O-gevoelige regelingen en de uit te voeren periodieke doorlichting daarvan aan de orde komen. De Rekenkamer vindt dit een goed initiatief.

Overleg tussen de Rekenkamer en de Belastingdienst leidde er vorig jaar toe dat de Belastingdienst toezegde meer inzicht te zullen verschaffen in de afwegingen die aan zijn M en O-beleid ten grondslag liggen. Tevens zou de departementale accountantsdienst een uitgebreidere onderbouwing geven van zijn oordeel over de toereikendheid van dit beleid.

De Rekenkamer constateerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 dat de Belastingdienst bezig is met het opstellen van een overzicht van knelpunten, waaronder M en O-risico's in de uitvoering van de verschillende belastingwetten. Tevens geeft het Beheersverslag van de Belastingdienst meer informatie over het gevoerde M en O-beleid. De Rekenkamer blijft met de accountantsdienst in overleg over de wijze waarop de controles het beste vorm kunnen krijgen.

Bij de ministeries van Justitie, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, VROM, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Rekenkamer een aantal M en O-gevoelige uitgavenregelingen beoordeeld. Daarbij is gebleken dat, hoewel sommige ministeries vorderingen hebben gemaakt bij het terugdringen van het risico op M en O, er nog verdere verbeteringen nodig zijn.

## **3.2 Agentschappen**

### *3.2.1 Algemeen*

Agentschappen zijn instellingen die deel uitmaken van een ministerie, maar (onder eindverantwoordelijkheid van de minister) een afgezonderd en deels afwijkend beheer voeren op de terreinen reservevorming, verzekeringen en huisvesting. Het gaat om instellingen die producten of diensten leveren die zowel kwalitatief als kwantitatief meetbaar zijn. De speciale positie binnen het ministerie moet het een agentschap mogelijk maken doelmatiger te werken.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1994 concludeerde de Rekenkamer dat de verhouding tussen de departementen en de zeven op 1 januari 1995 bestaande agentschappen op de volgende punten nog niet voldoende ordelijk was geregeld:

- bij enkele agentschappen was slechts 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.

De minister van Financiën verwachtte dat deze onduidelijkheden grotendeels in de oprichtingsstatuten zouden worden opgelost. De Rekenkamer heeft in 1995 de recente ontwikkelingen bij de agentschappen onderzocht.

### 3.2.2 *Instellingsbesluiten*

In 1995 functioneerden de volgende agentschappen:

- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bij Justitie;
- Dienst Justitiële Inrichtingen bij Justitie;
- Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel bij Binnenlandse Zaken;
- Duyverman Computer Centrum bij Defensie;
- Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) bij Verkeer en Waterstaat;
- Senter bij Economische Zaken;
- Plantenziektenkundige Dienst bij Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Per 1 januari 1996 zijn de volgende agentschappen ingesteld:

- het Centraal Justitieel Incassobureau bij Justitie;
- de Rijksarchiefdienst bij Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen;
- de Centrale Financiën Instellingen (CFI) bij Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen;
- de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen bij Defensie;
- de Rijksdienst voor Radiocommunicatie bij Verkeer en Waterstaat;
- de Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG) bij Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Vanaf 1 januari 1996 bestaan er dus dertien agentschappen bij acht ministeries. Op grond van artikel 70, vierde lid van de Comptabiliteitswet moet een afschrift van het instellingsbesluit aan de Rekenkamer worden gezonden. In mei 1996 had de Rekenkamer in totaal elf instellingsbesluiten ontvangen. Die voor de Rijksarchiefdienst en CFI ontbraken nog. De minister van Financiën deelde mee dat hij maatregelen had genomen om de formele instelling van agentschappen in de toekomst sneller te laten verlopen.

In juni 1996 ontving de Rekenkamer een kopie van een brief van de minister van Financiën aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Met deze brief stemde de minister van Financiën in met de instelling van de agentschappen Rijksarchiefdienst en CFI. Wel maakte de minister gewag van het feit dat de bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over de instelling van beide agentschappen formele besluiten hadden genomen die, in strijd met de voorschriften, niet mede door de minister van Financiën waren ondertekend.

### 3.2.3 *Oprichtingsstatuten*

Van vijf van de zeven agentschappen die in 1995 functioneerden, waren eind juli 1996 de oprichtingsstatuten definitief vastgesteld. Alleen bij het KNMI was nog geen concept gereed.

Van de zes nieuwe agentschappen heeft de Rekenkamer een conceptstatuut ontvangen, waarin is opgenomen welke producten of diensten het agentschap levert, welke productinformatie in de begroting en verantwoording zal worden verstrekt en welke afwijkende regels voor het agentschap gaan gelden. De Rekenkamer heeft de twaalf (definitieve of concept-) oprichtingsstatuten beoordeeld en geconstateerd dat ze niet alle onduidelijkheden verhelderen. Zo is het doelmatiger werken nog niet

goed onderbouwd. Ook was niet in alle gevallen sprake van meetbare producten en/of diensten en daaraan verbonden kengetallen. In alle statuten was een evaluatiedatum opgenomen.

#### *3.2.4 Financieel beheer*

Een voorwaarde voor de instelling van een agentschap is een goedkeurende accountants(deel)verklaring in het jaar voordat het dienstonderdeel agentschap wordt.

Alleen bij de CBG is een accountantsverklaring met beperking afgegeven bij de laatste financiële verantwoording voor de agentschaps-status wegens onrechtmatige verstrekking van voorschotten (over 1995). De CBG beschikte over 1994 en de jaren daarvoor overigens wel over een goedkeurende verklaring.

De minister van Financiën geeft jaarlijks in een brief aan de Rekenkamer zijn oordeel over het financieel beheer van de ministeries, waaronder de agentschappen. Bij vijf agentschappen (Duyverman Computer Centrum, Plantenziektenkundige Dienst, ind, Dienst Justitiële Inrichtingen en het KNMI) constateerde de minister tekortkomingen in het financieel beheer over 1995.

De Rekenkamer concludeert dat aandacht nodig blijft voor het financieel beheer van de agentschappen. Dit is een noodzakelijke voorwaarde zonder welke een agentschap niet doelmatig kan werken. Zij dringt erop aan dat een minister voordat een agentschap wordt ingesteld, beschikt over objectieve informatie over de mate waarin het financieel beheer ordelijk en controleerbaar is. Bovendien beveelt zij aan dat de minister van Financiën toetst of aan deze voorwaarde voldaan is alvorens zijn medewerking aan de totstandkoming van een agentschap te verlenen.

#### *3.2.5 Kengetallen bij de verantwoording*

Kengetallen (zoals prestatiegegevens en kostprijzen) zijn een belangrijk element van de verantwoording van agentschappen, die immers meetbare producten en diensten leveren. Kengetallen geven inzicht in de mate waarin de doelmatigheid en resultaten verbeterd zijn.

In de toelichting bij de financiële verantwoording over 1995 van het Duyverman Computer Centrum en het KNMI zijn geen meetbare producten, diensten of specifieke kengetallen opgenomen. De verstrekte gegevens zijn niet toereikend om conclusies te kunnen trekken over de prestaties van deze agentschappen.

De minister van Financiën heeft de Rekenkamer laten weten dat het afgelopen jaar belangrijke voortgang is geboekt met het ontwikkelen en hanteren van kengetallen. Waar dat nog niet het geval was, zijn de productdefinities verbeterd. De resultaten van de verdere ontwikkeling en verbetering van doelmatigheidskengetallen zullen tot uitdrukking komen in de begrotingen 1997. Voor 1997 heeft de minister overigens een integrale evaluatie van de agentschappen die in 1995 functioneerden aangekondigd om te beoordelen of deze vorm van beheer tot een betere bedrijfsvoering heeft geleid.

### **3.3 EG-aanbestedingsrichtlijnen**

#### *3.3.1 Algemeen*

Overheidsinstellingen en bedrijven en instellingen waar de overheid grote invloed heeft, moeten bij de aanschaf van producten en de uitbesteding van werk nagaan of de Europese aanbestedingsrichtlijnen

van toepassing zijn. Deze richtlijnen zijn bedoeld om alle leveranciers en aannemers in de Europese Gemeenschap dezelfde kansen te geven bij het verwerven van overheidsopdrachten. Als de richtlijnen bij een opdracht ten onrechte niet zijn nageleefd, is de daarmee gemoeide verplichting onrechtmatig.

De aanbestedingsregels voor werken dateren van 1971, die voor produkten van 1976. In 1993 kwamen er ook aanbestedingsregels voor de nutssector en de diensten. Vanaf het controlejaar 1995 zouden de departementale accountantsdiensten (AD's) het niet naleven van deze richtlijnen als kwantitatieve fout in hun controle betrekken.

### *3.3.2 Afstemming tussen de ministeries*

In 1996 ontstond het voornemen om alle interpretatieverschillen in kaart te brengen. Dit bleek niet realiseerbaar. Het aantal interpretatieverschillen op grond van de aanbestedingsrichtlijnen was daarvoor in de ogen van een interdepartementaal overlegorgaan te aanzienlijk. Besloten werd dat elk departement zijn eigen interpretatieproblemen zou oplossen. Wel werd een voorstel gedaan voor een procedure die waarborgt dat aanbestedingen volgens de richtlijnen verlopen. In juni 1996 waren deze waarborgen alleen bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangebracht. Bij de andere ministeries waren nog niet alle benodigde procedurele voorzieningen in de administratieve organisatie opgenomen.

De aandacht van de AD's voor de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen blijft over het algemeen nog beperkt tot een procedurele toets. Een aantal AD's gaf aan dat voor de beoordeling van de uitkomsten een juridisch oordeel vereist is, wat niet tot de competentie van een accountant behoort. De AD's van Financiën, VROM en Sociale Zaken en Werkgelegenheid toetsen de uitkomsten echter wel.

Over het algemeen betrekken de AD's van de verschillende ministeries bevindingen over de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet in het oordeel over de financiële verantwoording over 1995. Dit gebeurt alleen bij Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De AD van Verkeer en Waterstaat betreft alleen evidente fouten in het oordeel over de financiële verantwoording over 1995.

### *3.3.3 Invoering en naleving richtlijnen*

Alleen op de departementen van Justitie, Financiën, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Sociale Zaken en Werkgelegenheid waren volgens de Rekenkamer voldoende waarborgen geschapen voor een goede invoering en naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Defensie, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport acht de Rekenkamer het mogelijk dat nog in 1996 het vereiste niveau van invoering en naleving wordt bereikt.

### *3.3.4 Conclusie*

De Rekenkamer concludeert tot haar spijt dat er op veel departementen nog het nodige moet gebeuren voordat de administratieve organisatie rond Europese aanbesteding op orde is. Pas als dat het geval is, kunnen accountantsdiensten beoordelen of de aanbestedingsrichtlijnen worden nageleefd.

### **3.4 Subsidiebeheer**

De Rekenkamer heeft in 1995 een rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar het financieel beheer rond subsidies. Dit is een vervolg op het rijksbrede onderzoek Subsidies, zoals gepubliceerd in het Verslag 1988. Het onderzoek was bedoeld om de vooruitgang in de opzet van het subsidiebeheer door het Rijk sinds 1988 te meten. Aanvullend is bij zeven ministeries onderzoek gedaan naar de werking van een aantal aspecten van het subsidiebeheer (voorschottenbeheer, controleprotocollen, sanctiebeleid en uitvoering door intermediairs).

Sinds het eerdere onderzoek is het geïntegreerd subsidiebeleid tot stand gekomen. Op basis van de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer over de uitvoering van dit beleid mocht een verbetering in de kwaliteit van het departementale subsidiebeheer verondersteld worden. Dit beeld wordt bevestigd door het huidige onderzoek, zij het dat op onderdelen de vooruitgang beperkt is en er nog steeds veel ruimte voor verbetering is. Vooral op het punt van evaluaties acht de Rekenkamer de vooruitgang nog onvoldoende.

Uit het onderzoek naar de werking van subsidieregelingen blijkt dat de onderzochte ministeries vaak terughoudend zijn bij het toepassen van sancties. Termijnen voor indiening van verantwoordingen lopen sterk uiteen en worden in de praktijk veelvuldig overschreden. Verder valt op dat subsidieontvangers vaak onvoldoende op de hoogte gesteld worden van behandelings- en vaststellingstermijnen. Bovendien zijn deze in het algemeen nog niet in overeenstemming met die in de Algemene wet bestuursrecht. Tot slot blijkt dat de richtlijnen voor controle en rapportering door externe accountants sterk uiteenlopen en dat deze controles niet altijd de vereiste informatie opleveren.

De Rekenkamer concludeerde dat verdere verbeteringen van het subsidiebeheer noodzakelijk zijn. Zij verwacht dat de invoering van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht een belangrijke impuls kan geven aan een verdere stroomlijning van regelgeving en een meer uniforme uitvoering. De minister van Financiën deelde de opvatting dat verdere verbeteringen mogelijk zijn en noemde een aantal concrete acties. Uit een oogpunt van financieel beheer acht de Rekenkamer met name de totstandkoming van een handreiking M en O voor de ministeries en het overleg over de rapportering door externe accountants tussen de betrokken partijen (departementale accountantsdiensten en het Koninklijk NIVRA) van belang.

## **4 BIJZONDERE PUNTEN**

### **4.1 Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs**

In het rechtmatigheidsonderzoek 1994 sprak de Rekenkamer haar bezorgdheid uit over de tekortkomingen in het financieel beheer van de instellingen die per 1 januari 1996 de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO) zouden gaan vormen. De minister meende dat samenvoeging van de instellingen het probleem deels zou oplossen. In december 1995 heeft de Rekenkamer nogmaals gerapporteerd over de knelpunten, waarbij zij in het bijzonder wees op het ontbreken van plannen van aanpak om verbeteringen te realiseren. Zij achtte deze plannen een noodzakelijke voorwaarde voor de oprichting. De USZO is echter volgens plan op 1 januari 1996 van start gegaan. In 1996



ontvangen ongeveer 220 000 mensen één of meer uitkeringen van de USZO. Het gaat dit jaar om een totaalbedrag van circa f 7,4 miljard.

In 1995 bleek dat twee van de vier instellingen (de UO en de DUO) er niet in waren geslaagd de uitvoeringsproblemen voorafgaand aan de samenvoeging beheersbaarder te maken (zie ook paragraaf 2.7). De problemen leidden onder meer tot grote achterstanden in de afrekening van voorschotten en te veel onjuiste betalingen aan uitkeringsgelden. Hierover rapporteert de Rekenkamer in de rapporten bij de financiële verantwoording 1995 van Binnenlandse Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ook de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van de USZO als geheel zijn nog niet gewaarborgd. Uit de in april 1996 verschenen voortgangsrapportage van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer en de stukken die daaraan ten grondslag liggen, bleek dat de realisatie van de doelstellingen van de USZO nog met een groot aantal onzekerheden is omgeven. De verbeteringsplannen voldeden volgens de Rekenkamer niet aan de eisen. Daarbij komt dat de USZO niet alleen de oude problemen moet oplossen, maar bovendien geconfronteerd wordt met grote veranderingsoperaties, onder meer door wijzigingen in de regelgeving. Prioriteitstelling wordt daardoor een moeilijke zaak. De Rekenkamer heeft de minister van Binnenlandse Zaken en de Raad van Toezicht van de USZO laten weten dat haar toch al geringe vertrouwen in de tijdige oplossing van alle knelpunten in het financieel beheer zeker niet toegenomen was.

De minister deelde de zorgen van de Rekenkamer. Hij vond dat, ondanks de geboekte vooruitgang in de eerste maanden van 1996, nog onvoldoende zeker is dat de beoogde doelen van de USZO daadwerkelijk per 1 januari 1998 kunnen zijn gerealiseerd. Toch wenste hij vooralsnog vast te houden aan deze doelstellingen. De Raad van Toezicht vond dat de grenzen van het haalbare bereikt zijn en dat de USZO, vooral als gevolg van de aanvullende eisen en opdrachten, steeds meer onder druk komt te staan. De Raad zoekt met de USZO een evenwicht in de aandacht voor de verschillende prioriteiten.

De Rekenkamer meent dat nog veel bestuurlijke en politieke aandacht nodig is om de doelstellingen van de USZO te realiseren. Omdat de USZO geen deel uitmaakt van de rijksoverheid, zal de Rekenkamer aan de realisatie van de doelstellingen geen aandacht meer geven in het rechtmatigheidsonderzoek. Daarin besteedt zij alleen aandacht aan het financieel beheer en de financiële verantwoording van het Rijk. In het kader van ander onderzoek zal zij overigens wel aandacht aan de USZO blijven besteden.

#### **4.2 Fonds Economische Structuurversterking**

Voor het Fonds Economische Structuurversterking (FES) was de instellingswet in augustus 1995 nog niet door de Staten-Generaal vastgesteld; de minister van Financiën bood de Rekenkamer echter wel een financiële verantwoording 1994 van het fonds aan. De Rekenkamer liet de minister weten dat zij deze niet in behandeling kon nemen, omdat de wettelijke grondslag van het fonds ontbrak. Om diezelfde reden beschouwde zij de rekening van Verkeer en Waterstaat onvolledig voor f 2,2 miljard, het bedrag dat dit ministerie in 1994 in het fonds had gestort. De Rekenkamer adviseerde de Staten-Generaal de goedkeuring van de slotwetmutaties voor de begroting over 1994 van Verkeer en Waterstaat op te houden tot het bedrag van f 2,2 miljard rechtmatig als ontvangst bij

het FES geboekt zou kunnen worden, dus na het in werkingtreden van de instellingswet.

Bij wet van 21 december 1995 werd het FES ingesteld; de wet trad in februari 1996 in werking, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1993 (Stb. 51). De Rekenkamer heeft echter niet meer de kans gekregen een rapport bij de financiële verantwoording 1994 op te stellen, want tegelijk met de instellingswet werd ook de slotwet van het FES vastgesteld (Stb. 56). Zij betreunde deze gang van zaken. Ondanks twijfels aan het nut ervan, besloot zij aan haar wettelijke verplichting te voldoen en een rapport op te stellen. Zij heeft dit in juni 1996 aan de minister van Financiën en de Staten-Generaal aangeboden. De slotwet van Verkeer en Waterstaat werd op 1 februari 1996 vastgesteld. De Staten-Generaal konden dus de slotwetmutatie van f 2,2 miljard goedkeuren.

De financiële verantwoording 1995 van het FES is overigens gelijk met de andere bij de Rekenkamer ingediend en beoordeeld.

#### **4.3 Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden**

De uitvoering van de regeling op grond waarvan gemeenten en organisaties subsidie kunnen krijgen voor experimenten, gericht op reïntegratie van langdurig werklozen in het arbeidsproces, liet veel te wensen over. De subsidievoorwaarden zijn niet duidelijk en de beoordeling van de projectaanvragen op het ministerie gebeurde niet consistent. Ook boden de subsidievoorwaarden onvoldoende aanknopingspunten voor controle. Zo behoeven aanvragers geen beeld te geven van de opzet van de projecten en de wijze waarop verdringing van reguliere arbeidskrachten wordt voorkomen. De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de rechtmatigheid van de f 60,7 miljoen die in 1995 in het kader van de regeling is uitgegeven vanwege een tekortschietend M en O-beleid. De minister gaf aan dat hij een op verbetering gericht traject in gang had gezet. In een tweede brief vroeg hij meer in het algemeen de mening van de Rekenkamer over het punt rechtmatigheid bij experimentele regelingen. Hij wilde vooral van gedachten wisselen over de mate waarin in experimentele regelingen ruimte gecreëerd kon worden die pas bij de uitvoering van de regeling wordt ingevuld, zonder dat het vereiste van rechtmatigheid geweld wordt aangedaan. De Rekenkamer antwoordde dat het probleem niet ligt in de ruimte tot experimenteren, maar in de concrete invulling van die ruimte. Zonder duidelijkheid daarover en toetsbaarheid daarvan kan zij niet vaststellen of voldaan is aan de subsidievoorwaarden; dit is de essentie van het rechtmatigheidsbegrip<sup>1</sup>.

#### **4.4. Afhandeling waterschade**

In 1995 hadden drie ministeries te maken met schadevergoedingen als gevolg van de wateroverlast in Nederland. In totaal is f 364 miljoen uitgekeerd ten laste van de begrotingen van Binnenlandse Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Economische Zaken.

Bij Binnenlandse Zaken ging het om bijdragen aan provincies en gemeenten voor openbare veiligheid en bijdragen regionale politie. Tevens werden schadevergoedingen aan particulieren verstrekt. Tien bijdrage- en uitkeringsregelingen zijn toegepast, met allemaal een verschillend verantwoordings- en controleregime. Het verdient aanbeveling tot standaardisering van de regelgeving over te gaan.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bleek naar aanleiding van eerder onderzoek van de Rekenkamer maatregelen genomen te hebben om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Ook bij Economische Zaken bleek de regeling veel waarborgen te

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1, paragraaf 2 voor het begrip rechtmatigheid. Deze bijlage bevat algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek en de daarin gehanteerde begrippen. Aan het slot van de bijlage, die achterin deze bundel opgenomen is, staan de overzichten van het onderzoek naar de financiële verantwoording.

bevatten om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Bij beide ministeries had de Rekenkamer opmerkingen over de taxaties en taxateurs. Bij Economische Zaken vond zij bovendien dat de controle van de accountantsdienst op een zeer laat tijdstip is uitgevoerd.

# **RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET HUIS DER KONINGIN**

## **Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>23</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>23</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>23</b>
3.1	Rekening	23
3.2	Toelichting bij de rekening	23
3.3	Saldibalans met toelichting	23
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	24

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Huis der Koningin. De Rekenkamer trof in de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten geen fouten en onzekerheden aan.

### **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Huis der Koningin (Hoofdstuk I van de Rijksbegroting).

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 1995. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

In voorgaande jaren heeft de AD een goedkeurende verklaring afgegeven, die tegelijkertijd betrekking had op de financiële verantwoording van het Huis der Koningin en op die van het Ministerie van Algemene Zaken. Op verzoek van de Rekenkamer heeft de AD, in lijn met artikel 22 van de Comptabiliteitswet, dit jaar wel een afzonderlijke verklaring afgegeven.

### **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

#### **3.1 Rekening**

De rekening 1995 van het Huis der Koningin bevatte een bedrag van f 12,6 miljoen aan verplichtingen en uitgaven.

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 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 25 miljoen. Het debetbedrag heeft de Rekenkamer niet beoordeeld (zie punt 2.5 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.

### **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 1995 VAN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT EN HET KABINET DER KONINGIN**

## **Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>26</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>26</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>26</b>
3.1	Rekening	26
3.2	Toelichting bij de rekening	26
3.3	Saldibalans met toelichting	26
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	27

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin. De Rekenkamer trof in de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten geen fouten of onzekerheden aan.

### **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin (Hoofdstuk II van de Rijksbegroting).

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

### **2 FINANCIËEL BEHEER**

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 1995 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1995. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

### **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

#### **3.1 Rekening**

De rekening 1995 van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin bevat een bedrag van f 268,7 miljoen aan verplichtingen, f 269,0 miljoen aan uitgaven en f 7,4 miljoen aan ontvangsten<sup>1</sup>. 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. Zij merkt op dat aan de toelichting bij de rekening door het ministerie meer aandacht is besteed dan vorig jaar. Nog niet bij elk artikel is een uiteenzetting gegeven over het gerealiseerde beleid.

#### **3.3 Saldibalans met toelichting**

Op de saldibalans staat een debet- en creditbedrag van f 572,5 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 534,4 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 50,7 miljoen niet (zie punt 2.5 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.

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal f 340 000 respectievelijk f 489 000 aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan 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 1995 VAN HET MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN**

## **Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>29</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>29</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>29</b>
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>29</b>
3.1	Rekening	29
3.2	Toelichting bij de rekening	29
3.3	Saldibalans met toelichting	30
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	30

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Algemene Zaken.

De Rekenkamer trof in de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten geen fouten of onzekerheden aan. Voor een gering bedrag is er sprake van onzekerheid omtrent de volledigheid van de ontvangsten ten gevolge van tekortkomingen in de administratieve organisatie.

De toelichting bij de rekening is nog niet geheel toereikend.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Algemene Zaken (Hoofdstuk III van de Rijksbegroting).

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 AD heeft een goedkeurende verklaring voor 1995 afgegeven.

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.

In voorgaande jaren heeft de AD een goedkeurende verklaring afgegeven, die tegelijkertijd betrekking had op de financiële verantwoording van het Ministerie van Algemene Zaken en op die van het Huis der Koningin. Op verzoek van de Rekenkamer heeft de AD, in lijn met artikel 22 van de Comptabiliteitswet, dit jaar wel een afzonderlijke verklaring afgegeven.

## **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

### **3.1 Rekening**

De rekening 1995 van het Ministerie van Algemene Zaken bevatte f 49,9 miljoen aan verplichtingen, f 49,3 miljoen aan uitgaven en f 6,3 miljoen aan ontvangsten<sup>1</sup>. 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 0,6 miljoen aan ontvangsten uit hoofde van onder meer films, foto's en videoverkopen (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

---

<sup>1</sup> Het bedrag van de verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 717 000 respectievelijk f 648 000 aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

wordt geen aandacht geschonken aan de ontwikkelingen ten aanzien van het financieel beheer.

Voorts is geconstateerd dat – hoewel er ten opzichte van vorig jaar sprake is van een verbetering – de artikelsgewijze toelichting op de verschillen tussen begroting en realisatie in sommige gevallen te summier is, waardoor geen volledig zicht kon worden verkregen in de oorzaken en gevolgen van deze wijzigingen.

### **3.3 Saldibalans met toelichting**

Op de saldibalans staat een debet- en creditbedrag van f 144,1 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 112,2 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 11,9 niet (zie punt 2.5 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 0,6 miljoen aan ontvangsten waarvan de volledigheid onzeker is.

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET  
KABINET VOOR NEDERLANDS-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE  
ZAKEN**

**Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>32</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>32</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>33</b>
2.1	Departementale accountantscontrole	33
2.2	Accountantscontrole op de overheidsprojecten	33
2.3	Administratieve organisatie	35
2.4	Terugvorderen van afgekeurde projectuitgaven	35
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>35</b>
3.1	Rekening	35
3.2	Toelichting bij de rekening	35
3.3	Saldibalans met toelichting	36
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	36

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording over 1995 van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1994 kondigde de Rekenkamer aan dat zij ernstig zou overwegen een bezwaarprocedure te starten als de achterstanden in de accountantscontrole op overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Curaçao in 1995 niet zouden zijn ingelopen. Deze achterstanden bleken in 1994 ondanks genomen maatregelen verder te zijn toegenomen.

De Rekenkamer stelde vast dat in 1995 de achterstand in de controle voor de projecten op de Nederlandse Antillen en Curaçao volledig is ingelopen en dat voor de controle over 1995 en de jaren daarna concrete afspraken zijn gemaakt. Bij de projectuitgaven van de gecontroleerde jaren zijn goedkeurende verklaringen afgegeven. Voor een bezwaarprocedure ziet de Rekenkamer dan ook geen reden meer.

Wat betreft de controle op overheidsprojecten op Aruba is bij het ter perse gaan van dit rapport het accoutantsrapport 1994 ontvangen. Het rapport bevat een goedkeurende verklaring. Daarmee is de achterstand in de controle van overheidsprojecten op Aruba ook ingelopen.

Het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken blijkt nog steeds problemen te hebben met het afwickelen van nog niet geheel goedgekeurde projectuitgaven. Naar uitgaven met een totaalbedrag van Afl. 11,4 miljoen (in Nederlandse guldens f 10,5 miljoen) loopt een onderzoek.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (Hoofdstuk IV van de rijksbegroting). Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voert de administratie van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.

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 1995.

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 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (AD). Deze heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1995 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de 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 overheidsprojecten**

Sinds 1990 maakt de Algemene Rekenkamer in haar Rapporten bij de financiële verantwoording melding van achterstanden in de accountantscontrole op overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen. Met deze projecten is jaarlijks circa f 100 miljoen gemoeid.

In 1995 meldde de Rekenkamer dat de achterstanden in 1994 niet waren teruggedrongen, maar juist groter waren geworden. Met betrekking tot de overheidsprojecten van het Eilandgebied Curaçao was over de periode na 1990 nog geen accountantsrapport ontvangen (een achterstand van vier jaar). Voor het Land Nederlandse Antillen was de achterstand drie jaar.

De minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken schreef destijds in zijn reactie op dit onderzoek dat hij er alles aan zou doen om de achterstanden in de accountantscontrole zo snel mogelijk terug te dringen. Bovendien was over dit onderwerp overleg geweest tussen de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de minister-president van de Nederlandse Antillen. Daarom besloot de Rekenkamer toen nog geen bezwaar te maken tegen de achterstanden. Wel kondigde zij aan dat zij in het kader van haar rechtmatigheids-onderzoek over 1995 deze zaak opnieuw zou onderzoeken. Wanneer dan zou blijken dat de minister er niet voldoende in geslaagd was om de achterstanden in de accountantscontrole in te lopen en dat er geen maatregelen waren genomen voor een goede voortgang van de controle, zou dat leiden tot een bezwaar als bedoeld in artikel 55 lid 1 van de Comptabiliteitswet.

Tevens zou de Rekenkamer nagaan in hoeverre voortgang was geboekt bij de administratieve afwikkeling van afgeronde projecten. Ook op dit punt bleken grote achterstanden te bestaan.

Wat de accountantsrapporten betreft stelde de Rekenkamer vast dat de forse achterstanden inmiddels waren ingelopen. Begin 1996 waren de rapporten over de jaren tot en met 1994 verschenen, zowel voor het Eilandgebied Curaçao als voor het Land Nederlandse Antillen. Alle rapporten bevatten goedkeurende verklaringen bij de in de desbetreffende jaren verrichte projectuitgaven.

De rapporten over de overheidsprojecten van het Eilandgebied Curaçao werden uitgebracht door een externe accountant, die over de overheidsprojecten van het Land Nederlandse Antillen door de Stichting Overheids Accountants Bureau (OAB). Deze stichting – die in oktober 1994 tot stand kwam na een fusie van de Landsaccountantsdienst van de Nederlandse Antillen en het Eilands Accountants Bureau van het Eilandgebied Curaçao – is eindverantwoordelijk voor de door de externe accountant verrichte controles. De stichting heeft een review uitgevoerd op de werkzaamheden van de externe accountant en kon op grond daarvan met de uitgevoerde controles akkoord gaan.

De AD van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij had eerder een voorstel van de stichting voor de controle 1993–1995 goedgekeurd. Zij heeft echter geen nader onderzoek gedaan naar de uitgevoerde controlewerkzaamheden. De AD gaf aan dat in 1994/1995 de nadruk lag op het aandringen op tijdige afronding van en rapportage over de controle op de overheidsprojecten.

De accountantsrapporten bevatten een aantal kritische opmerkingen over de archivering, toegankelijkheid en volledigheid van de projectdossiers bij de met de administratie belaste Antilliaanse overheidsdienst. Het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken deelde echter mee dat de opmerkingen niet van dien aard waren dat daar specifieke maatregelen van Nederland voor nodig zijn. Wel zouden de opmerkingen aan de orde worden worden gesteld in het reguliere overleg over de projecten met de Antilliaanse autoriteiten.

Het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken had met de Stichting OAB concrete afspraken gemaakt over het uitvoeren van de controle en het opleveren van de rapporten over 1995 en latere jaren. De accountantsrapporten over 1995 dienden uiterlijk 1 september 1996 te zijn opgeleverd. Voor de daaropvolgende jaren geldt eveneens de datum van 1 september.

Bij het afsluiten van haar onderzoek had de Rekenkamer het accountantsrapport 1994 over de op Aruba uitgevoerde projecten nog niet ontvangen.

Inmiddels is dit wel ontvangen. Het bevat een goedkeurende verklaring.

Het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken bleek een begin gemaakt te hebben met de administratieve afwikkeling van afgeronde overheidsprojecten (dat wil zeggen: het verwijderen daarvan uit de verplichtingen- en voorschotadministratie). Dit gebeurt op basis van de accountantsrapporten en van de processen-verbaal van projectbeëindiging die door de Nederlandse Antillen worden opgeleverd.

De stand van zaken per eind april 1996 is weergegeven in overzicht 1.

**Overzicht 1**  
**Stand van zaken overheidsprojecten Nederlandse Antillen en Curaçao**  
**(bedragen x Afl. 1 miljoen)**

	Antillen		Curaçao	
	aantal	bedrag	aantal	bedrag
Projecten afgewikkeld voor 1990	14	41,2	4	29,2
1990–1992	41	96,2	8	12,5
1993–1995	46	105,0	7	6,2
<b>totaal</b>	<b>101</b>	<b>242,4</b>	<b>19</b>	<b>47,9</b>
Proces-verbaal beëindiging aanwezig, maar nog niet afgewikkeld voor 1990	1	3,1	4	12,3
1990–1992	9	7,6	22	45,9
1993–1994	24	37,1	25	85,5
<b>totaal</b>	<b>34</b>	<b>47,8</b>	<b>51</b>	<b>141,7</b>
<b>nog lopend</b>	<b>117</b>	<b>109,1</b>	<b>148</b>	<b>384,0</b>

Uit het overzicht blijkt dat 120 projecten tot een totaalbedrag van ruim Afl. 290 miljoen zijn afgewikkeld. Dit zijn merendeels projecten van de Nederlandse Antillen.



De Rekenkamer concludeerde dat de achterstand in de accountantscontrole voor de projecten van de Nederlandse Antillen en van Curaçao volledig is ingelopen en dat voor de controle over 1995 en de jaren daarna concrete afspraken zijn gemaakt. Bij de projectuitgaven van de gecontroleerde jaren zijn goedkeurende accountantsverklaringen afgegeven.

Op basis van haar onderzoek ziet de Rekenkamer geen aanleiding een bezwarenprocedure te starten.

Ook de achterstand in de accountantscontrole van de op Aruba uitgevoerde projecten is inmiddels ingelopen.

### **2.3 Administratieve organisatie**

De beschrijving van de administratieve organisatie is inmiddels afgerond. De Rekenkamer stelde vast dat de opzet en werking op het vereiste niveau waren. Als gevolg van een in 1995 uitgevoerde evaluatie van de in 1992 ingezette reorganisatie zal de organisatie op onderdelen worden aangepast. De Rekenkamer beveelt aan de beschrijving van de administratieve organisatie hierop aansluitend aan te passen.

### **2.4 Terugvorderen van afgekeurde projectuitgaven**

In de voorgaande rapporten bij de financiële verantwoording gaf de Rekenkamer aan dat het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken problemen had met het terugvorderen van niet goedgekeurde projectuitgaven. De Rekenkamer stelde vast dat inmiddels de op Aruba ingestelde vordering van Afl. 0,6 miljoen nagenoeg geheel is ontvangen.

In de situatie ten aanzien van de projectuitgaven die nog nader zouden worden onderzocht omdat die volgens de openbare accountant als «voldoen nog niet aan de financieringsvoorwaarden» waren gekwalificeerd, is in het afgelopen jaar feitelijk niets veranderd. Het gaat om 12 projecten tot een totaalbedrag van Afl. 11,4 miljoen (in Nederlandse guldens f 10,5 miljoen). Daarvan betreft Afl. 7,5 miljoen een project voor aanpassing van de luchthaven van Aruba. Het betreft een oud project, waarover de Rekenkamer eerder al rapporteerde (Meerjarenplan projecten Aruba, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 537, nrs. 1–2, blz. 18). De minister heeft een extern accountantskantoor opdracht gegeven de desbetreffende projectuitgaven nader te onderzoeken. Dat onderzoek is nog niet afgerond.

De Rekenkamer beveelt de minister aan op dit punt alert te blijven.

## **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

### **3.1 Rekening**

De rekening 1995 van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken bevat een bedrag van f 277,8 miljoen aan verplichtingen, f 265,1 miljoen aan uitgaven<sup>1</sup> en f 41,4 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.

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 21,3 miljoen respectievelijk f 0,7 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.

### **3.3 Saldibalans met toelichting**

Op de saldibalans staan een debet- en creditbedrag van f 3 623,8 miljoen. Van het debetbedrag is f 1 696,3 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 1 949,5 miljoen niet (zie punt 2.5 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.

# RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

## Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>38</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>39</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>39</b>
2.1	Accountantscontrole	39
2.2	Voorschottenbeheer ontwikkelingssamenwerking	39
2.3	Controle op financiële hulp	44
2.4	Afwikkeling van activiteiten uitgevoerd door consultants	45
2.5	Openbaar aanbesteden consultantsprojecten	46
2.6	Hulp via particuliere en internationale organisaties	47
2.7	Directie Kabinet en Protocol	47
2.8	Materieel beheer	47
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>48</b>
3.1	Rekening	48
3.2	Toelichting bij de rekening	48
3.3	Saldibalans met toelichting	48
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	49
	Bijlage	50

## SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In 99,9% van de verplichtingen, 99,1% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

De opzet van het beheer van voorschotten bij het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) was in 1995 voldoende ordelijk en controleerbaar. Op enkele punten voldoen het beheer en de uitvoering nog niet aan alle eisen. Zo worden sommige uitgavencategorieën ten onrechte niet als voorschot aangemerkt. Mede hierdoor was de voorschottenstand eind 1995 minimaal f 745 miljoen te laag. Verder worden sommige voorschotten afgeboekt voordat alle relevante gegevens, in het bijzonder de resultaten van de accountantscontrole, beschikbaar zijn. Tevens wordt de ontvangende instantie niet schriftelijk geïnformeerd over de definitieve vaststelling van de bijdrage. Daarnaast moet de minister nog structurele maatregelen nemen om tijdige bewaking van de voorschotten te garanderen.

De Rekenkamer beveelt de minister aan om zijn interpretatie van de regels te heroverwegen.

De minister deelt de conclusie over de opzet van het beheer. Hij acht echter het niet als voorschot aanmerken van bepaalde uitgavencategorieën voor discussie vatbaar evenals het te vroeg afboeken van voorschotten en het informeren van de ontvangende instantie. De Rekenkamer is bereid tot nader overleg over de wijze waarop de eisen die aan het financieel beheer worden gesteld doelmatig kunnen worden geëffectueerd.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft in 1995 zijn verantwoordelijkheid voor de juiste besteding van de bijdragen aan de autoriteiten van hulpontvangende landen voldoende ingevuld met het ontwikkelde controlebeleid. Al zijn toezeggingen uit eerdere jaren heeft hij omgezet in interne regelgeving. Het nieuwe beleid kon echter nog geen invloed hebben op de uitgaven in 1995, die voortvloeien uit contracten afgesloten vóór 1994. Hierdoor blijft f 47 miljoen aan uitgaven onzeker. De minister onderschrijft de conclusies van de Rekenkamer en zegde verbeteringen toe.

In opzet is een adequaat financieel beheer rondom de afwikkeling van modaliteit 4-projecten gewaarborgd. Dit zijn projecten die onder verantwoordelijkheid van DGIS worden uitgevoerd door consultants. Alleen de procedurebeschrijving voor de inhoudelijke beoordeling van declaraties en het opstellen van zogenoemde prestatieverklaringen vertoont nog lacunes. De Rekenkamer vindt dat duidelijk moet zijn wanneer een prestatieverklaring zekerheid geeft dat een declaratie overeenstemt met de opdracht en de geleverde prestatie. De procedures voor de controle door de huisaccountants bij modaliteit 4-projecten bieden in opzet voldoende garanties dat projecten representatief worden geselecteerd.

De minister zegde toe de aanbevelingen van de Rekenkamer op hun praktische toepassingsmogelijkheden te bestuderen.

Verder bleek dat DGIS bij 80% van de modaliteit 4-projecten die internationaal moeten worden aanbesteed gebruik maakt van uitzonderingsregels. Dit is opvallend omdat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking juist het internationaal aanbesteden als uitgangspunt heeft omdat dat aansluit bij zijn voorkeur voor ongebonden ontwikkelingshulp. Daarbij worden namelijk geen restricties opgelegd aangaande bijvoorbeeld het land van herkomst van goederen of diensten.

De minister ging in zijn reactie niet in op de opmerkingen over internationale aanbesteding.

Het toezicht op ontwikkelingsprojecten die worden uitgevoerd door particuliere en internationale organisaties, is verbeterd.

Bij de directie Kabinet en Protocol, verantwoordelijk voor staats- en officiële bezoeken, trof de Rekenkamer zodanige fouten en onzekerheden aan dat haar tolerantiegrenzen werden overschreden. De minister heeft de aanbevelingen van de Rekenkamer grotendeels overgenomen.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Hoofdstuk V van de Rijksbegroting). De Rekenkamer heeft over onderdelen van haar 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 1995.

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 FINANCIEEL BEHEER**

### **2.1 Accountantscontrole**

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1995 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 Voorschottenbeheer ontwikkelingssamenwerking**

#### *2.2.1 Inleiding*

De Rekenkamer uitte in haar Rapport bij de financiële verantwoording 1994 bedenkingen bij de wijze waarop het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) de administratie van voorschotten voor ontwikkelingssamenwerking bijhield. Eind 1994 bedroeg het bedrag aan uitstaande voorschotten circa f 1,3 miljard. DGIS heeft vanaf 1995 een nieuwe voorschottendefinitie toegepast en in de loop van 1995 een

uitgebreide inhaalactie uitgevoerd, gericht op de juistheid en volledigheid van de voorschottenstand. Het bedrag aan uitstaande voorschotten is vooral hierdoor gestegen tot circa f 2,1 miljard eind 1995.

De Rekenkamer onderzocht of de opzet van het beheer van voorschotten bij DGIS in 1995 zodanig ordelijk en controleerbaar was dat tot een juiste stand van de voorschotten kon worden gekomen.

Voor het boeken als voorschot en het afboeken van voorschotten hanteerde de Rekenkamer de volgende normen:

- de boeking als voorschot dient conform de (juiste) voorschotten-definitie te geschieden;
- de afboeking moet plaatsvinden na de definitieve vaststelling, dus na behandeling van alle vereiste stukken;
- de definitieve vaststelling moet schriftelijk aan de ontvangende instantie bekend worden gemaakt.

### *2.2.2 Definitie voorschotten en toepassing*

DGIS hanteert met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1995 de volgende definitie van voorschotten:

«Iedere betaling die verband houdt met verrichte en nog te verrichten prestaties waarbij te zijner tijd voor zover van toepassing de door het Rijk definitief verschuldigde bedragen op basis van een afrekening worden vastgesteld.»

Deze definitie sluit aan op de minimumeisen voor de voorschotten-(administratie), die uit de comptabele regelgeving zijn af te leiden.

De nieuwe definitie betekent dat een groot deel van de uitgaven van DGIS bij de betaling als voorschot moet worden beschouwd. Naar de mening van de Rekenkamer wordt op twee punten ten onrechte een uitzondering gemaakt.

In de eerste plaats constateerde zij dat ontwikkelingsamenwerkingsactiviteiten, die onder verantwoordelijkheid van DGIS worden uitgevoerd door consultants (modaliteit 4) niet als voorschot worden aangemerkt. In het algemeen krijgen consultants een werkvoorschot, dat gedurende de looptijd van het project blijft openstaan. Daarnaast vindt betaling plaats op basis van driemaandelijks ingediende declaraties. Het standaardcontract voorziet in het indienen van een einddeclaratie – bij contracten boven de f 0,5 miljoen –, waarbij het departement zich uitdrukkelijk het recht voorbehoudt om op eerdere declaraties terug te komen en gedane betalingen terug te vorderen. Daarnaast bepaalt het contract dat het departement ook betalingen kan terugvorderen op basis van informatie uit ander onderzoek, zoals accountantscontrole.

De Rekenkamer meent dat de betaling van de driemaandelijke declaratie als voorschot moet worden verantwoord, juist omdat deze betalingen pas na beoordeling van de einddeclaratie en ander onderzoek als definitief kunnen worden beschouwd.

De uitgaven op de betrokken activiteiten minus de daarvan reeds geboekte werkvoorschotten bedroegen in 1995 ruim f 190 miljoen. De voorschottenstand was daarom eind 1995 uitgaande van alleen de uitgaven 1995 te laag voor een bedrag van f 190 miljoen. Het financiële belang van alle eind 1995 lopende modaliteit 4-activiteiten was circa f 1,4 miljard.

In de tweede plaats gaat het om algemene jaarbijdragen aan non-gouvernementele organisaties, die volgens de procedures van DGIS niet als voorschotten behoeven te worden geboekt. De Rekenkamer concludeerde dat deze uitzonderingspositie bij een aantal jaarbijdragen niet terecht is. In de contracten met deze organisaties, onder andere de medefinancieringsorganisaties, is bepaald dat de minister een

jaarverantwoording moet ontvangen en dat de bijdragen lager kunnen uitvallen als de besteding niet conform de overeenkomst heeft plaatsgevonden. Ook hier meent de Rekenkamer dat pas na beoordeling van de eindverantwoording de hoogte van de bijdrage definitief kan worden vastgesteld. Hierdoor was de voorschottenstand eind 1995 uitgaande van alleen de uitgaven 1995 te laag voor een bedrag van minimaal f 555 miljoen.

### *2.2.3 Afboeken van voorschotten*

De Rekenkamer vindt dat afboeking van een voorschot moet plaatsvinden na vaststelling van het definitieve bedrag. In de praktijk boekt DGIS de voorschotten af als de financiële tussen- of eindrapportage van de ontvangende instantie over een activiteit is ontvangen en goedgekeurd. Indien op een later tijdstip nog een accountantsrapportage wordt ontvangen, wordt niet met afboeken van het voorschot gewacht tot ook die rapportage is beoordeeld.

De Rekenkamer vindt dat DGIS in principe alle vereiste relevante informatie moet beoordelen voor tot definitieve vaststelling en afboeking wordt overgegaan. Bij eerdere afboeking bestaat het gevaar dat aan relevante opmerkingen in latere accountantsrapporten onvoldoende aandacht wordt besteed. Zij acht dit ook in strijd met het begrip voorschottenadministratie uit de comptabele rijksregelgeving, waarin sprake is van een voorschot tot het definitieve bedrag is vastgesteld op basis van de door derden aangeleverde gegevens.

Door de gehanteerde procedure van afboeken is sprake van een te lage voorschottenstand.

Bij het onderzoek constateerde de Rekenkamer verder dat DGIS na interne definitieve vaststelling van de bijdrage geen schriftelijke mededeling hierover verzendt aan de ontvangende instantie. Hoewel dit in de comptabele rijksregelgeving niet wordt geëist, vindt de Rekenkamer dat de definitieve vaststelling vanuit het oogpunt van ordelijk financieel beheer schriftelijk bekend moet worden gemaakt. Dan weet de ontvangende instantie immers zeker of nog iets moeten worden terugbetaald en kan eventueel bezwaar worden gemaakt. Deze zienswijze wordt ondersteund door de Algemene wet bestuursrecht (concept wetsvoorstel derde tranche), waarin staat dat bij de definitieve subsidievaststelling per beschikking het bedrag aan subsidie wordt vastgesteld.

### *2.2.4 Voorschottenstand*

In de saldibalans 1995 is een voorschottenstand van bijna f 2,1 miljard opgenomen. Ten opzichte van 1994 is dit een toename van een kleine f 800 miljoen. Een toename van minimaal f 600 miljoen wordt veroorzaakt door de extra acties die DGIS, in verband met de nieuwe definitie, met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1995 heeft gevoerd om tot een juiste voorschottenstand te komen.

Verder kon op grond van de in maart 1996 nog niet afgeronde schoningsactie al circa f 180 miljoen van de uitstaande voorschotten per ultimo 1995 worden afgeboekt. De controle op de volledigheid en de juistheid van de voorschottenadministratie in 1995 is met voldoende diepgang uitgevoerd. In de inhaalactie is echter geen rekening gehouden met de gevolgen voor de voorschotten(stand) van de opmerkingen van de Rekenkamer (zie paragraaf 2.2.2 en 2.2.3). Toepassing van de nieuwe voorschottendefinitie op betalingen van vóór 1995 zou nog een aanzienlijke verhoging van de voorschottenstand te zien geven.

Gezien de resultaten van de eenmalige schoningsactie en het nog ontbreken van aanvullende maatregelen blijkt structurele bewaking van

de voorschottenstand ook in 1995 niet te zijn gegarandeerd. Deze zwakte in de administratieve organisatie brengt extra risico mee voor de door DGIS gehanteerde procedure om voorschotten af te boeken, terwijl de definitieve administratieve afwikkeling nog moet plaatsvinden.

In de toelichting bij de saldibalans 1995 is niet de in de regelgeving voorgeschreven ouderdomsanalyse van de voorschotten opgenomen. Deze kan volgens het ministerie met het huidige begrotingsadministratiesysteem niet worden gemaakt en een handmatige analyse wordt minder doelmatig geacht. Overigens vindt het ministerie dat door de diversiteit van de voorschotten de ouderdom slechts een beperkt inzicht geeft. Het departement geeft daarom, ingaande 1995, op een andere wijze inzicht in de openstaande voorschotten door een splitsing te maken tussen de openstaande voorschotten met en zonder «achterstand» en vervolgens naar jaren van achterstand. Van achterstand is sprake als de einddatum van een activiteit is verstreken en het voorschot nog openstaat. De Rekenkamer merkt hierbij op dat de informatie over de achterstanden zinvol is als (deel)verklaring voor de ouderdom van de openstaande voorschotten, maar de voorgeschreven ouderdomsanalyse niet vervangt. De ouderdom van de verstrekte voorschotten zal namelijk veelal hoger zijn gezien de soms lange looptijden van de activiteiten.

Informatie over de looptijd van voorschotten en over de oorzaak van de achterstanden ontbreekt nog in de toelichting.

#### *2.2.5 Conclusies en aanbevelingen*

De Rekenkamer concludeerde dat de opzet van het beheer van voorschotten bij DGIS in 1995 voldoende ordelijk en controleerbaar was. Er wordt een toereikende definitie van het begrip voorschotten gehanteerd en het ministerie heeft een uitgebreide actie ondernomen om de interne regelgeving aan te passen aan die definitie en de opzet daadwerkelijk in te voeren. Een en ander heeft geleid tot een aanzienlijk hoger bedrag aan uitstaande voorschotten per 31 december 1995.

Op enkele punten voldoen het beheer en de uitvoering nog niet aan alle eisen. Zo worden ten onrechte de uitgaven voor modaliteit 4-activiteiten en bepaalde jaarbijdragen niet als voorschot aangemerkt. Mede hierdoor was de voorschottenstand eind 1995 minimaal f 745 miljoen te laag.

Daarnaast worden in een aantal gevallen voorschotten afgeboekt voordat alle relevante gegevens, in het bijzonder de resultaten van de accountantscontrole, beschikbaar zijn.

Tot slot acht de Rekenkamer het niet juist dat de ontvangende instantie niet schriftelijk wordt geïnformeerd over de definitieve vaststelling van de bijdrage.

Hoewel de Rekenkamer waardering heeft voor de inhaalactie moeten nog structurele maatregelen worden genomen om tijdige bewaking van voorschotten te garanderen.

Verder is de toelichting bij de voorschottenstand in de saldibalans 1995 ten opzichte van 1994 verbeterd, maar deze geeft geen informatie over de onvolledigheid van de stand. Dit betreft bijvoorbeeld uitgaven van voor 1 januari 1995 die volgens de oude definitie niet als voorschot hoefden te worden geregistreerd, maar volgens de nieuwe wel. Ook de relatie tussen achterstand en ouderdom en de oorzaken van de achterstand zijn nog niet toegelicht.

De Rekenkamer beveelt de minister aan om zijn interpretatie van de regels te heroverwegen. Eventuele onvermijdelijke uitzonderingen moeten gemotiveerd in de interne regelgeving worden opgenomen.



## 2.2.6 Reactie minister en nawoord Rekenkamer

De minister deelde de conclusie dat de opzet van het voorschotten-beheer in 1995 voldoende ordelijk en controleerbaar was. Hij was het echter niet met de Rekenkamer eens dat de ontwikkelde en geïmplementeerde procedures niet aan de eisen voldoen en dat sommige uitgaven-categorieën ten onrechte niet als voorschot worden geboekt.

Bij het boeken van voorschotten vindt de minister dat bij modaliteit 4-projecten correcte toepassing van de procedures redelijke zekerheid over de geleverde prestaties geeft. Bij de jaarbijdragen geldt dat die in feite vooraf zijn vastgesteld. De bepaling in de overeenkomst met de medefinancieringsorganisaties over terugvordering is een ultieme sanctie bij beleidsmatige onregelmatigheden en maakt de bijdragen nog niet tot voorschot. Bovendien vindt de minister dat bij modaliteit 4-projecten en jaarbijdragen accountantscontrole niet het enige instrument hoeft te zijn om de zekerheid over de rechtmatigheid van uitgaven te bepalen. Mede van belang is het moment waarop de prestatie is geleverd.

De minister gaat volgens de Rekenkamer voorbij aan het belang van de contractueel voorgeschreven eindverantwoording over de ter beschikking gestelde gelden en mogelijkheid tot terugvordering van betalingen. Deze eindverantwoording dient, al dan niet voorzien van een accountants-verklaring, naar de mening van de Rekenkamer om vast te stellen of alle prestaties zijn geleverd. Om te waarborgen dat daaraan daadwerkelijk invulling wordt gegeven acht de Rekenkamer het nodig dat de ter beschikking gestelde gelden als voorschot worden geboekt.

Verder is de Rekenkamer van mening dat de tussentijds afgegeven prestatieverklaringen bijdragen aan het uiteindelijk verkrijgen van zekerheid, echter pas na beoordeling van de eindverantwoording kan de bijdrage definitief worden vastgesteld.

De minister merkt in zijn reactie op dat bij het afboeken van voorschotten zekerheid over de rechtmatige besteding wordt bereikt door een complex aan maatregelen, waarvan selectieve toepassing van de accountantscontrole er één is. Het moment van afgeven van de prestatieverklaring bij de rapportages van de uitvoerende instantie door de ambassades en het departement is volgens hem het juiste tijdstip voor het afboeken. Additionele toetsing gebeurt dan door accountantscontrole en andere instrumenten.

De Rekenkamer onderkent het belang van de door de minister genoemde prestatieverklaringen. Echter daar waar accountantscontrole op de eindafrekening is voorgeschreven, acht zij het van belang te waarborgen dat bij het opstellen van de prestatieverklaring ook de resultaten van de accountantscontrole worden betrokken.

De minister acht het niet nodig belanghebbenden schriftelijk te informeren over de definitieve vaststelling van een bijdrage. Hierbij voert hij aan dat uit de civielrechtelijke overeenkomsten voortvloeit dat normen van redelijkheid en billijkheid van toepassing zijn en dat afrekening volgens contractvoorwaarden plaatsvindt. Schriftelijke bekendmaking past niet in deze systematiek. Dit treedt volgens de minister in de plaats van een definitieve vaststelling. Bovendien levert het additioneel werk op zonder toegevoegde waarde.

De Rekenkamer meent dat de toegevoegde waarde is gelegen in het geven van duidelijkheid aan de belanghebbende over de hoogte van het definitief vastgestelde bedrag.

De minister schrijft tot slot dat de uitkomsten en aanbevelingen van de Rekenkamer telkens van groot nut zijn geweest om het financieel beheer bij ontwikkelingssamenwerking te verbeteren. Hij acht echter de voorgestelde maatregelen voor discussie vatbaar en wil hierover nader van gedachten wisselen.

De Rekenkamer is bereid tot nader overleg over de wijze waarop de eisen die aan het financieel beheer worden gesteld doelmatig kunnen worden geëffectueerd.

## **2.3 Controle op financiële hulp**

In de rapporten bij de financiële verantwoording 1990 tot en met 1992 is de discussie verwoord over de reikwijdte van de financiële verantwoordelijkheid van de minister bij ontwikkelingssamenwerking onder uitvoeringsmodaliteit 1. Dit zijn activiteiten waarvan het beheer ligt bij de autoriteiten van het hulpontvangende land. De Rekenkamer vond dat de minister ook verantwoordelijkheid draagt voor de juiste besteding van de bijdragen aan deze activiteiten. Naar aanleiding daarvan zegde de minister toe dat hij controleprofielen van hulpontvangende landen zou laten opstellen en accountantscontrole door deze landen zou laten toepassen en zijn oordeel over de besteding mede hierop zou baseren.

De Rekenkamer onderzocht in 1995 of de minister deze toezeggingen is nagekomen en of met de getroffen maatregelen voldoende zekerheid wordt verkregen over de rechtmatigheid van de uitgaven. Hiertoe heeft zij ook de ontvangst en behandeling van de accountantsrapporten onderzocht.

Zij onderzocht van de projectbijdragen alleen de categorie overige projecten (1995: ruim f 350 miljoen aan uitgaven).

Uit het onderzoek bleek dat de minister zijn verantwoordelijkheid voor de juiste besteding van bijdragen aan de autoriteiten van hulpontvangende landen voldoende heeft ingevuld door de ontwikkeling van een controlebeleid, waarin een ministeriële controle op de naleving van de voorwaarden is begrepen. Alle toezeggingen zijn uitgewerkt in interne regels. Zo liet de minister in 1993 een extern bureau de controlestructuur van de overheid van acht landen beschrijven (controleprofielen). Daarbij bleek dat in het algemeen geen gebruik kon worden gemaakt van die structuren. De minister besloot toen dat controles namens een hulpontvangend land, met uitzondering van India en naderhand Zuid-Afrika, moeten gebeuren door een internationaal opererend accountantskantoor.

De Rekenkamer constateerde dat, zoals de minister had toegezegd, de verplichting tot accountantscontrole meestal is opgenomen in contracten die dateren van na 1 januari 1994. Medio 1994 zegde de minister toe controle-richtlijnen – waarin minimum controle-eisen zijn vastgelegd – bij het contract te zullen opnemen en te zullen voorschrijven dat een internationaal opererend accountantskantoor de opdracht zou uitvoeren. Deze toezegging bleek feitelijk pas te zijn gerealiseerd in contracten die na augustus 1995 waren afgesloten. De kwaliteit van de namens de hulpontvangende landen uitgevoerde controles is daardoor pas sinds medio 1995 gewaarborgd.

Het nieuwe controlebeleid kon echter nog geen invloed hebben op de uitgaven in 1995, die voortvloeien uit de contracten die afgesloten zijn voor de inwerkingtreding van dit beleid. De rechtmatigheid van de daarmee in 1995 gemoeide uitgaven, f 47 miljoen verdeeld over de artikelen van de landenprogramma's en speerpunten van beleidsterrein 03 (Samenwerking met ontwikkelingslanden), blijft daardoor onzeker.

De Rekenkamer stelde verder vast dat medio 1995 in de nieuwe interne Richtlijn inschakeling accountants de verantwoordelijkheden en procedures voor de ontvangst en behandeling van accountantsrapporten afdoende zijn vastgelegd. De werking van de procedures en de inhoudelijke afhandeling van de rapporten kon eind 1995 nog niet geheel worden beoordeeld.

De Rekenkamer beval aan om ook bij contracten van vóór augustus 1995, voor zover het hulpontvangende land nog geen controle-opdracht heeft verstrekt, aan te dringen op opdrachtverstrekking aan één van de internationaal opererende accountantskantoren en op het stellen van minimum controle-eisen conform de Richtlijn inschakeling accountants. Ook vond zij dat op het departement minimaal één compleet contract, inclusief richtlijnen voor de audit, moet zijn gearcheeerd. Tot slot beval zij aan om de praktijkervaring van ambassades met de inhoudelijke behandeling van accountantsrapporten te laten documenteren om op het departement hierover inzicht te krijgen.

De minister onderschreef de conclusies van de Rekenkamer en zegde toe na te gaan of, conform de nieuwe regeling, in alle voorkomende gevallen opdracht tot accountantscontrole is verstrekt. Zo niet, dan zal actie worden ondernomen. Tevens stelde hij dat niet alleen de contracten maar ook alle bijlagen centraal worden gearcheeerd. Aan de wijze waarop de posten met de beoordeling van accountantsrapporten omgaan wordt nu en ook in de toekomst aandacht besteed.

## **2.4 Afwikkeling van activiteiten uitgevoerd door consultants**

De Rekenkamer onderzocht of in 1995 het financieel beheer rond de afwikkeling van projecten in uitvoeringsmodaliteit 4 ordelijk en controleerbaar was. Dit zijn ontwikkelingsprojecten die onder verantwoordelijkheid van het DGIS worden uitgevoerd door consultants. De Rekenkamer beoordeelde hoe het departement hun declaraties afhandelde. Zij bestudeerde de financiële dossiers van 27 projecten, met een belang van f 209,4 miljoen (15% van het totaal voor modaliteit 4) en f 42,6 miljoen aan uitgaven voor 1995 (18%).

De departementale procedurebeschrijvingen voorzien in duidelijke regels voor de financiële afhandeling van modaliteit 4-projecten en de bevoegdheden daartoe. De procedures schrijven voor dat de controllerorganisatie van DGIS de declaraties van de consultants toetst aan een aantal standaardvoorwaarden, dat de ambassades ze vervolgens inhoudelijk beoordelen en een prestatieverklaring afgeven, en dat het departement deze tot slot marginaal toetst en administratief verwerkt. In opzet is een adequaat financieel beheer rond de financiële afwikkeling van deze projecten gewaarborgd. Alleen de procedurebeschrijving voor de inhoudelijke beoordeling van declaraties en de opstelling van prestatieverklaringen door de posten maakt niet duidelijk wanneer een prestatieverklaring zekerheid geeft dat een declaratie in overeenstemming is met de opdracht en de geleverde prestatie. De Rekenkamer vindt dat uit het dossier moet blijken welke afspraken het departement en de post hebben gemaakt over de onderbouwing en toetsing van de verklaringen. Zij beveelt aan in de procedurebeschrijving op te nemen dat de posten voortaan het (niet) gebruiken van bepaalde toetsingsinstrumenten voor de opstelling van een prestatieverklaring schriftelijk moeten toelichten of verantwoorden. Op grond van de herijking van het buitenlandbeleid krijgen de ambassades meer taken en bevoegdheden en zal het ministerie de taakuitvoering achteraf toetsen. De Rekenkamer is van mening dat ook in die situatie duidelijk moet zijn op basis van welke toetsing een

prestatieverklaring voldoende zekerheid geeft over de juistheid van de declaratie en de geleverde prestatie.

De Rekenkamer concludeerde verder dat de uitvoering van de financiële beheersmaatregelen rond de afwikkeling van de declaraties door het departement over het algemeen aan de eisen voldoet. Wel vindt zij dat de controller-organisatie de procedures in alle gevallen volledig moet uitvoeren.

De Rekenkamer constateerde dat het departement medio 1995 procedures heeft opgesteld voor de controle door huisaccountants bij modaliteit 4-projecten. Daarbij werden afspraken uit 1989 geformaliseerd. Deze procedures bieden volgens de Rekenkamer in opzet voldoende garanties dat de controller-organisatie voldoende representatief projecten selecteert die volgens het controleprotocol worden beoordeeld. De controller-organisatie gaf aan bij de selectie van huisaccountants voor de review in de toekomst de uitkomst van de controlebevindingen te willen betrekken. Het gaat dan vooral om de gevallen waarin de huisaccountant ondanks ernstige tekortkomingen toch een goedkeurende verklaring heeft afgegeven.

Het is de Rekenkamer verder gebleken dat bij sommige huisaccountants onvoldoende duidelijkheid bestond over inhoud en uitvoering van de procedure rondom het controleprotocol. Dit leidde tot verschillen in controle-aanpak tussen en binnen accountantsorganisaties. Het departement is daarom eind april overleg gestart met enkele accountants.

De minister is met de Rekenkamer van mening dat de toepassing van procedures in de praktijk verder kan worden verbeterd. Hij zal de aanbevelingen hiertoe op hun praktische toepassingsmogelijkheden bestuderen.

## **2.5 Openbaar aanbesteden consultantsprojecten**

Openbare aanbesteding komt vaak voor bij de uitgaven voor modaliteit 4-projecten. Het DGIS heeft procedures ontwikkeld rond de aanbesteding van goederen en diensten, die grotendeels aansluiten op de Europese richtlijnen.

Binnen de Europese Unie heerst de mening dat bilaterale ontwikkelingshulp niet onder de Europese richtlijnen voor aanbesteding valt omdat veel hulp in de praktijk gebonden is. De huidige minister voor Ontwikkelingssamenwerking is echter een voorstander van ongebonden hulp. Daarbij worden geen restricties opgelegd aangaande bijvoorbeeld het land van herkomst van goederen en diensten. In verband met deze voorkeur zijn de procedures rond verwerving van goederen en diensten zo ingericht dat openbaar (internationaal) aanbesteden het uitgangspunt is. Daarbij worden de Europese richtlijnen op hoofdlijnen gevolgd. Desondanks stelde de Rekenkamer vast dat DGIS de afgelopen jaren gemiddeld bij circa 80% van de modaliteit 4-projecten die voor internationale aanbesteding in aanmerking komen, gebruik maakt van de uitzonderingsregels. Projecten hoeven bijvoorbeeld niet internationaal te worden aanbesteed als slechts één specifieke organisatie de benodigde kennis en ervaring bezit of als het gaat om vervolgpjecten. Een panel beoordeelt dan of internationale aanbesteding nodig is. De uitslag van die beoordeling wordt schriftelijk vastgelegd, de afwegingen die aan de besluiten ten grondslag liggen echter niet. De Rekenkamer acht dit niet wenselijk. Zij betwijfelt of de huidige procedure voldoende recht doet aan de voorkeur van de minister dat hulp in beginsel ongebonden dient te zijn.

Het viel de Rekenkamer op dat de minister, gelet op het door hem voorgestane beleid, in zijn reactie niet is ingegaan op haar opmerkingen over internationale aanbesteding.

## **2.6 Hulp via particuliere en internationale organisaties**

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1994 concludeerde de Rekenkamer dat het toezicht op ontwikkelingssamenwerkingsprojecten, die worden uitgevoerd door organisaties zonder winstoogmerk (modaliteit 3-projecten), niet toereikend was.

In 1995 heeft de minister daarom een aantal maatregelen getroffen, zoals het stellen van minimumeisen aan raamovereenkomsten met internationale organisaties en het erop toezien dat de ambassades de financiële verantwoordingen met voldoende diepgang beoordelen. Bij de acties voor een juiste voorschottenstand (zie paragraaf 2.2.4) is verder veel aandacht besteed aan het tijdig ontvangen van de rapportages.

Deze maatregelen leiden tot een verbetering van het financieel beheer bij modaliteit 3-projecten. Uit de rapportage van de AD bleek, dat de ontvangst en behandeling van de financiële verantwoordingen en het toezicht daarop nog de nodige aandacht verdient.

## **2.7 Directie Kabinet en Protocol**

De Rekenkamer onderzocht het financieel beheer bij de directie Kabinet en Protocol. Deze directie is verantwoordelijk voor staats- en officiële bezoeken en voor internationale conferenties waarbij Nederland gastheer is. De Rekenkamer heeft de correspondentie met de minister afgerond.

De Rekenkamer concludeerde dat het financieel beheer onvoldoende ordelijk en controleerbaar was. Zo was de administratieve organisatie niet volledig beschreven en leverde de directie niet tijdig en volledig informatie aan de directie Financieel-economische Zaken. Bij het sluiten van contracten was de ambtelijke integriteit niet gewaarborgd en bestond onzekerheid over een zo gunstig mogelijke verhouding van prijs en kwaliteit van gekochte diensten en prestaties.

De AD constateerde daarnaast een zodanig aantal fouten en onzekerheden, zoals het ontbreken van concurrentiestelling en/of schriftelijke stukken in de financiële verantwoording dat die de toleranties bij enkele artikelen overschreden. Dit betrof in totaal f 2,3 miljoen aan onzekerheden bij zowel de aangegane verplichtingen als de uitgaven op artikel 01.04 (Staatsbezoeken en ontvangsten op uitnodiging van de Minister-President) en in totaal f 2,8 miljoen aan fouten in de aangegane verplichtingen en f 2,9 miljoen aan onzekerheden in de uitgaven op artikel 02.02 (Uitgaven samenhangende met de Atlantische samenwerking en veiligheidszaken).

De minister antwoordde de Rekenkamer dat hij haar aanbevelingen om het financieel beheer te verbeteren grotendeels heeft overgenomen.

## **2.8 Materieel beheer**

Al enige jaren wordt door de AD vastgesteld dat het voorraad- en inventarisbeheer bij de ambassades nog niet aan de eisen voldoet. De Rekenkamer constateerde in een door haar in 1996 gepubliceerd rapport over de Huisvesting buitenlandse dienst, dat het centrale goederen-informatiesysteem, dat op basis van informatie van ambassades wordt bijgehouden, regelmatig onjuiste of onvolledige gegevens bevat (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, nr. 24 790). De Rekenkamer beval de minister aan zich te bezinnen op de mogelijkheden tot ontwikkeling van decentrale voorraad- en inventarisregistratiesystemen. Een in 1995 mede daartoe ingestelde werkgroep heeft nog geen concrete resultaten opgeleverd. Ook dreigen de activiteiten in 1996 door de aandacht voor het herijkingsproces naar de achtergrond te worden gedrongen.

### 3 FINANCIËLE VERANTWOORDING

#### 3.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1995 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 1995, Buitenlandse Zaken (x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen <sup>1</sup>	Uitgaven <sup>1</sup>	Ontvangsten
Totaal	9 183,0	7 509,9	110,2
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	9 169,6	7 443,1	110,2
Fouten/onzekerheden	13,4	66,8	0

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 506,1 miljoen respectievelijk f 170,7 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 ervan is reeds behandeld in hoofdstuk 2. Op de overige fouten en onzekerheden wordt hierna ingegaan.

Als gevolg van incidentele en structurele tekortkomingen in de administratieve organisatie bij de Dienst Gebouwen Buitenland had de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 6,6 miljoen aan verplichtingen op het artikel 05.02 (Gebouwen buitenland).

Door incidentele tekortkomingen in de administratieve organisatie waren op artikel 02.06 (Hulp in noodsituaties) f 1,7 miljoen aan verplichtingen en f 2,4 miljoen aan uitgaven onrechtmatig en op artikel 05.01 (Personeel en Materieel diplomatieke vertegenwoordigingen) f 2,4 miljoen aan uitgaven onrechtmatig en f 9,8 miljoen aan uitgaven onzeker.

#### 3.2 Toelichting bij de rekening

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

In de rekening 1995 zijn met betrekking tot beleidsveld 03 (Samenwerking met ontwikkelingslanden) vrijwel geen volume- en prestatiegegevens opgenomen. In de rekening van de beleidsvelden 01 (Algemeen) en 05 (Diplomatieke vertegenwoordigingen) zijn met betrekking tot deze gegevens niet de verschillen met de begroting 1995, maar wel die met de realisatie van het jaar 1994 toegelicht.

#### 3.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1995 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 1995, Buitenlandse Zaken (bedragen x f 1 miljoen)**

	Debet	Credit
Totaal	33 350,0	33 350,0
Niet beoordeeld <sup>1</sup>	30 856,7	2 720,2
Beoordeeld	2 493,3	30 629,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	2 463,3	30 629,8
Fouten/onzekerheden	29,0	0
Onvolledigheden	745,0	0

<sup>1</sup> Zie punt 2.5 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

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.

De Rekenkamer constateerde dat enkele posten in de saldibalans ondeugdelijk waren weergegeven. De balanspost Liquide middelen was door een te laat ontdekte boekingsfout f 0,6 miljoen te hoog weergegeven.

Bij de post voorschotten waren er fouten in de opboeking en afboeking van voorschotten tot een totaal bedrag van f 26,9 miljoen (f 18,7 miljoen te laag en f 8,2 miljoen te hoog) en was f 1,5 miljoen onzeker door tekortkomingen in de administratieve organisatie.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen, met uitzondering van de posten voorschotten (zie paragraaf 2.2.4) en de intra- en extracomptabele vorderingen.

### **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 774 miljoen dat ondeugdelijk is weergegeven met name in de voorschottenstand namelijk door fouten en onzekerheden in de mutaties van in totaal f 28,4 miljoen en door een onvolledigheid van minstens f 745 miljoen;
- de toelichtingen bij de saldibalansposten voorschotten op het aspect ouderdom en bij de intra- en extracomptabele vorderingen op het aspect invorderbaarheid.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording met uitzondering van:

- een bedrag van f 8,9 miljoen aan aangegane verplichtingen en een bedrag van f 62 miljoen aan uitgaven waaromtrent de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 4,5 miljoen aan verplichtingen en een bedrag van f 4,8 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was aangegaan respectievelijk uitgegeven.

## BIJLAGE

### Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1995 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
01.04	Staatsbezoeken en ontvangsten op uitnodiging van de Minister-President	4,2	2,3	Onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.7
02.02	Uitgaven samenhangende met de Atlantische samenwerking en Veiligheidszaken	15,8	2,8	Onrechtmatig, niet naleven regelgeving	2.7
02.06	Hulp in noodsituaties	10,0	1,7	Onrechtmatig, overige onrechtmatigheden	3.1
05.02	Gebouwen buitenland	33,3	6,6	Onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
Totaal fouten/onzekerheden			13,4		
Totaal onvolledigheden			0,0		

### Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1995 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
01.04	Staatsbezoeken en ontvangsten op uitnodiging van de Minister-President	4,2	2,3	Onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.7
02.02	Uitgaven samenhangende met de Atlantische samenwerking en Veiligheidszaken	15,8	2,9	Idem	2.7
02.06	Hulp in noodsituaties	10,0	2,4	Onrechtmatig, overige onrechtmatigheden	3.1
05.01	Personeel en Materieel diplomatieke vertegenwoordigingen	375,0	9,8	Onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
			2,4	Onrechtmatig, diverse oorzaken	3.1
03 div.art.	Artikelen met betrekking tot Landenprogramma en speerpunten	n.v.t.	47,0	Onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.3
Totaal fouten/onzekerheden			66,8		
Totaal onvolledigheden			0,0		

### Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1995, (bedragen x f 1 miljoen)

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
3	Liquide middelen	9,2	0,6	Ondeugdelijke weergave, te hoog	3.3
10	Voorschotten	2 068,0	745,0	Ondeugdelijke weergave, minimale onvolledigheid	2.2.5
			26,9	Ondeugdelijke weergave, fouten in de af- en opboeking	3.3
			1,5	Onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.3
Totaal fouten/onzekerheden			29,0		
onvolledigheden			745,0		



# RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

## Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>52</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>53</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>53</b>
2.1	Accountantscontrole en administratieve organisatie	53
2.2	Ontvangsten	56
2.3	Voorkoming en bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik	62
2.4	Bewakingskosten Luchthavens	66
2.5	Huisvestingskosten Dienst Justitiële Inrichtingen	66
2.6	Agentschappen	67
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>67</b>
3.1	Rekening	67
3.2	Toelichting bij de rekening	68
3.3	Saldibalans met toelichting	68
3.4	Financiële verantwoording agentschappen	69
3.5	Oordeel over de financiële verantwoording	70
	Bijlage	72

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie. In 100% van de verplichtingen, 93,3% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Evenals in 1994 constateert de Rekenkamer tekortkomingen in de departementale accountantscontrole. Hierdoor kon zij voor het derde achtereenvolgende jaar niet zonder meer steunen op deze controle. Inmiddels is ook de administratieve organisatie van het departement als geheel een punt van zorg. Dit werkt belemmerend op de mogelijkheden om de toegezegde verbeteringen in de accountantscontrole te realiseren.

Het financieel beheer van de arrondissementen rond boete- en transactie- en plukze-gelden is weliswaar verbeterd, maar was in 1995 nog niet voldoende ordelijk en controleerbaar. Het financieel beheer rond de griffierechten voldeed wel aan de eisen. De minister is al enige jaren in de voorwaardenscheppende sfeer bezig een goed financieel beheer te bevorderen, maar er is volgens de Rekenkamer nog onvoldoende nagedacht over welke instrumenten nodig zijn om de noodzakelijk verbeteringen bij de arrondissementen af te dwingen. Wat betreft boete- en transactiegelden was op de arrondissementen een tijdige en volledige realisatie nog niet geheel gewaarborgd; functiescheiding, vastleggen van bevoegdheden en interne controle moeten worden verbeterd. De Rekenkamer wees erop dat dit ook van belang is voor een preventief integriteitsbeleid. Ook de administratieve organisatie rond de plukze-wetgeving behoeft verbetering.

In haar reactie liet de minister weten dat haar departement in de afgelopen jaren het accent had gelegd op het vergroten van het draagvlak binnen de arrondissementen om het financieel beheer te verbeteren en minder op de ontwikkeling van instrumenten. Inmiddels is daarom het project Verbetering financieel beheer arrondissementen van start gegaan. Na afronding (voorzien per 15 december 1996) zal het toezicht op de kwaliteit van de administratieve organisatie blijvend worden ingebed in de planning en controlcyclus voor de rechterlijke organisatie. De Rekenkamer acht deze maatregelen voldoende om de gesignaleerde knelpunten op te heffen.

Ondanks inspanningen van het ministerie zijn de tekortkomingen in het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid) en in het financieel beheer van de Raden voor Rechtsbijstand en de Stichtingen Rechtsbijstand nog niet opgeheven. Hierdoor heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 305,4 miljoen aan uitgaven.

De minister zegde maatregelen toe om de problemen op te heffen.

Het M en O-beleid bij de Reclasseringsregeling was in 1995 evenmin toereikend. De hoogte van de definitieve subsidies aan reclasseringsinstellingen is grotendeels afhankelijk van productiegegevens die door de instellingen zelf worden aangeleverd. De controlerend accountant heeft echter geen uitspraak kunnen doen over de betrouwbaarheid van deze gegevens.

Justitie schoot in 1995 tekort in de beheersing van de uitgaven voor de inhuur van extern bewakingspersoneel op burgerluchthavens. Zo wordt dit personeel onvoldoende op aanwezigheid gecontroleerd en zijn de aanvragen voor extern personeel niet goed gedocumenteerd en onderbouwd. Een snelle oplossing van de problemen is niet mogelijk omdat

tussen de betrokken overheden, Justitie en de Koninklijke Marechaussee van het Ministerie van Defensie die belast is met de uitvoering van de beveiligingstaak, onenigheid bestaat over verantwoordelijkheden. Pas voorjaar 1996 is nieuw overleg gestart om te komen tot een doelmatige en doeltreffende opzet van de beheersing van de bewakingskosten burgerluchthavens.

Bij het agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst was het financieel beheer in 1995 verbeterd, al voldeed de administratieve organisatie nog niet aan de eisen. Bij het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen bestonden nog risico's in het financieel beheer en werkte de administratieve organisatie onvoldoende. De Rekenkamer constateerde ook dat de huisvestingskosten van dit agentschap ten onrechte op de begroting van Justitie zijn verantwoord, terwijl ze thuishoren op de financiële verantwoording van Rijkshuisvesting.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de 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 1995 (alsmede van de agentschappen Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)).

Uit het onderzoek naar het 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 en administratieve organisatie**

#### *2.1.1 Accountantscontrole*

In 1994 heeft de Rekenkamer een bezwaaronderzoek uitgevoerd naar de accountantscontrole bij het ministerie. Hoewel er zeker nog tekortkomingen waren, heeft zij uiteindelijk besloten geen bezwaar te maken. Wel kondigde zij aan in 1995 opnieuw aandacht te besteden aan kwaliteitsverbeteringen in de accountantscontrole. Belangrijke ijkpunten daarbij waren de tijdige aansturing van de controle, de invoering van maatregelen om de toepassing van de signaleringsnorm van f 10 miljoen op artikelniveau te waarborgen en tijdige rapportering.

De reorganisatie van de accountantsdienst (AD) heeft in 1995 positieve effecten gehad die op langere termijn versterkt kunnen doorwerken. Tevens trof de AD een aantal kwaliteitsverbeterende maatregelen. Dit heeft er toe geleid dat de aansturing van controle en de tijdigheid van de rapportering zijn verbeterd, hoewel er op beide punten nog tekortkomingen zijn. Zo is er nog geen goed plannings- en tijdverantwoordingsstelsel en werden planningsmemoranda en controleprogramma's niet tijdig geactualiseerd. Daarnaast is onvoldoende gewaarborgd dat de signaleringsnormen op artikelniveau worden gehaald.

Mede door de reorganisatie van de AD kwam de controle 1995 laat op gang. Ook werd een beroep op de AD gedaan voor advisering over andere reorganisaties van het ministerie. Alhoewel de dienst hiervoor oplossingen had gezocht, ontstonden er toch knelpunten in de uitvoering van de controle. Zo bleek dat sommige geplande controles niet of niet volledig waren uitgevoerd. Daarbij werden afwijkingen van de gekozen aanpak niet goed gemotiveerd in de dossiers vastgelegd. Ook het proces van afsluiting van de controle vertoonde nog tekortkomingen. Hierdoor kon de Rekenkamer voor het derde achtereenvolgende jaar niet zonder meer steunen op de accountantscontrole. Over 1995 moest de AD aanvullende werkzaamheden betreffende de salariscontrole verrichten voordat de Rekenkamer oordeelde dat de departementale accountantscontroles voldoende basis vormen voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording.

Aangezien het werk van de AD de basis behoort te vormen voor het oordeel van de Rekenkamer acht zij spoedige verbeteringen dringend gewenst.

#### *2.1.2 Administratieve organisatie*

De AD signaleerde een aantal problemen en risico's op het gebied van de administratieve organisatie (AO). De dienst concludeerde dat in 1995 de noodzakelijke verbeteringen onvoldoende zijn gerealiseerd. Soms was zelfs sprake van lichte achteruitgang. Belangrijke tekortkomingen zijn:

- het voeren van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie door de departementsonderdelen. Bij het departement en het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen is voor ruim f 1200 miljoen gecorrigeerd op de stand van verplichtingoverdracht. De verplichtingenadministratie wordt onvoldoende gebruikt als een plannings- en sturingsinstrument;
- de AO van een aantal diensten rondom de salarisuitgaven. Tekortkomingen betreffen de functiescheiding tussen opmaken en invoeren van mutaties, het uitvoeren van interne en aanwezigheidscontrole. Ook de betrouwbaarheid en de continuïteit van de gegevensverwerking van het salarissysteem zijn onvoldoende gewaarborgd. Door de reorganisatie is achterstand opgelopen in het op niveau brengen van de beheersmaatregelen;
- onvolkomenheden in de AO rond de materiële en personele uitgaven bij een aantal arrondissementen. De geconstateerde gebreken leidden tot onrechtmatige uitgaven voor een bedrag van f 3,2 miljoen, onvolledige weergave van de uitgaven voor een bedrag van f 0,2 miljoen en onzekerheid over de rechtmatigheid voor een bedrag van f 10,9 miljoen.

De AD stelde bovendien vast dat de aanpassing van de AO aan de in 1995 veranderde departementale structuur niet tijdig heeft plaatsgevonden. Dit leidde tot extra administratieve en controlelasten. In 1996 zal de topstructuur van het ministerie opnieuw worden herzien. Ook dit zal leiden tot ingrijpende wijzigingen in de verantwoordingsstructuur en de rapportelijnen.

De Rekenkamer onderzocht of op deze punten inmiddels actie is ondernomen. Zij stelde vast dat het Audit Committee begin 1995 besloot

dat bij de reorganisatie meer aandacht moest worden besteed aan de AO. In juni 1995 heeft de directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) een plan van aanpak opgesteld. In maart 1996 had DFEZ de beschrijvingen van de risicovolle processen afgerond. Door achterstallig onderhoud waren de wijzigingen ingrijpender geweest dan verwacht. De beschrijving van de overige processen liep vertraging op omdat door de reorganisatie de werkprocessen ingrijpend waren gewijzigd. Bovendien besloot de minister tot herinrichting van de topstructuur van het departement, wat gevolgen kan hebben voor de AO. In juni 1996 besloot het Audit Committee de planning aan te passen aan de fasering van die herinrichting. DFEZ stelde vast dat het ministerie onvoldoende capaciteit heeft om de nieuwe planning (afronding vóór 1 november 1996) te halen. DFEZ heeft verder een inzichtelijke inventarisatie gemaakt van de te beschrijven processen en de te ondernemen acties naar aanleiding van het Accountantsrapport 1995. Er is echter nog een grote inspanning vereist voor de uitvoering van de plannen.

De Rekenkamer achtte de situatie met betrekking tot de AO een punt van zorg. Juist in een tijd van veranderende omstandigheden is het van belang hiervoor aandacht te hebben.

### *2.1.3 Conclusies*

De extra inspanningen voor de AD die de verschillende reorganisaties meebrengen én de extra werkzaamheden door onvolkomenheden in de opzet en werking van de AO/IC werken belemmerend op de mogelijkheden om de AD-controle goed en tijdig te verbeteren. Omdat de AO en de AD-controle voor de minister de basis vormen voor haar verantwoordelijkheid voor een rechtmatige uitvoering van de begroting vroeg de Rekenkamer haar indringend aandacht te besteden aan de kwalitatieve verzwakking die zich aftekent.

De Rekenkamer wees er met nadruk op dat zij voor 1996 het op orde brengen van de AO/IC én een kwaliteitsverbetering van de accountantscontrole noodzakelijk acht. De beperkte vooruitgang in het afgelopen jaar, het belang van een goede AO/IC zeker in een veranderende organisatie en de verwachting dat er het komende jaar door de ontwikkelingen bij het ministerie weer veel van de AD wordt gevraagd, stelde haar op deze punten voor het komende jaar niet gerust. Zij meent dat de verbetering van de AO/IC een grote inspanning vereist en dat het departement de voorgenomen plannen met hoge prioriteit moet uitvoeren, opdat de verworvenheden van de Operatie Comptabel Bestel behouden blijven. Ook dienen er heldere prioriteiten gesteld te worden voor de kwaliteitsverbeteringen in de accountantscontrole, resulterend in een plan van aanpak met een daarbij behorend tijdspad. Verder acht de Rekenkamer het wenselijk dat de departementsleiding zich van de voortgang van de verbeteringen op de hoogte houdt en ook de Rekenkamer daarvan in kennis stelt.

### *2.1.4 Reactie minister en nawoord Rekenkamer*

De minister liet weten de zorg voor het in stand houden van een adequate en actuele AO te delen. Zij wees erop dat de accountantscontrole, hoewel er nog tekortkomingen zijn, in vergelijking met vorig jaar wederom is verbeterd.

Met betrekking tot de AO gaf zij aan dat de als gevolg van de reorganisatie in 1995 veranderde, risicovolle processen tijdig beschreven zijn. De beschrijving van de veranderde werkprocessen als gevolg van de herinrichting van de topstructuur van het ministerie in 1996 kan pas plaatsvinden nadat beslissingen over taken, bevoegdheden en verant-

woordelijkheden zijn genomen. Zij verwacht de beschrijving die nadrukkelijk deel uitmaakt van de herinrichtingsoperatie begin 1997 af te kunnen ronden. Voorts ging de minister in op de volgens haar door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen aangaande het vastleggen van verplichtingen, functiescheiding bij salarisuitgaven en de uitgaven bij arrondissementen.

Met betrekking tot de accountantscontrole stelde de minister de Rekenkamer voor om over de wijze waarop kwaliteitsverbeteringen gestalte zullen worden gegeven, op ambtelijk niveau nadere afspraken te maken. Hierbij zullen de externe adviseur van het Audit Committee en het Ministerie van Financiën worden betrokken. Voorts meende zij dat de aanvangsproblemen die zich in 1995 voordeden zich niet in die mate in 1996 zullen voordoen omdat de controle een maand eerder van start is gegaan bij een (met inachtneming van de verplichte vacatureruimte) volledige bezetting van de Departementale Accountantsdienst. De minister achtte aanvullende controlewerkzaamheden een normaal verschijnsel in het licht van een controleproces dat, gezien de dynamiek en continuïteit, wordt gekenmerkt door afwijkingen van het controleplan en de planningsmemoranda en door de aanpassing van de controlemix aan de aangetroffen omstandigheden. Over de, volgens de Rekenkamer, niet tijdig geactualiseerde planningsmemoranda en controleprogramma's die te laat zijn vastgesteld om de controle 1995 goed te kunnen aansturen merkt de minister op dat voorbijgegaan wordt aan het feit dat deze formeel nog niet vastgestelde planningsmemoranda en dergelijke, als concept bij de controle worden gehanteerd.

De Rekenkamer wijst erop dat de gesignaleerde tekortkomingen in de AO zijn gebaseerd op bevindingen van de departementale accountantsdienst die soms zelfs een lichte achteruitgang heeft vastgesteld. De Rekenkamer wijst er bovendien op dat de minister de geplande afronding van de beschrijving van de herziene werkprocessen wederom naar achteren heeft geschoven.

Voorts merkt de Rekenkamer op dat de reactie van de minister ten aanzien van de accountantscontrole de indruk wekt alsof het door de Rekenkamer bepleite plan van aanpak reguliere, lopende kwaliteitsverbeteringen in de bedrijfsvoering van de accountantsdienst zou betreffen. De Rekenkamer heeft echter willen wijzen op een structurele tekortkoming bij de accountantsdienst tot uiting komend in het niet halen van de ijkpunten voor kwaliteitsverbetering. Voorts merkt de Rekenkamer op dat zij met het begrip aanvullende werkzaamheden niet de van de oorspronkelijke planning afwijkende controlewerkzaamheden voor ogen heeft gehad. Het ging voor het derde achtereenvolgende jaar om werkzaamheden die door de accountantsdienst in aanvulling op reeds door hen afgesloten controles verricht moeten worden eer de Rekenkamer op deze controles kon steunen.

De Rekenkamer zal in 1996, mede op basis van het door de minister voorgestelde ambtelijke overleg, bijzondere aandacht schenken aan de noodzakelijke verbetering in de administratieve organisatie en de accountantscontrole en zondig overwegen bezwaar te maken.

## **2.2 Ontvangsten**

### *2.2.1 Inleiding*

In het rapport bij de financiële verantwoording 1994 signaleerde de Rekenkamer tekortkomingen in het financieel beheer bij de arrondissementen rond de ontvangstenstromen boete- en transactiegelden, griffierechten en plukze-gelden. Zij kondigde toen aan in 1995 daaraan opnieuw aandacht te besteden en eventueel bezwaar te maken als het financieel beheer in 1995 weer niet aan de eisen zou voldoen.

Belangrijkste tekortkomingen in 1994 waren de implementatie en de werking van de administratieve organisatie. De minister zegde toe de kaderstelling op het gebied van de administratieve organisatie waar nodig nader te expliciteren en met het management van de arrondissementen afspraken te maken over een adequate uitvoering daarvan.

In 1995 onderzocht de Rekenkamer welke maatregelen de minister de afgelopen jaren heeft getroffen om een verbetering in het financieel beheer te bewerkstelligen. Tevens onderzocht de Rekenkamer of het financieel beheer rondom de onderzochte ontvangsten over 1995 in opzet, bestaan en werking voldoende ordelijk en controleerbaar was. Wanneer dit niet het geval was is nagegaan of er maatregelen waren genomen om binnen een redelijke termijn tot een ordelijk en controleerbaar financieel beheer te komen.

Het totale financiële belang van de boete- en transactiegelden, griffierechten en plukze-opbrengsten bedraagt f 612,7 miljoen. Hiervan wordt f 284,3 miljoen rechtstreeks geïnd door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), het Korps Landelijke Politie Diensten en enkele niet-justitiële diensten. De overige ontvangsten ad f 328,4 miljoen worden via de arrondissementen geïnd. Dit bedrag bestaat uit f 160,6 miljoen aan boete- en transactiegelden, f 164,6 miljoen aan griffierechten en f 3,2 miljoen aan plukze-opbrengsten. Met uitzondering van de transactiegelden en de griffierechten wordt de uiteindelijke incasso verzorgd door het CJIB.

De Rekenkamer onderzocht acht van de 19 arrondissementen, samen goed voor 54% van de totale ontvangsten van de arrondissementen.

### *2.2.2 Maatregelen door de minister*

Het departement investeerde de afgelopen jaren veel in het op orde brengen van de administratieve organisatie bij de arrondissementen. Zo werden standaarden voor de vastlegging van de administratieve organisatie en modelbeschrijvingen opgesteld. Op de arrondissementen werden medewerkers administratieve organisatie aangesteld en is door middel van training het gebruik van beschrijvingen van de administratieve organisatie als managementinstrument bevorderd. Ook introduceerde het ministerie een risico-analyse aanpak, om beter te kunnen vaststellen welke processen in detail moesten worden beschreven. Tot slot is in de loop der jaren een groot aantal geautomatiseerde systemen ontwikkeld om de primaire processen te ondersteunen.

Deze maatregelen hadden zo'n positief effect dat de AD voor alle arrondissementen over 1994 een goedkeurende verklaring heeft afgegeven. Desondanks constateerde de Rekenkamer in 1994 dat het financieel beheer nog tekortkomingen vertoonde. De AD kon de goedkeurende verklaringen pas afgeven na een aanzienlijke hoeveelheid aanvullende werkzaamheden, van de arrondissementen en van de AD zelf.

Het ministerie is in 1995 gereorganiseerd. Daarbij is voor het beleids-terrein rechtspleging gekozen voor een kleinere dienst dan het oude directoraat-generaal rechtspleging, te weten de Dienst Rechtspleging (DRP). Aansturing van de arrondissementen vindt plaats in een planning & control-cyclus. De DRP maakt management- en budgetafspraken met de Directeuren Gerechtelijke Ondersteuning (DGO's). In kwartaalgesprekken tussen de regiomanagers van de DRP en de DGO's wordt de voortgang besproken. Hierover moeten de regiomanagers intern rapporteren. Het aansturingmodel en de daarbij behorende procedures zijn nog niet vastgelegd in een strategienota en een beschrijving van de administratieve organisatie.

Naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 verzocht de DRP het lokale management van de arrondissementen te onderzoeken welke leemten nog bestonden in de administratieve organisatie. De arrondissementen moesten hun bevindingen en aanbevelingen vastleggen in een voortgangsrapportage. Ook moesten zij maatregelen nemen om eventuele leemten vóór 1 februari 1996 weg te nemen en het hoofd van de DRP hierover in de voortgangsrapportage informeren.

Aan de hand van deze rapportages zouden waar nodig afspraken worden gemaakt over het tijdstip van invoering van de maatregelen. De ad moest vervolgens controleren of de afspraken waren nagekomen en de maatregelen gerealiseerd. Het lokale management zou op de juiste en tijdige naleving van de afspraken worden aangesproken. Een begeleidingscommissie van het ministerie zou het totale traject volgen en het nadere plan van aanpak en de prioriteiten vaststellen.

De Rekenkamer constateerde dat uit de voortgangsnotities niet altijd viel af te leiden wat de stand van zaken was en welke tekortkomingen nog bestonden. Bovendien ontbrak het veelal aan informatie over genomen of nog te nemen maatregelen. De DRP reageerde vrij afwachtend op de rapportages en gaf slechts aan dat deze geen aanleiding gaven tot nadere opmerkingen. Wel is de arrondissementen meegedeeld dat de AD aan de hand van zijn controlebevindingen 1995 een toetsing zal uitvoeren op de in 1995 getroffen maatregelen. De in 1996 getroffen maatregelen worden bij de reguliere accountantscontrole over 1996 beoordeeld. De voortgangsrapportages zullen aan de orde komen in de besprekingen tussen de regiomanagers en de DGO's.

De Rekenkamer vindt dat de DRP de rapportages te zeer heeft gebruikt om geïnformeerd te raken en dat onvoldoende duidelijk is wat de dienst ermee wilde en welke vervolgacties hij zou kunnen ondernemen. De DRP heeft onvoldoende maatregelen getroffen om te komen tot een goed financieel beheer van de arrondissementen rondom de ontvangsten, en onvoldoende nagedacht over instrumenten om verbeteringen te bevorderen of eventueel af te dwingen. Zij vindt dat de DRP zijn aansturingsmodel en de daarbij behorende procedures schriftelijk moet vastleggen, zodat een kader ontstaat dat in de praktijk houvast biedt bij het treffen van maatregelen.

### *2.2.3 Beschrijving administratieve organisatie*

Voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer is het van belang dat een goede administratieve organisatie wordt gekozen die systematisch en schriftelijk wordt vastgelegd. Daarna is een goede onderhoudsorganisatie nodig om de administratieve organisatie en de beschrijvingen daarvan actueel te houden. De lijnmanager moet bewaken dat de uitvoering conform de vastgestelde administratieve organisatie plaatsvindt. Het verdient aanbeveling om dit laatste periodiek door een onafhankelijke medewerker te laten toetsen.

De Rekenkamer constateerde dat de beschrijvingen van de administratieve organisatie van de boete- en transactiegelden en de griffierechten nog onvoldoende actueel waren. Ook toetste vrijwel geen enkel arrondissement periodiek het bestaan en de werking van de administratieve organisatie. Belangrijke oorzaken waren tekortkomingen in de organisatie voor het onderhoud van de beschrijvingen en de lage prioriteit die in de praktijk aan dit onderhoud wordt gegeven. De meeste onderzochte arrondissementen hebben inmiddels maatregelen getroffen om de onderhoudsorganisatie te verbeteren. De Rekenkamer acht deze maatregelen echter vrijwel nergens voldoende om de achterstanden op korte termijn weg te werken.



#### 2.2.4 Boete- en transactiegelden

Voor een juiste, tijdige en volledige verantwoording van de boete- en transactiegelden bij de arrondissementen moeten de processen voor de registratie van het proces-verbaal en de beslissingen over de afhandeling ervan zijn vastgelegd. Elk proces-verbaal doorloopt globaal drie fasen: primaire registratie, beoordeling en afdoening.

De Rekenkamer constateerde dat de tijdige en volledige registratie van processen-verbaal nog steeds niet volledig gewaarborgd was. Zo ontbraken adequate procedures voor het afhandelen van tekortkomingen bij de aanlevering van geleidelijsten. Ook bestond nog vrijwel nergens functiescheiding tussen het reserveren van parketnummers en de invoer van processen-verbaal in het geautomatiseerd systeem Compas. Hierdoor bestaat het (integriteits-)risico dat een proces-verbaal niet wordt ingevoerd. Ook aan de controle op de juistheid van de invoer werd in het algemeen nog onvoldoende aandacht besteed.

In het kader van functiescheiding is het van belang dat medewerkers in Compas uitsluitend geautoriseerd zijn voor datgene waarvoor zij bevoegd zijn. De Rekenkamer stelde vast dat nergens geheel toereikende procedures bestonden voor het aanvragen, toekennen en periodiek controleren van deze autorisaties. Voorts hadden bij veel arrondissementen functionarissen meer bevoegdheden en waren zij voor meer taken geautoriseerd dan aanvaardbaar is. Hiermee vallen belangrijke waarborgen voor de correcte registratie, verwerking en afdoening van processen-verbaal weg. Zo is het bij enkele arrondissementen mogelijk dat één medewerker een proces-verbaal geheel afwerkt. Wanneer dan ook controles op juiste invoer ervan en de genomen beslissing achteraf ontbreken, is het ontdekkingsrisico gering.

De Rekenkamer constateerde ook dat het versiebeheer van computerprogramma's nog niet was verbeterd, omdat er geen maatregelen of controlemogelijkheden bestaan om zekerheid te verkrijgen dat de geaccordeerde programmatuur ongewijzigd wordt geïmplementeerd.

Als positief punt constateerde de Rekenkamer dat Compas inmiddels is aangevuld met de zogeheten audit-trail verdachten. Dit netwerk van controletotalen legt een verband in aantallen verdachten, zodat de juiste, tijdige en volledige verwerking van ingevoerde processen-verbaal kan worden vastgesteld. Wel moet de daadwerkelijke periodieke controle met behulp van de audit-trail nog in procedures worden vastgelegd en adequaat worden uitgevoerd.

Na invoer in Compas moet de officier van justitie het proces-verbaal beoordelen en een beslissing tot verdere afhandeling nemen. Deze dient daarbij rekening te houden met richtlijnen van de minister en van het College van procureurs-generaal. De officier van justitie kan zonder rechterlijke inmenging twee beslissingen geheel zelfstandig nemen, namelijk het seponeren van een zaak of het doen van een transactievoorstel. Zijn beoordeling wordt in principe niet meer door een rechter getoetst, tenzij de belanghebbende conform artikel 12 van het Wetboek van Strafrecht zijn beklag doet bij een gerechtshof. Het voert de Rekenkamer te ver om hier uitgebreid in te gaan op de positie van de officieren van justitie. Wel viel het haar op dat er meestal binnen het Openbaar Ministerie geen enkele toetsing plaatsvond van de genomen beslissing en de hoogte van het voorgestelde transactiebedrag. Slechts in een enkel arrondissement wordt een steekproefsgewijze controle achteraf uitgevoerd. De Rekenkamer is van mening dat het neerleggen van de bevoegdheid tot het nemen van dergelijke beslissingen bij één persoon, zonder controle achteraf daarop, risico's met zich meebrengt voor integriteit en kwaliteit.

Ook op de uitoefening van door officieren van justitie gedelegeerde bevoegdheden werd nauwelijks controle uitgevoerd. Door het ontbreken van functiescheiding tussen de invoer van de beoordelingsbeslissing in Compas en het accorderen ervan is verder onvoldoende gewaarborgd dat alleen bevoegde personen een beslissing nemen en dat deze juist wordt vastgelegd in Compas. Het ontbreken van de functiescheiding werd meestal niet gecompenseerd door controles achteraf.

De arrondissementsparketten moeten de transactievorderingen innen. De Rekenkamer achtte de procedures rondom de inning en afdoening van transactiegelden in opzet voldoende ordelijk en controleerbaar. Wel constateerde zij dat bij geen enkel arrondissement periodiek aansluitingen werden gemaakt tussen de afgeboekte vorderingen in Compas en de ontvangsten in het systeem Justitie financiële administratie rekenplichtigen (Jufar), evenals tussen de openstaande vorderingen volgens Compas en volgens Jufar. Als reden hiervoor gaven de arrondissementen aan te wachten op de financiële audit-trail, omdat het verschil tussen de vorderingenstand in Jufar en in Compas zo groot is dat het uitzoeken ervan te veel tijd zou vergen. Op dit moment wordt gewerkt aan de ontwikkeling van deze audit-trail in bedragen.

De meeste gerechtelijke boeten worden door het CJIB geëxecuteerd. De Rekenkamer achtte de procedures voor de juiste, tijdige en volledige aanlevering van de boetevonnissen aan het CJIB via het Strafrecht Boete Incassosysteem in opzet voldoende ordelijk en controleerbaar.

#### *2.2.5 Griffierechten*

Van rechtzoekenden wordt veelal griffierecht geheven. De hoogte hiervan is afhankelijk van het soort zaak en soms ook van de hoogte van het bedrag waarover geprocedeerd wordt. Als een rechtzoekende on- of minvermogend is krijgt hij een zogenaamde pro deo advocaat toegevoegd en geniet hij een korting op het griffierecht. Voor een juiste, tijdige en volledige opbrengstenverantwoording moet de administratieve organisatie van de griffierechten waarborgen dat de griffie de rechten juist berekent en registreert en ze vervolgens tijdig en volledig aanlevert bij Financieel Economische Zaken (FEZ). Ook de invordering en verantwoording van deze rechten door FEZ moeten tijdig, juist en volledig plaatsvinden.

De Rekenkamer achtte het invorderings- en verantwoordingsproces voldoende ordelijk en controleerbaar. De juistheid van de berekende griffierechten was over het algemeen in opzet voldoende gewaarborgd. In vergelijking met 1994 was ook de juistheid van de verleende kortingen beter gewaarborgd. Van een klein deel van de te innen griffierechten zijn de volledigheid en tijdigheid van aanlevering aan FEZ niet voldoende gewaarborgd, omdat handmatige mutatie-/middelenstaten niet altijd worden voorzien van een doorlopende nummering en/of een cumulatieve telling. Ook de controle op de volledige verwerking van de aangeleverde griffierechten in Jufar is in vergelijking met 1994 verbeterd, maar was bij de helft van de onderzochte arrondissementen nog steeds onvoldoende omdat ze niet maandelijks werd verricht dan wel verschillen niet werden uitgezocht.

#### *2.2.6 Plukze*

Met ingang van 1 maart 1993 is de Plukze-wet in werking getreden. Deze wet heeft tot doel het uit criminele activiteiten verkregen voordeel te ontnemen en de opbrengsten ten goede te laten komen van de Staat. Daartoe stelt de officier van justitie naast de reguliere strafzaak een aparte ontnemingszaak in. Voor zekerheidstelling van verhaal kan hij op geld en goederen conservatoir beslag leggen.

In 1995 bedroegen de plukze-opbrengsten f 3,2 miljoen. Oorspronkelijk was hiervoor een bedrag van f 28 miljoen begroot. Als reden voor de tegenvallende opbrengsten noemden de arrondissementsparketten de lange doorlooptijd van de plukze-zaken. Het feit dat in veel plukze-zaken hoger beroep wordt ingesteld draagt hiertoe bij. Tevens gaven de arrondissementsparketten aan dat plukze nog niet erg leeft bij de opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie. Vooral bij kleinere zaken wordt de vraag of plukze aan de orde is nog niet automatisch gesteld.

Voor een volledige opbrengstenverantwoording moet de administratieve organisatie waarborgen dat de officier van justitie in alle gevallen moet beoordelen of een ontnemingsvordering moet worden ingesteld. Dit werd echter nergens vastgelegd. Vastlegging gebeurde pas als besloten was tot een plukze-zaak. Slechts bij één arrondissement bestond een adequate procedure voor de controle op de beoordeling van zaken. Bij het ontbreken van een dergelijke procedure bestaat het risico dat ten onrechte geen ontnemingszaak wordt ingesteld en dus opbrengsten worden misgelopen. Dit risico is des te groter omdat plukze nog niet erg leeft bij de betrokken instanties.

Sinds 1994 is de kwaliteit van de primaire registratie van plukze-zaken verbeterd. Gezien de beperkte mogelijkheden van Compas is het echter nog steeds noodzakelijk om aparte (handmatige) registraties bij te houden, wat risico's inhoudt voor de tijdigheid en volledigheid. De meeste handmatige registraties waren onvoldoende ordelijk en controleerbaar. Mede op grond hiervan constateerde de Rekenkamer dat de voortgangsbewaking, evenals de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van management-informatie, bij de meeste arrondissementen te wensen overliet. Ook vond te weinig periodieke afstemming met de bewaarders plaats over de in beslag genomen gelden en goederen.

Afdoening van een plukze-zaak kan plaatsvinden door betaling van een transactiebedrag of executie van de rechterlijke uitspraak. De Rekenkamer constateerde dat het aanbieden van transacties in 1995 nauwelijks is voorgekomen. Sinds 1995 draagt het CJIB zorg voor de executie van ontnemingsvorderingen. Ook de overdracht van te executeren ontnemingsvorderingen aan het CJIB stond in 1995 nog in de kinderschoenen. De Rekenkamer beveelt aan hiervoor standaardprocedures te ontwikkelen.

Als gevolg van de gesignaleerde knelpunten in de administratieve organisatie heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid van de verantwoorde opbrengsten uit hoofde van plukze voor f 3,2 miljoen (artikel 06.03: diverse ontvangsten rechtspraak en rechtshulp). Daarnaast zijn in de saldbalans inbeslaggenomen gelden uit hoofde van plukze verantwoord tot een bedrag van f 23,2 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.

### *2.2.7 Conclusies*

Het financieel beheer van de arrondissementen rond de boete- en transactiegelden en plukze-gelden is weliswaar verbeterd, maar was in 1995 nog niet voldoende ordelijk en controleerbaar. Het financieel beheer rond de griffierechten voldeed wel aan die eisen.

Het ministerie is al enige jaren in de voorwaardenscheppende sfeer bezig een goed financieel beheer door de arrondissementen te bevor-

deren. Vooralsnog zijn echter onvoldoende maatregelen getroffen om het gewenste effect te bereiken. Met name is onvoldoende nagedacht over de instrumenten om de noodzakelijke verbeteringen af te dwingen.

Tot slot wijst de Rekenkamer erop dat functiescheidingen en interne controle ook een belangrijke rol spelen bij een preventief integriteitsbeleid. Door de op deze punten geconstateerde gebreken in de administratieve organisatie rond de boete- en transactiegelden en plukze-gelden lopen de arrondissementen risico's bij de bewaking van de integriteit van medewerkers.

Gelet op deze bevindingen maakte de Rekenkamer bezwaar als bedoeld in de Comptabiliteitswet, artikel 55, eerste lid, tegen het financieel beheer van de arrondissementen rondom de boete- en transactiegelden. De Rekenkamer besloot nog geen bezwaar te maken tegen het financieel beheer rond de plukze-gelden, omdat 1995 pas het tweede jaar is waarin zij op dit punt tekortkomingen meldt. Bovendien is de plukze-wetgeving relatief nieuw en mag verwacht worden dat het enige tijd kost voordat het financieel beheer rondom dergelijke complexe wetgeving volledig aan de eisen voldoet.

### *2.2.8 Reactie minister en nawoord Rekenkamer*

De minister gaf aan dat het departement de laatste jaren het accent gelegd had op het vergroten van het draagvlak binnen de arrondissementen voor de noodzaak het financieel beheer te verbeteren. Zij concludeerde dat vanwege de aandacht voor draagvlakvergroting de ontwikkeling van instrumenten, die er toe kunnen bijdragen dat de noodzakelijke verbeteringen ook tijdig worden gerealiseerd, daarbij achter is gebleven. Zij startte daarom in april 1996 het project Verbetering financieel beheer arrondissementen, dat mede met behulp van externe accountants wordt uitgevoerd. Het plan van aanpak bevat een checklist met verbeterpunten voor de administratieve organisatie inzake boete- en transactiegelden, griffierechten en plukze-gelden, een fasering van te ondernemen acties en een tijdspad dat eindigt op 15 december 1996. In augustus 1996 zal een vergelijkbaar traject worden ingezet voor de administratieve organisatie inzake de overige ontvangsten en de uitgaven. Na afronding zal het toezicht op de kwaliteit van de administratieve organisatie blijvend worden ingebed in de Planning en Control-cyclus voor de rechterlijke organisatie.

De maatregelen zijn volgens de Rekenkamer toereikend om de gesignaleerde knelpunten op te heffen. Daarom heeft zij op grond van artikel 55, derde lid van de Comptabiliteitswet het bezwaar opgeheven. Zij blijft de invoering van de maatregelen met aandacht volgen.

## **2.3 Voorkoming en bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik**

### *2.3.1 Gefinancierde rechtsbijstand*

#### **2.3.1.1 Algemeen**

Op grond van de Wet op de Rechtsbijstand (WRB) kan aan minder draagkrachtigen door de overheid gefinancierde rechtsbijstand worden verleend. Een Raad voor Rechtsbijstand geeft dan aan de rechtzoekende een zogeheten toevoeging af, waarmee recht bestaat op een pro-deo advocaat en korting op het griffierecht. Van de rechtzoekende wordt een inkomensafhankelijke bijdrage gevraagd.

De Rekenkamer heeft de uitgaven voor de rechtsbijstand al enkele jaren voor een deel als onzeker aangemerkt door tekortkomingen in het beleid

ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid). De M en O-gevoeligheid bij de gefinancierde rechtsbijstand is tweeledig. M en O door rechtzoekenden is mogelijk omdat de toegang tot het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand deels inkomensafhankelijk is. Daarnaast is sprake van M en O-gevoeligheid bij de declaraties van rechtsbijstandverleners. De uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand bedroegen in 1995 f 407,2 miljoen. Circa 75% hiervan is M en O-gevoelig.

Tot 1994 bood de verouderde regelgeving onvoldoende instrumenten voor een adequaat M en O-beleid. De nieuwe WRB biedt wel een aantal instrumenten, zoals functiescheiding tussen de instantie die de toevoeging verleent en de instantie die rechtsbijstand verleent, en een verbeterde procedure voor de afgifte van inkomensverklaringen door de gemeenten. Met de invoering van de WRB waren echter nog niet alle problemen opgelost. De Rekenkamer constateerde in 1994 dat de verificatie van derdengegevens nog onvoldoende was en dat de resterende onzekerheid nog onvoldoende kon worden gekwantificeerd.

De minister kondigde toen een aantal maatregelen aan om het M en O-beleid te versterken en het financieel beheer bij de Raden voor Rechtsbijstand en de Stichtingen Rechtsbijstand te verbeteren. De Rekenkamer onderzocht de voortgang van de toegezegde maatregelen.

### 2.3.1.2 Maatregelen

Om het risico op M en O te reduceren heeft het ministerie in 1993 een procedure ontwikkeld voor de controle op inkomens- en vermogensgegevens die de rechtzoekenden bij de aanvraag verstrekken. Omdat de gemeenten hun verificatietaak niet altijd naar behoren uitvoerden, zoekt het departement naar alternatieven voor deze controle. Daarbij wordt gedacht aan het weghalen van de verificatietaak bij de gemeenten, het hanteren van een ander inkomensbegrip en het toetsen van inkomens- en vermogensgegevens aan de gegevens van de Belastingdienst. In 1995 is bij wijze van experiment in het arrondissement Amsterdam gekeken naar de mogelijkheden om belastinggegevens te gebruiken voor de draagkrachtcontrole. Naar aanleiding van dit experiment besloot het ministerie een vervolgonderzoek te starten, waarin ook de andere arrondissementen worden betrokken. Op basis van de resultaten hiervan zal het ministerie bekijken hoe men dergelijk onderzoek kan systematiseren. De Rekenkamer acht een dergelijke toetsing van essentieel belang om te kunnen vaststellen of en in welk mate, er sprake is van misbruik. Daarmee zou een schatting kunnen worden gegeven van het bedrag dat nog onzeker is nadat alle M en O-maatregelen zijn getroffen. Zij vond dat de steekproef te weinig gegevens opleverde om de resterende onzekerheid goed te kwantificeren.

Declaraties van rechtsbijstandverleners zijn M en O-gevoelig omdat de hoogte van de vergoeding afhankelijk is van de door de rechtsbijstandsverlener opgegeven procesomstandigheden en soms van de gemaakte en gedeclareerde uren. De griffies verifiëren de opgegeven procesomstandigheden op verzoek van de Raden voor Rechtsbijstand. Een enkele raad controleert zo mogelijk aan de hand van de door de advocaat meegezonden processtukken. De verificatietaak vormt voor de griffies een aanzienlijke werkbelasting, waarbij de kwaliteit onder druk staat omdat de kennis van het vergoedingenstelsel bij de griffies afneemt. Een werkgroep heeft gekeken naar manieren om de verificatie te verbeteren, maar ook naar mogelijkheden om de M en O-gevoeligheid van de regelingen te verminderen. De werkgroep concludeerde in maart 1996 dat vereenvoudiging van het vergoedingenstelsel de beste oplossing zou zijn. De Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand onderzoekt de mogelijkheden hiertoe.

Als de noodzaak tot verificatie blijft bestaan, beveelt de werkgroep aan te bezien of de huidige geautomatiseerde systemen van de griffies aangepast kunnen worden, zodat de raden via een on-line verbinding de controle van de declaraties zoveel mogelijk zelf kunnen uitvoeren.

Bij advieszaken is de vergoeding afhankelijk van het aantal door de rechtsbijstandverlener gemaakte uren. De raden hebben beperkte mogelijkheden om de urenopgave te controleren. Zij kunnen de opgaven globaal beoordelen aan de hand van een inhoudelijke toelichting en een urenspecificatie. Ook kunnen zij aanvullende bescheiden opvragen. De Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand onderzoekt of ook hier de M en O-gevoeligheid kan worden verminderd.

De minister en de betreffende instanties treffen maatregelen om het financieel beheer van de Raden voor Rechtsbijstand en de Stichtingen Rechtsbijstand te verbeteren. Zo heeft elke raad een aparte controlefunctionaris aangesteld en een controleplan opgesteld. Ook wordt voor elke raad een plan van aanpak gemaakt om tekortkomingen in de interne controle op te heffen.

Een openbaar accountant controleert de verantwoording van de raden en de stichtingen aan de hand van een controleprotocol, waarin aandacht wordt gevraagd voor de naleving van wet- en regelgeving, waaronder bepalingen voor de bestrijding van M en O.

In 1994 is een externe accountant begonnen met het opstellen van beschrijvingen van de administratieve organisatie voor de Stichtingen Rechtsbijstand. Dit project is niet afgemaakt, onder meer omdat de stichtingen nogal kritisch waren over de opgestelde beschrijvingen. Besloten is daarom dat de stichtingen zelf hun administratieve organisatie beschrijven. De uitvoering hiervan is in november 1995 gestart.

### 2.3.1.3 Conclusies

De Rekenkamer heeft waardering voor de inspanningen van het ministerie. Desondanks concludeerde zij dat de tekortkomingen in het M en O-beleid en het financieel beheer van de raden en de stichtingen nog niet zijn opgeheven. Hierdoor bestaat nog steeds onzekerheid over de rechtmatigheid van een deel van de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand. Deze onzekerheid kan niet worden gekwantificeerd.

Voor het komende jaar meent de Rekenkamer dat de getroffen en te treffen maatregelen moeten leiden tot de volgende resultaten:

- een zodanig inzicht in de mate waarin misbruik zich voordoet dat de resterende onzekerheid kan worden gekwantificeerd;
- besluitvorming over vermindering van de M en O-gevoeligheid van de regeling;
- een ordelijk en controleerbaar financieel beheer bij de Raden voor Rechtsbijstand en de Stichtingen Rechtsbijstand.

De Rekenkamer merkt het M en O-gevoelige deel van de totale uitgaven ad f 407,2 miljoen (artikel 06.03), zijnde 75% (f 305,4 miljoen) aan als onzeker als gevolg van tekortkomingen in het M en O-beleid.

Dit heeft tot gevolg dat er ook onzekerheid bestaat over de volledigheid van de griffierechten. Omdat de toelichting bij de rekening geen kwantificering bevat van de resterende onzekerheid wordt het totale ontvangstenbedrag door de Rekenkamer als onzeker aangemerkt; het betreft f 164,6 miljoen (artikel 06.02: griffierechten).

### 2.3.1.4 Reactie minister

De minister onderschreef deze conclusies op hoofdlijnen. Over de resultaten die volgens de Rekenkamer het komende jaar bereikt moeten

worden merkte zij het volgende op. In 1996 zal een steekproef met gegevens van de Belastingdienst een zodanig inzicht geven in het misbruik, dat de resterende onzekerheid kan worden gekwantificeerd.

Het onderzoek naar vermindering van de M en O-gevoeligheid van de regeling zal deels in het najaar van 1996 en deels in het voorjaar van 1997 worden afgesloten. De besluitvorming kan dan voor de zomer worden afgerond, waarna wetgeving voorbereid moet worden.

Voor de Raden voor Rechtsbijstand zal een nieuw controleprotocol ingesteld worden, waarin onder meer een oordeel wordt gevraagd over het (eigen) M en O-beleid. Bij de Stichtingen Rechtsbijstand is de voorwaarde gesteld dat de accountant bij zijn mededeling 1996 tevens verklaart dat de administratieve organisatie voldoet aan het door de minister gestelde kader.

### *2.3.2 Reclasseringsregeling*

In de rapporten bij de financiële verantwoording 1993 en 1994 rapporteerde de Rekenkamer over het M en O-beleid bij de Reclasseringsregeling. Zij kon toen geen zekerheid verkrijgen over de rechtmatigheid van de uitgaven op grond van deze regeling. Deze onzekerheid werd veroorzaakt doordat de betrouwbaarheid van de productiegegevens, die de hoogte van de definitieve subsidie grotendeels bepalen, niet kon worden vastgesteld. De productiegegevens werden namelijk door de reclasseringsinstellingen zelf aangeleverd, zonder dat daar controle op werd uitgeoefend.

In 1995 zijn de 19 reclasseringsinstellingen opgegaan in de Stichting Reclassering Nederland (SRN).

De Rekenkamer constateerde dat voor 1995 geen controleprotocol was opgesteld. Het ministerie achtte dat niet opportuun, omdat de binnenkort af te ronden Uitvoeringsregeling reclasseringsinstellingen tevens controlevoorschriften voor de accountant zal bevatten. Voor de controle 1995 is een aanvullende aanwijzing voor de accountant opgesteld. De Rekenkamer constateerde voorts dat de afronding en de implementatie van de beschrijving van de administratieve organisatie pas relatief laat in 1995 hebben plaatsgevonden. Mede daardoor kon de controlerend accountant geen uitspraak doen over de betrouwbaarheid van de productiecijfers. De SRN heeft inmiddels maatregelen genomen om te zorgen dat de productiecijfers in 1996 wel betrouwbaar zijn.

Het ministerie stelde vast dat de nieuwe regeling onduidelijk is over de maatregelen die getroffen moeten worden als onzekerheid bestaat over de betrouwbaarheid van de productiecijfers. In de Uitvoeringsregeling reclasseringsinstellingen zal worden opgenomen hoe in dat geval moet worden afgerekend.

Op grond van het voorgaande concludeerde de Rekenkamer dat het M en O-beleid over 1995 nog niet toereikend was. In principe leidt een dergelijke tekortkoming tot onzekerheid over de rechtmatigheid van de verstrekte subsidies. Vanaf 1995 laat de Rekenkamer een dergelijke onzekerheid zien in het jaar van de afrekening. In 1995 is een deel van de over het jaar 1993 verstrekte subsidies afgerekend. Dit leidde tot onzekerheid over de rechtmatigheid van de afrekeningen voor een bedrag van f 8,2 miljoen. Dit bedrag overschrijdt de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overigens niet.

De minister was met de Rekenkamer van oordeel dat de M en O-gevoeligheid van subsidieregelingen een constant punt van aandacht dient te zijn.

Zij schreef dat de Rekenkamer terecht opmerkte dat een aantal maatregelen is getroffen ten einde de betrouwbaarheid van de productie-

cijfers te waarborgen en deelde mee dat voor 1996 een belangrijke vooruitgang wordt voorzien. Overigens merkte de minister op dat de afgerekende subsidiegelden berekking hadden op incidentele project-uitgaven.

De Rekenkamer zal in 1996 bijzondere aandacht schenken aan de maatregelen die zijn getroffen en zal zo nodig overwegen bezwaar te maken.

## **2.4 Bewakingskosten Luchthavens**

Justitie is verantwoordelijk voor de beveiliging van de Nederlandse luchthavens. De Koninklijke Marechaussee (KNAR) van Defensie is belast met de uitvoering van deze beveiligingstaak op de burgerluchthavens. Een groot deel van de taken wordt door het Ministerie van Justitie echter uitbesteed aan externe beveiligingsdiensten. De uitgaven hiervoor (artikel 02.11: Personeel en materieel overige diensten) bedroegen in 1995 f 63,8 miljoen.

Justitie schoot in 1995 tekort in de beheersing van deze uitgavenpost. Er was sprake van tekortkomingen bij de controle op de aanwezigheid van het externe personeel. De halfjaarlijkse aanvragen voor extern beveiligingspersoneel waren onvoldoende gedocumenteerd en niet gebaseerd op een goede analyse van plannings- en tijdbestedingsgegevens. Er was sprake van een niet verklaard verschil tussen aangevraagde en gerealiseerde uren. Volgens de AD zou alleen een geheel nieuw geautomatiseerd systeem van planning en tijdbesteding deze problemen kunnen oplossen. Dit was medio 1996 nog niet gelukt omdat verschil van mening bestond tussen Justitie en de KMAR over wie verantwoordelijk was voor de controle op de inzet van particuliere beveiligingsbedrijven. Pas voorjaar 1996 is nieuw overleg gestart om te komen tot een doelmatige en doeltreffende opzet van de beheersing van de bewakingskosten burgerluchthavens. Een extern onderzoeksbureau maakt een analyse van de bestaande situatie en ontwikkelt voorstellen.

Volgens de Rekenkamer zal er vóór 1997 geen bevredigende oplossing voor de problematiek komen. Dit kan ook gevolgen hebben voor de lopende procedure voor Europese aanbesteding van de extern uit te besteden beveiligingswerkzaamheden. Aangezien de maximale resterende onzekerheid niet exact was vast te stellen, heeft de Rekenkamer het totale bedrag van de uitgaven als onzeker aangemerkt.

De minister van Justitie benadrukte dat het periodieke overleg tussen Justitie en KMAR over de gerezen knelpunten zich laat karakteriseren door een wederzijds positieve houding. Haar staat voor ogen dat de genomen maatregelen ter verbetering van de AO/IC en voor een exacte definiëring van de verantwoordelijkheden parallel zullen lopen met het traject van de Europese aanbesteding. Zij deelde niet de conclusie van de Rekenkamer dat de onzekerheid over de rechtmatigheid alle uitgaven betreft: zij wees er op dat de AD de resterende onzekerheid op circa f 9,6 miljoen schatte.

## **2.5 Huisvestingskosten Dienst Justitiële Inrichtingen**

Zowel in 1993 als in 1994 rapporteerde de Rekenkamer in het rapport bij de financiële verantwoording van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) dat ministeries in strijd met de regels huisvestingsuitgaven verantwoorden ten laste van hun eigen begroting. Dergelijke uitgaven horen echter thuis op de begroting van Rijks-huisvesting.



In 1995 zijn huisvestingskosten van het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in strijd met de richtlijnen in de verantwoording van Justitie opgenomen. Het betreft de volgende uitgaven:

- f 10,1 miljoen inzake bouwkosten van de penitentiaire inrichting Willem II te Tilburg. Al in 1993 en 1994 zijn uitgaven hiervoor op de Justitiebegroting verantwoord, waarvoor (achteraf) door Financiën en VROM toestemming is verleend;
- f 1,3 miljoen inzake de verbouwing van een keuken en de aanschaf van keukenapparatuur voor de penitentiaire inrichting de Grittenborgh te Hoogeveen;
- f 1,4 miljoen inzake beveiligingssystemen en een verbouwing voor de penitentiaire inrichting De Marwei te Leeuwarden.

De Rekenkamer concludeerde dat de uitgaven van agentschap DJI voor f 12,8 miljoen onrechtmatig zijn.

De minister deelde wat het project Tilburg betreft mee, omwille van een bestendige gedragslijn, de kosten in 1995, evenals in 1993 en 1994, in afwijking van de vigerende regelgeving bij het agentschap DJI, te hebben verantwoord. De uitgaven inzake het beveiligingssysteem in De Marwei te Leeuwarden zijn volgens de minister bij de DJI verantwoord omdat niet eenduidig was vast te stellen onder wiens verantwoordelijkheid ze vallen.

De minister van VROM heeft de Rekenkamer laten weten te zullen bewerkstelligen dat voortaan een correcte verantwoording van huisvestingsuitgaven gerealiseerd wordt (zie Rapport bij de financiële verantwoording VROM, paragraaf 2.8).

## **2.6 Agentschappen**

Het ministerie had in 1995 twee agentschappen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Het financieel beheer bij de ind is in 1995 verbeterd met uitzondering van de ontvangsten inzake leges toelating vreemdelingen en naturalisatieverzoeken. Deze werkzaamheden zijn in 1995 gedecentraliseerd en de administratieve organisatie voldoet nog niet aan de eisen. Hierdoor had de Rekenkamer onvoldoende zekerheid over de volledigheid van een ontvangst van f 1,5 miljoen en een vordering van f 0,6 miljoen. Ook zijn verplichtingen voor f 1,4 miljoen te weinig verantwoord.

Bij de DJI waren door onvoldoende werking van de administratieve organisatie en interne controle correctiewerkzaamheden door de AD en de dienst zelf noodzakelijk. De risico's in het financiële beheer hangen deels samen met de grootte van organisatieonderdelen en het lokale management.

Per 1 januari 1996 heeft het Centraal Justitieel Incasso Bureau de agentschapstatus verkregen. Daarnaast bestaat het voornemen om per 1 januari 1997 het agentschap Korps Landelijke Politiediensten in te stellen. Voor dit korps signaleerde de AD in zijn samenvattend rapport nog een aantal knelpunten in het financieel beheer.

## **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

### **3.1 Rekening**

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1995 van het Ministerie van Justitie (exclusief agentschappen) 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 tolerantiegrens wel overschrijden.

**Overzicht 1**  
**Bedragen van de rekening 1995, Justitie (x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen <sup>1</sup>	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	6 871,7	5 755,6	1 220,7
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	6 871,7	5 372,3	1 220,6
Belangrijke fouten/onzekerheden		383,3	0,1
Onvolledigheden <sup>2</sup>		0,2	1,4 (224,6)

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen bevat in totaal f 992,8 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.

<sup>2</sup> Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid ervan, zonder dat een indicatie kan worden gegeven van de mate van volledigheid.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage. De fouten en onzekerheden in de uitgaven en ontvangsten hadden betrekking op drie uitgavenartikelen en drie ontvangstenartikelen. Deze zijn reeds behandeld in hoofdstuk 2. Op de overige fouten en onzekerheden wordt hierna ingegaan.

Bij het ontvangstenartikel 02.02 (diverse ontvangsten politie) constateerde de Rekenkamer een onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten van twee divisies. De totale ontvangsten van deze divisies bedroegen f 56,8 miljoen. Bij het ontvangstenartikel 06.02 (griffierechten) constateerde de Rekenkamer dat naast het bedrag van f 164,6 miljoen aan onzekerheden (zie paragraaf 2.3.1) als gevolg van tekortkomingen in het M en O-beleid, het artikel voor f 0,1 miljoen onjuist was belast, voor f 1,2 miljoen onvolledig was belast en dat daarnaast onzekerheid bestond over de volledigheid van een bedrag van f 0,4 miljoen als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie. Bij het ontvangstenartikel 06.03 (diverse ontvangsten) constateerde de Rekenkamer naast de onzekerheid over de ontvangsten inzake Plukze (zie paragraaf 2.2.6) nog een onvolledige weergave van f 0,2 miljoen.

### 3.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen. Zij stelde vast dat verhoudingsgewijs veel kengetallen zijn opgenomen. Daar waar in de begroting informatie over activiteiten, prestaties en kengetallen is gegeven, bevat de toelichting overeenkomstige informatie. De toelichting geeft geen concrete uiteenzettingen over het gerealiseerde beleid. Wel worden verschillen tussen gerealiseerde en oorspronkelijk geraamde bedragen verklaard.

### 3.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1995 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 1995, Justitie (bedragen x f 1 miljoen)**

	debet	credit
Totaal	15 341,4	15 341,4
Niet beoordeeld <sup>1</sup>	11 443,9	6 073,2
Beoordeeld	3 897,5	9 268,2
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	3 897,5	9 268,2
Onvolledigheden <sup>2</sup>		(23,2)

<sup>1</sup> Zie punt 2.5 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

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

Buiten de reeds in paragraaf 2.2.6 toegelichte onzekerheid over de deugdelijke weergave van f 23,2 miljoen aan ontvangsten buiten begrotingsverband voldoet de saldibalans aan de daaraan te stellen eisen.

De toelichting bij de saldibalans voldoet eveneens aan de eisen, behalve op het punt dat er geen inzicht wordt gegeven in het verloop van de vorderingen.

### 3.4 Financiële verantwoording agentschappen

#### 3.4.1 Immigratie- en Naturalisatiedienst

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is een agentschap met het verplichtingen-/kasstelsel. Over 1995 bedroegen de totalen van het agentschap voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten respectievelijk f 300,6 miljoen, f 296,1 miljoen en f 18,7 miljoen. De rekening bevat geen belangrijke fouten en/of onzekerheden.

Overzicht 3 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1995 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 3**  
**Saldibalans 1995, Agentschap IND (bedragen x f 1 miljoen)**

	debet	credit
Totaal	562,1	562,1
Niet beoordeeld <sup>1</sup>	541,8	557,4
Beoordeeld	20,3	4,7
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	20,3	4,7
Onvolledigheden <sup>2</sup>	(0,6)	1,4

<sup>1</sup> Zie punt 2.5 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

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

In de bijlage is een specificatie opgenomen van de fouten en onzekerheden. De fouten en onzekerheden zijn behandeld in paragraaf 2.6.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen, met uitzondering van het ontbreken van een toelichting op de ouderdom, de oorzaken van de ouderdom, het verloop en de invorderbaarheid van de vorderingen.

### 3.4.2 Dienst Justitiële Inrichtingen

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is een agentschap met het verplichtingen-/kaststelsel. Over 1995 bedroegen de totalen van het agentschap voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten respectievelijk f 1 606,4 miljoen, f 1 387,1 miljoen en f 172,2 miljoen. De totalen van de saldibalans bedroegen f 1 943,6 miljoen.

Overzicht 4 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1995 van het agentschap DJI 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 tolerantiegrens wel overschrijden.

**Overzicht 4**  
**Bedragen van de rekening 1995, Agentschap DJI (x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	1 606,4	1 387,1	172,2
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	1 606,4	1 370,8	172,2
Belangrijke fouten/ onzekerheden		16,3	

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage. Buiten de reeds in paragraaf 2.5 toegelichte onrechtmatige uitgaven ter grootte van f 12,8 miljoen, constateerde de Rekenkamer nog onrechtmatige uitgaven voor een bedrag van f 0,6 miljoen en onzekerheden over de rechtmatigheid van f 2,9 miljoen aan uitgaven.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen, met uitzondering van het ontbreken van inzicht in de oorzaken van de ouderdom van de voorschotten en de invorderbaarheid van de vorderingen.

### 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 die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de 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 0,2 miljoen aan uitgaven dat op een verkeerd artikel is geboekt;
- een bedrag van f 0,2 miljoen dat te weinig aan ontvangsten is geboekt;
- een bedrag van f 23,2 miljoen aan ontvangsten in de saldibalans waarvan de volledigheid onzeker was;
- de toelichting bij de saldibalans met betrekking tot het verloop van de vorderingen.

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

- een bedrag van f 3,2 miljoen aan onrechtmatige uitgaven;
- een bedrag van f 0,1 miljoen aan onrechtmatige ontvangsten;
- een bedrag van f 1,2 miljoen aan onvolledige ontvangsten;
- een bedrag van f 380,1 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen en
- een bedrag van f 224,6 miljoen aan ontvangsten waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid kon verkrijgen.

De financiële verantwoording van het agentschap ind voldoet aan eerstgenoemde eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 0,6 miljoen aan extra-comptabele vorderingen in de saldibalans waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 1,4 miljoen aan te weinig geboekte verplichtingen in de saldibalans;
- de toelichting bij de saldibalans met betrekking tot de ouderdom, de oorzaken van de ouderdom, het verloop en de invorderbaarheid van de vorderingen.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording van het agentschap ook.

De financiële verantwoording van het agentschap DJI voldoet aan eerstgenoemde eis, met uitzondering van de toelichting bij de saldibalans met betrekking tot de oorzaken van de ouderdom van de voorschotten en de invorderbaarheid van de vorderingen.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording van het agentschap dji ook, met uitzondering van:

- een bedrag van f 13,4 miljoen aan onrechtmatige uitgaven;
- een bedrag van f 2,9 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen.

## BIJLAGE

### Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1995 (bedragen x f 1 miljoen)

Artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		paragraaf
			reden		
02.11	Personeel en materieel overige diensten	73,3	63,8	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.4
06.01	Personeel en materieel rechtspraak	939,8	3,2	Onrechtmatig, onjuist	2.1.2
			0,2	Ondeugdelijke weergave, artikel te weinig belast	2.1.2
			10,9	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.1.2
06.03	Gefinancierde rechtsbijstand	407,2	305,4	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in het M en O-beleid	2.3.1
Totaal fouten/onzekerheden			383,3		
Totaal onvolledigheden			0,2		

### Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1995 (bedragen x f 1 miljoen)

Artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		paragraaf
			reden		
02.02	Diverse ontvangsten politie	148,0	(56,8)	Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
06.02	Griffierechten	164,6	0,1	Onrechtmatig, onjuist	3.1
			1,2	Onrechtmatig, onvolledig	3.1
			(0,4)	Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
			(164,6)	Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in het M en O-beleid	2.3.1
06.03	Diverse ontvangsten	24,0	0,2	Ondeugdelijke weergave, onvolledig	3.1
			(3,2)	Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.6
Totaal fouten/onzekerheden			0,1		
Totaal onvolledigheden <sup>1</sup>			1,4		
			(224,6)		

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

### Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1995, Justitie (bedragen x f 1 miljoen)

Postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		paragraaf
			debet	credit	
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	157,2		(23,2)	Onzekerheid over volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie
Totaal onvolledigheden <sup>1</sup>				(23,2)	

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

**Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldbalans 1995 van het agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst (bedragen x f 1 miljoen)**

Postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
8	Extra-comptabele vorderingen	3,7	(0,6)		Onzekerheid over volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.6
11	Openstaande verplichtingen	4,6		1,4		Ondeugdelijke weergave, onvolledig
Totaal onvolledigheden <sup>1</sup>			(0,6)	1,4		

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

**Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1995 van het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (bedragen x f 1 miljoen)**

Postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
02	Dienst Justitiële Inrichtingen	1 387,1	12,8		Onrechtmatig	2.5
			0,6		Onrechtmatig	3.4.2
			2,9		Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.4.2
Totaal fouten/onzekerheden			16,3			

# RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

## Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>75</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>76</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>76</b>
2.1	Accountantscontrole	76
2.2	Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen	76
2.3	Definitief vaststellen bijdragen politie	80
2.4	Regelgeving Wateroverlast	82
2.5	Reservering sociale vernieuwing	83
2.6	Arbeidsvoorwaarden bewakings- en beveiligingspersoneel bij de rijksoverheid	83
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>83</b>
3.1	Rekening	83
3.2	Toelichting bij de rekening	84
3.3	Saldibalans met toelichting	84
3.4	Financiële verantwoording agentschap IVOP	85
3.5	Oordeel over de financiële verantwoording	85
	Bijlage	87



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In 100% van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De verwachtingen van de minister voor het wegwerken van de achterstanden in de controle op verrekening van neveninkomsten door de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen (DUO) zijn in 1995 niet uitgekomen. Bovendien was op een aantal punten in negatieve zin afgeweken van het vastgestelde controlebeleid. Ook bij de incasso van vorderingen was sprake van aanzienlijke achterstanden die in belangrijke mate waren ontstaan door invoerfouten. Men bleek niet altijd in staat om tijdig en inhoudelijk op bezwaarschriften te reageren. Rond het vorderingen- en debiteurenbeheer bestond in 1995 een fors aantal problemen waardoor binnen de organisatie geen sprake meer was van een eenduidig invorderingsbeleid. Hoewel het geautomatiseerd systeem van de DUO wellicht al in 1998 wordt vervangen, is investering in de aanpassing van de programmatuur onvermijdelijk, omdat de tekortkomingen van het systeem te negatieve gevolgen hebben voor uitkeringsgerechtigden en medewerkers. De minister en de Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs (USZO) waarvan de DUO sinds 1 januari 1996 deel uitmaakt, gaven aan zich in grote lijnen te kunnen vinden in de conclusies van de Rekenkamer. De minister deelde mee nog over voldoende mogelijkheden te beschikken om invloed uit te oefenen op het financieel beheer van de voormalige DUO. Uit de reactie van de USZO bleek dat zij de aanpak van de problemen serieus neemt.

Het ministerie was beter dan vorig jaar voorbereid op de vaststelling van de nieuwe bijdragen aan de politieregio's. De afrekening van de bijdrage 1993 en 1994 heeft in belangrijke mate nog in 1995 plaatsgevonden. De directie Politie zegde toe de gehanteerde werkinstructies in het vervolg geheel, vóór vaststelling van de bijdrage op zichtbare en daardoor controleerbare wijze uit te voeren. Bij de vaststelling van de bijdrage 1994 was dit soms niet gebeurd. Wel constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in de voorschottenadministratie, waardoor het saldo van voorschotten op de saldibalans niet juist is en verder geen redelijke zekerheid bestaat over de juistheid van diverse afboekingen. Aan de kwaliteit van de financiële verantwoordingen van de politieregio's kon nog het een en ander worden verbeterd, vooral bij de verantwoording van de zogenoemde bijzondere bijdragen. Eind 1995 was een fors bedrag aan oude voorschotten voor bijzondere bijdragen nog niet door de regio's als besteding verantwoord hoewel een deel daarvan al wel was uitgegeven. De Rekenkamer vindt dat deze voorschotten op korte termijn moeten worden afgerekend en beval aan de verstrekking van nieuwe voorschotten desnoods op te schorten. Verder meent zij dat de regio's de uitgaven voor de zogenoemde gerichte toedelingen separaat moeten verantwoorden, zodat achteraf kan worden getoetst of de extra bijdragen aan de beoogde doelen zijn besteed. Naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek heeft de minister inmiddels de post voorschotten op de saldibalans voor f 806 miljoen gecorrigeerd.

De inhoudelijke en procedurele verschillen die volgen uit de complexe regelingen voor schadevergoeding van wateroverlast komen de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid niet ten goede. Daarom beveelt de Rekenkamer vereenvoudiging en standaardisatie van regelingen aan.

De verantwoording van derden (zoals stichtingen) over hun bestedingen voor sociale vernieuwing werd door een aantal gemeenten onvoldoende beoordeeld en gecontroleerd.

De Rekenkamer constateerde tot slot grote verschillen tussen diverse onderzochte onderdelen van de rijksoverheid (zoals de politie en departementale beveiligingsdiensten) in de vergoedingsregelingen voor bezwarende werkomstandigheden en in de hoogte van die vergoedingen.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Hoofdstuk VII van de Rijksbegroting). 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 1995 alsmede van het agentschap Informatievoorziening Overheids-personeel (IVOP), dat per 1 januari 1995 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 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 1995 van het departement en van het agentschap IVOP 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 op basis van de AD-rapportages tot stand gekomen.

### **2.2 Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen**

#### *2.2.1 Inleiding*

De Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen (DUO) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken was tot 1996 belast met de toekenning en betaling van pensioenen, wachtgeld en uitkeringen aan voormalig overheidspersoneel. Daarna is de DUO, samen met enkele andere uitkeringsinstaties, opgegaan in de nieuwe Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs (USZO).

De Rekenkamer heeft de minister op 4 december 1995 erop gewezen dat de knelpunten in het financieel beheer die zij bij de fusiepartners in 1994 signaleerde, nog niet waren opgelost. Afschriften van deze correspondentie zijn aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden en bij de besluitvorming over het wetsvoorstel betrokken (Zie punt 4.1 van het Algemeen Gedeelte). Het financieel belang van de met het DUO-uitkeringen administratie systeem (DUAS) in 1995 betaalbaar gestelde uitkeringen bedroeg f 936 miljoen. De AD constateerde onjuistheden en onzekerheden voor een bedrag van circa f 42 miljoen. Dit bedrag heeft slechts voor een gering deel betrekking op de rekening van Binnenlandse Zaken, omdat de door DUO betaalde uitkeringen worden doorberekend aan een groot aantal opdrachtgevende instanties waaronder de departementen. De Rekenkamer heeft eind 1995/begin 1996 een vervolgonderzoek ingesteld. Daarbij heeft zij een aantal dossiers van uitkeringsgerechtigden nader onderzocht.

### *2.2.2 Controle op verrekening van neveninkomsten*

De DUO voerde een beleid dat erop was gericht controle uit te oefenen op het bestaan en de omvang van nieuwe inkomsten tijdens het recht op uitkering om zo uitkeringsfraude te voorkomen en te bestrijden. De Rekenkamer rapporteerde al jaren dat er achterstand bestond in de uitvoering van dit beleid. Naar aanleiding van het rechtmatigheids-onderzoek 1993 heeft de Rekenkamer overeenkomstig artikel 55 van de Comptabiliteitswet bezwaar gemaakt. In verband hiermee bood de minister de Tweede Kamer in oktober 1994 een tijdschema aan om de achterstanden in te lopen. Ten opzichte van dit tijdschema ontstond echter weer vertraging (zie rapporten bij de financiële verantwoording 1994). De minister gaf toen aan maatregelen te hebben genomen om het tijdschema toch nog te kunnen halen. Eind augustus 1995 deelde hij de Tweede Kamer mee dat hij verwachtte dat:

- eind 1995 de achterstand met betrekking tot de uitkeringsjaren 1991 en 1992 geheel zou zijn weggewerkt;
- eind 1995 de achterstand voor de uitkeringsjaren 1993 en 1994 voor het grootste deel zou zijn weggewerkt;
- de resterende achterstanden vóór medio 1996 konden zijn weggevoerd.

De Rekenkamer constateerde in het vervolgonderzoek dat ook deze verwachtingen niet waren uitgekomen. De belastingcontrole op neveninkomsten over 1991 en 1992 was pas in april 1996 afgerond. Van de wachtgelden 1993 moest eind 1995 nog 53% en van de uitkeringen nog 21 % worden gecontroleerd. De controle over 1994 was nog maar pas begonnen.

Ondanks de vertraging ging men er vanuit dat de achterstanden volgens planning zouden worden weggewerkt, vooral omdat de USZO een belangrijk deel van de controle inmiddels met behulp van het Neveninkomsten Controlesysteem (NICOS) kon uitvoeren, waardoor de gegevens van de Belastingdienst op eenvoudige wijze konden worden vergeleken met die van het DUAS. Controle op uitkeringsgerechtigden met neveninkomsten uit eigen bedrijf kon echter niet met het NICOS worden uitgevoerd.

Verder constateerde de AD dat de DUO in negatieve zin van het vastgestelde controlebeleid was afgeweken bij de toezending, archivering en onderbouwing van informatieformulieren, jaarverklaringen en jaarafrekeningen. Een belangrijke groep uitkeringsgerechtigden was daardoor in 1995 niet verzocht om een jaaropgave van de neveninkomsten. De Rekenkamer plaatste verder kanttekeningen bij de kwaliteit en beschikbaarheid van met name de oude dossiers. Het raadplegen

hiervan kostte veel tijd en het risico bestond dat voor verrekening relevante stukken over het hoofd werden gezien. In één geval leidde dit er zelfs toe dat twee afdelingen van de DUO met elkaar strijdige besluiten aan een cliënt schriftelijk hadden medegedeeld. Verder wees de Rekenkamer op de handmatige aanpassingen van de tolerantie-marges die in 1995, zonder overleg met de AD, hadden plaatsgevonden om zo het aantal te controleren dossiers te beperken. Ook plaatste zij kanttekeningen bij het besluit om de controle op uitkeringen 1993 geheel te staken en uitkeringen 1994 slechts beperkt te controleren, terwijl het foutpercentage dat uit de steekproef naar voren kwam onaanvaardbaar werd geacht. Tot slot gaf zij aan dat terugvordering van te verrekenen neveninkomsten, gelet op de achterstanden, als gevolg van verjaring niet altijd meer mogelijk zou zijn.

### *2.2.3 Achterstanden in vorderingenbeheer en incasso*

Eind 1995 schreef de Rekenkamer de minister van Binnenlandse Zaken dat er onzekerheid bestond over de volledigheid en de waarde van de aan de USZO over te dragen vorderingen als gevolg van forse achterstanden bij de incasso van vorderingen op de uitkeringsgerechtigden. Medio maart 1996 bestond er overigens nog geen volledige duidelijkheid over de vraag wie de vorderingen moest afwickelen nu de DUO op 1 januari 1996 was opgegaan in de USZO en wat er met de te ontvangen bedragen zou gebeuren. Volgens het Directoraat Generaal Management en Personeelsbeleid (DGMP) waren er principe-afspraken met de USZO gemaakt. Het saldo aan debiteuren van de DUO in de administratie van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) zou worden overgedragen aan de USZO. Die zou voor de verdere afwikkeling van de vorderingen zorgen. De ontvangsten zouden terugvloeien naar de verschillende opdrachtgevers, waaronder de departementen. Het risico voor oninbaarheid van oude vorderingen kwam daarmee voor rekening van de opdrachtgevers. Gezien deze afspraken achtte de Rekenkamer het van groot belang dat het ministerie waarborgde dat de USZO aantoonbaar een actief vorderingenbeleid zou voeren.

Eind 1995 stond nog circa f 8 miljoen aan extra-comptabele vorderingen van de DUO in de departementale administratie open (4000 vorderingen). Van meer dan 43 000 automatisch door het DUAS gegenereerde vorderingen (circa f 18 miljoen) moest worden nagegaan of ze in rechte afdwingbaar waren. Een deel van deze nog te beoordelen vorderingen was ontstaan in 1993. Deze achterstand in de incasso is voor een belangrijk deel ontstaan doordat de uitvoerende produktbureaus veelvuldig invoerfouten maakten. Medewerkers van de DUO moesten daarom grote aantallen vorderingen per maand afzonderlijk op hun realiteitsgehalte beoordelen.

De achterstand bemoeilijkte de incasso, temeer daar de DUO niet steeds in staat bleek tijdig en inhoudelijk op bezwaarschriften van cliënten te reageren.

Naast deze knelpunten onderkende de DUO nog een fors aantal problemen rondom het vorderingen- en debiteurenbeheer. Hierdoor bestond binnen de organisatie geen eenduidig invorderingsbeleid.

Begin 1996 was op initiatief van het (nieuwe) management van de USZO een project van start gegaan waarin de problemen integraal werden aangepakt. Met het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd overleg gevoerd over verstrekkende maatregelen om de aanwas en de voorraad van vorderingen op beheerste wijze te verminderen. De USZO gaf aan hiertoe al een aantal organisatorische maatregelen te hebben genomen.

#### *2.2.4 Verwerkingsomgeving van het DUAS*

In 1994 constateerde de Rekenkamer dat er in en om de uitkeringen-administratie van de DUO sprake was van een onordelijk en deels oncontroleerbaar financieel beheer. In verband met de totstandkoming van de USZO vond zij dat het DUAS per 1 januari 1996 goed moest functioneren. De minister gaf aan dat het DUAS slechts tot 1 januari 1998 in stand werd gehouden. Nieuwe investeringen in de aanpassing van de programmatuur lagen daarom niet in de rede.

Door de aanpassingen in de regelgeving en door de negatieve gevolgen die uitkeringsgerechtigden en medewerkers van de tekortkomingen van het systeem ondervonden, was echter in 1995 een groot aantal wijzigingen in de programmatuur doorgevoerd. Het DUAS ondersteunde met name de verificatiefunctie onvoldoende. Opvallend hierbij was dat het systeem dat eind 1993 in gebruik was genomen begin 1996 niet eens beschikte over de mogelijkheid om voorlopige opgaven van neveninkomsten te onderscheiden van definitieve. Hierdoor vond onvoldoende bewaking plaats van de juiste verrekening van neveninkomsten bij de maandelijkse betalingen aan 3000 uitkeringsgerechtigden. Investering in verdere aanpassing kon volgens de Rekenkamer niet worden vermeden.

In 1995 concludeerde de EDP-auditpool van Financiën dat de taak- en functie-inhoud van de afdeling Infrastructuurbeheer weliswaar was verbeterd maar nog onvoldoende was ingevuld. Ook stelde zij vast dat de integriteit en exclusiviteit van de gegevens onvoldoende gewaarborgd waren door het ontbreken van toereikende interne controles op het gegevensverwerkingsproces, het bestandsbeheer en het programma-beheer. Dit werd toegeschreven aan een kwantitatieve en kwalitatieve onderbezetting van de afdeling Interne Controle.

De AD gaf aan dat de gebreken gevolgen hebben voor alle systemen die in de onderzochte verwerkingsomgeving functioneren. Ook de integriteit van de gegevens in het NICOS zou dus niet voldoende gewaarborgd kunnen zijn. Mede omdat de afdeling Interne Controle onvoldoende aan haar reguliere taken toekwam, stelde het hoofd eind 1995 voor om het takenpakket aan te passen. Gelet op de ernst van de opmerkingen van de EDP-auditpool en de verstreckende gevolgen die de AD daaraan verbond, was het van belang dat dit op korte termijn gebeurde en dat de afspraken binnen de USZO zo spoedig mogelijk werden bekrachtigd.

#### *2.2.5 Conclusie*

In december 1995 schreef de Rekenkamer aan de minister dat reeds sprake had moeten zijn van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Omdat dit per 1 januari 1996 niet haalbaar leek mocht worden verwacht dat er toereikende plannen van aanpak zouden zijn waarin was aangegeven hoe en volgens welk tijdpad de huidige knelpunten moesten worden opgelost. Medio maart 1996 waren dergelijke plannen nog niet beschikbaar.

Het wegwerken van de achterstanden in 1994 en 1995 verliep niet volgens de aangepaste planning en bovendien was bij de uitvoering op een aantal punten in negatieve zin afgeweken van het vastgestelde controlebeleid. De Rekenkamer achtte dit teleurstellend. Ondanks de onbevredigende situatie besloot zij niet wederom bezwaar tegen het financieel beheer te maken omdat per januari 1996 het financieel beheer rond deze ontslaguitkeringen tot de verantwoordelijkheid van de USZO behoort. Ook bij de incasso van vorderingen was sprake van aanzienlijke achterstanden. Volgens de Rekenkamer was de situatie hier zorgelijk. Zij

drong er dan ook op aan dat op zeer korte termijn adequate maatregelen werden getroffen om de problemen op te heffen. Dit klemt temeer daar een aantal van de knelpunten verstrekkende gevolgen kan hebben voor de uitkeringsgerechtigden.

Andere knelpunten waren de onduidelijke taaken functie-inhoud van de afdeling Interne Controle en de ontoereikende programmatuur van het DUAS. Het in bedrijf houden van dit geautomatiseerde systeem zou noodzakelijkerwijs met investeringen in programmatuur gepaard gaan.

#### *2.2.6 Antwoord minister en nawoord Rekenkamer*

De minister gaf aan dat de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer sinds 1 januari 1996 weliswaar bij de USZO lag, maar dat hij nog steeds over voldoende mogelijkheden beschikte om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van het financieel beheer rond ontslaguitkeringen. Deze mogelijkheden vloeien voort uit de (deels tijdelijke) functies van het ministerie als moederorganisatie en als opdrachtgever voor de operatie Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen en voor de uitvoering van de diverse uitkeringsregelingen. Hij gaf aan dat het niet zijn bedoeling was om per 1 januari 1996 van zijn betrokkenheid en verantwoordelijkheid bij de USZO af te zien. In dit verband wees hij erop dat hij nog onlangs schriftelijk was ingegaan op diverse toekomstgerichte maatregelen en dat hij voorts een extra investering aan de USZO had toegezegd voor het wegwerken van de huidige achterstanden. De minister liet verder weten dat de bedragen van de intra- en extracomptabele vorderingen die ultimo 1995 openstonden in de departementale administratie de reguliere overloop betroffen.

De minister had het rapport van de Rekenkamer voor commentaar voorgelegd aan de USZO. Hij kon zich in grote lijnen vinden in haar reactie. De USZO was het op hoofdlijnen eens met de conclusies van de Rekenkamer.

Zij liet verder weten dat zij de vorderingenproblematiek als speerpunt had gedefinieerd. Over de investeringen in het DUAS merkte de USZO op dat doorlopend zal worden gezien welke investeringen noodzakelijk zijn en hoe een goede uitvoering van de processen kan worden bereikt. Ten aanzien van de herziening van het takenpakket van de afdeling Interne Controle liet de USZO weten dat de desbetreffende taken inmiddels zijn overgedragen aan de Gemeenschappelijke Accountantsdienst en aan diverse afdelingen binnen de USZO. De afdeling Interne Controle is nu opgesplitst in onderdelen.

De Rekenkamer stelt vast dat de situatie rond het financieel beheer nog steeds zorgelijk is. In het Algemeen gedeelte van deze bundel wordt verder ingegaan op de stand van zaken rond het financieel beheer bij USZO.

### **2.3 Definitief vaststellen bijdragen politie**

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1994 constateerde de Rekenkamer enkele knelpunten bij het definitief vaststellen van bijdragen aan de politie. In 1995 onderzocht zij of de directie Politie deze knelpunten had opgelost, aanbevelingen had opgevolgd en toezeggingen was nagekomen. Ook is aandacht besteed aan de voorschottenadministratie.

Het ministerie was beter dan vorig jaar voorbereid op de vaststelling van de nieuwe bijdrage aan de politieregio's. De onderzochte dossiers maakten een ordelijke en verzorgde indruk; voor 1995 was een controleprotocol opgesteld en men beschikte over toereikende werkinstructies die jaarlijks worden bijgesteld. De directie Politie zegde toe deze

werkinstructies voortaan geheel, vóór vaststelling van de rijksbijdrage op zichtbare wijze te zullen uitvoeren. Bij de vaststelling van de bijdragen 1994 was dit op belangrijke punten niet gebeurd.

De Rekenkamer constateerde tekortkomingen in de voorschottenadministratie van de directie. Als gevolg hiervan kon geen volledig beeld worden verkregen van de in 1995 afgerekende voorschotten. De directie FEZ zegde toe de noodzakelijke aansluitingen in 1996 wel aan de hand van de voorschottenadministratie te kunnen maken. Verder kon de Rekenkamer geen redelijke zekerheid verkrijgen over de juistheid van f 205 miljoen aan afboekingen van oude voorschotten. Een deel hiervan was namelijk op onvoldoende bewijsmateriaal afgeboekt. De noodzakelijke bewijsstukken waren nooit van de gemeenten ontvangen of binnen het departement zoekgeraakt. Voorts was ruim f 29 miljoen aan betalingen ten onrechte niet als voorschot verantwoord en ruim f 800 miljoen aan afgerekende voorschotten ten onrechte niet afgeboekt, waardoor het bedrag in de saldibalans te hoog was. De directie FEZ gaf aan dat een en ander verband hield met de mogelijkheden van het geautomatiseerde systeem dat daarom inmiddels was aangepast.

De bijdrage 1993 is voor 24 regio's en de bijdrage 1994 voor 19 van de 25 regio's in 1995 vastgesteld. De bijdragen aan de overige regio's konden, door tekortkomingen in hun verantwoordingen, niet in dat jaar worden vastgesteld. In drie gevallen had de directie Politie de rijksbijdrage op een onjuist bedrag vastgesteld en door een tekortkoming in de vaststellingsbrieven was circa f 7 miljoen aan reorganisatiebijdragen niet vastgesteld.

Aan de kwaliteit van de financiële verantwoording door de regio's kon ook volgens de directie Politie het een en ander worden verbeterd. Ongeveer de helft van de regio's had de jaarrekening niet tijds ingediend en slechts één regio had bij de aanbidding van de verantwoordingsdocumenten direct aan de vereisten voldaan. De helft van de eenmaal ingediende jaarrekeningen bevatte geen accountantsverslag. Zes van deze jaarrekeningen waren voorzien van een accountantsverklaring waarin de verwijzing naar het controleprotocol ontbrak. De directie Politie heeft acties ondernomen om deze tekortkomingen in de verantwoordingen zoveel mogelijk te doen herstellen. In een evaluatienota gaf zij aan dat met name de verantwoording van bijzondere bijdragen nog verbetering behoeft.

Een fors bedrag aan oude voorschotten was niet door de regio's als besteding verantwoord hoewel een deel van dit bedrag al wel was besteed. Deze voorschotten hadden voornamelijk betrekking op huisvestingskosten. Omdat de regio's deze bestedingen niet als zodanig in hun verantwoording opnamen, kon de directie de bijdragen niet vaststellen. Eind 1995 moest in verband hiermee nog circa f 138 miljoen aan voorschotten 1990–1994 worden afgerekend. Dit moest volgens de Rekenkamer op korte termijn gebeuren. Zij beval daarom aan dat de minister in voorkomende gevallen desnoods gebruik maakt van zijn bevoegdheid om de verstrekking van voorschotten op te schorten.

De AD constateerde dat door een omissie in de regelgeving van het departement bij de regio's geen duidelijkheid bestond over de vraag of zij de zogenoemde gerichte toedelingen als bijzondere of als algemene bijdrage moesten verantwoorden. Gerichte toedelingen zijn verhogingen van bijdragen. Een dergelijke verhoging kwam bijvoorbeeld tot stand met een door de Tweede Kamer aangenomen amendement op grond waarvan f 40 miljoen beschikbaar kwam voor de uitbreiding van het aantal agenten («meer blauw op straat»). Het ging jaarlijks om f 150 tot f 200 miljoen.

Door die onduidelijkheid verantwoordde een deel van de regio's de uitgaven van deze toedelingen wel separaat, en een deel niet. Deze uitgaven moeten volgens de Rekenkamer wel separaat worden verantwoord zodat achteraf kan worden getoetst of het extra bedrag aan het beoogde doel is besteed.

Ten aanzien van de afboekingen ad f 205 miljoen waarover de Rekenkamer geen redelijke zekerheid heeft kunnen verkrijgen, achtte de minister het voldoende aannemelijk dat deze oude voorschotten waren besteed aan het beoogde doel. Een specificatie was in een laat stadium alsnog ondershands overgelegd. Hij merkte op dat de reorganisatie van de politie er mede debet aan was dat het financieel beheer op dat punt wellicht niet voldoende aandacht heeft gekregen. Over het niet tijdig verwerken van de afgerekende voorschotten in de voorschottenadministratie deelde de minister mee dat de saldibalans 1995 op dat punt alsnog was aangepast met een bedrag van f 806 miljoen en nader toegelicht.

De minister had er bij de regio's op aangedrongen de verantwoordingsdocumenten in verband met huisvestingskosten in te zenden. De regio's hebben volgens hem inmiddels actie ondernomen. De minister deelde de conclusie dat de verantwoording van de regio's moet verbeteren en zegde toe dat hij daarop zal blijven aandringen. Hij merkte verder op dat de regelgeving geen grondslag biedt voor de Rekenkamereis dat de regio's gerichte toedelingen die via de algemene bijdrage ter beschikking worden gesteld separaat moeten verantwoorden. De minister zal de mening van de Rekenkamer op dit punt betrekken bij de nadere evaluatie van de Politiewet 1993, die nog dit jaar is voorzien.

Tot slot gaf de minister aan dat hij nog geen gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om voorschotten op te schorten omdat de regio's nog moeten toegroeien naar de eisen van wet- en regelgeving. In een recente circulaire is de mogelijkheid tot opschorting echter expliciet opgehouden.

De Rekenkamer heeft de door de minister aangekondigde correctie van f 806 miljoen in de saldibalans in haar oordeel verwerkt. Zij merkt verder op dat de door de minister genoemde specificaties op een dusdanig tijdstip zijn overgelegd dat een grondig onderzoek niet meer mogelijk was. Wel stelde zij vast dat de specificaties (de f 205 miljoen waarover de Rekenkamer geen redelijke zekerheid heeft kunnen verkrijgen) niet geheel aansloten op de in de toelichtingen bij de saldibalansen opgenomen bedragen waardoor zij aan de Rekenkamer uiteindelijk toch geen redelijke zekerheid konden verschaffen.

## **2.4 Regelgeving Wateroverlast**

Voor de afwikkeling van de schade van wateroverlast in 1993 en 1995 is in 1995 circa f 137 miljoen aan uitgaven verantwoord. De uitgaven zijn voor f 35 miljoen verantwoord op artikel 02.04 (diverse bijdragen aan provincies en gemeenten), voor circa f 92 miljoen op artikel 05.21 (openbare veiligheid) en voor circa f 10 miljoen op artikel 05.23 (bijdragen regionale politie). Bij de afwikkeling van de schade heeft het ministerie een tiental verschillende bijdrage- en uitkeringsregelingen toegepast. Met de regelingen worden onder meer middelen aan gedupeerden uitbetaald als gedeeltelijke vergoeding van geleden schade, bereddings- en administratiekosten. De bijdrage- en uitkeringsregelingen kennen elk hun eigen verantwoordings- en controle-regime. De AD merkte op dat het grote aantal inhoudelijke en procedurele verschillen dat uit de complexe regelingen voortvloeit, de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid niet ten goede komt. De Rekenkamer acht, evenals de AD, vereenvoudiging en standaardisering van dergelijke regelingen gewenst.



## **2.5 Reservering sociale vernieuwing**

Sinds 1994 geschieden de betalingen op grond van de Tijdelijke Wet Stimulering Sociale Vernieuwing centraal door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit departement betaalde daartoe in 1994 f 675 miljoen en in 1995 f 830 miljoen aan de gemeenten. De afrekening van de voorschotten 1993 (f 554 miljoen) heeft in 1995 plaatsgevonden en is door de AD gecontroleerd. Daarbij bleek dat een aantal gemeenten niet voldoende adequaat de verantwoording door derden (bijvoorbeeld stichtingen) beoordeelde en controleerde. Sommige stichtingen hadden in de convenantsperiode (1991–1993) een aanzienlijk vermogen opgebouwd. Soms werd dit veroorzaakt doordat de gemeenten onvoordelige contracten met deze stichtingen hadden afgesloten.

Restitutie door de stichtingen leidt vervolgens tot een hoger spaarsaldo bij de gemeenten. De Rekenkamer wijst er op dat indien het spaarsaldo van de gemeenten hoger wordt dan het wettelijk toegestane zij het meerdere bij de overheveling naar het Gemeentefonds aan het Rijk moeten terugbetalen.

## **2.6 Arbeidsvoorwaarden bewakings- en beveiligingspersoneel bij de rijksoverheid**

De Rekenkamer verrichtte een vergelijkend onderzoek naar regelingen voor inconveniënten (vergoedingen voor bezwarende omstandigheden in de werksituatie) bij de rijksoverheid met als peildatum 1 januari 1995. Zij vergeleek bij de functiegroep bewakings- en beveiligingspersoneel bij de rijksoverheid de vergoedingen voor onregelmatige dienst, voor verschuiving in het dienstrooster, voor overwerk, en voor bereikbaarheids- en beschikbaarheidsdienst.

De Rekenkamer concludeerde dat de inhoud van de regelingen en de hoogte van de vergoedingen uiteenlopen, wat tot aanzienlijke verschillen kan leiden. De vergoedingen zijn het hoogst bij de departementale bewakingsdiensten (sector Rijk) gevolgd door de divisie Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging van het Korps Landelijke Politie-diensten en de Politie (sector Politie). De marktsector blijft achter bij de sectoren Rijk en Politie wat betreft de vergoeding voor onregelmatige dienst. Het laagst zijn de vergoedingen bij de Koninklijke Marechaussee (sector Defensie). Bij de berekening van de vergoedingen bij de Koninklijke Marechaussee is overigens de vaste vergoeding voor extra beslaglegging niet meegenomen.

De Rekenkamer heeft de correspondentie met de ministers van Binnenlandse Zaken en Defensie afgerond.

Omdat vanaf 1993 het arbeidsvoorwaardenoverleg sectoraal wordt gevoerd, acht de Rekenkamer het wenselijk dat bij de sectorwerkgevers inzicht blijft bestaan in de ontwikkelingen binnen de sectoren en tussen de sectoren onderling en in de feitelijke uitwerking van inhoudelijke verschillen in regelingen.

## **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

### **3.1 Rekening**

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1995 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken 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 wel overschrijden.

**Overzicht 1**  
**Bedragen van de rekening 1995, Binnenlandse Zaken (x f 1 miljoen)**

	Verplichtin- gen <sup>1</sup>	Uitgaven <sup>1</sup>	Ontvangsten
Totaal	7 310,7	6 939,8	625,9
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	7 310,7	6 935,7	625,9
Fouten/ onzekerheden	0	4,1	0

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 76,7 miljoen respectievelijk f 6,2 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.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage. Een deel van de fouten en onzekerheden is het gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie en van de uitvoering van het M en O-beleid door de DUO. In verband hiermee had de Rekenkamer geen redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van f 2,9 miljoen aan uitgaven op de artikelen 02.03 (Diverse vergoedingen openbare ambtsdragers en herindelingswachtgelden), 07.05 (Beheer rechtspositie) en 07.10 (Financiële rechtspositie actieven en post-actieven). Voorts had de Rekenkamer geen zekerheid over f 1,2 miljoen aan uitgaven op artikel 05.15 (Financiële rechtspositie rampenbestrijding) als gevolg van tekortkomingen in het M en O-beleid ten aanzien van ingediende afrekeningen.

### 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 volgende punten.

De kengetallen zijn op systematische wijze in de artikelsgewijze toelichting bij de rekening opgenomen. De Rekenkamer constateerde dat nog niet bij elk artikel een uiteenzetting was gegeven over het gerealiseerde beleid.

Omdat de AD pas in een zeer laat stadium heeft kennis kunnen nemen van de gegevens die in de toelichting bij de rekening zouden worden opgenomen, heeft hij de gegevens slechts zeer globaal kunnen beoordelen. Hij constateerde dat een voorgeschreven indicatie met betrekking tot de controleerbaarheid van de prestatiegegevens en kengetallen in de toelichting bij de rekening veelal ontbreekt. Voorts adviseerde hij om een beleid te ontwikkelen voor de in de toelichting op te nemen informatie, de wijze waarop deze informatie wordt verzameld en vervolgens wordt gecontroleerd.

### 3.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1995 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 1995, Binnenlandse Zaken (bedragen x f 1 miljoen)**

	debet	credit
Totaal	26 743,0	26 743,0
Niet beoordeeld <sup>1</sup>	19 913,0	8 118,1
Beoordeeld	6 830,0	18 624,9
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	6 830,0	18 624,9
Onvolledigheid	29,9	
Onzekerheid over volledigheid	213,0	

<sup>1</sup> Zie punt 2.5 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

Door de directie Politie en door het DGMP was een bedrag van f 29,9 miljoen ten onrechte niet in het saldo voorschotten opgenomen en bestond onzekerheid over de onderbouwing van f 213 miljoen aan afgeboekte voorschotten. Een specificatie is opgenomen in de bijlage. Naast de in paragraaf 2.3 genoemde onzekerheid over f 205 miljoen aan afboekingen, bestaat nog onzekerheid over een afrekening van f 8 miljoen inzake voorschotten door de directie Politie.

De saldibalans en toelichting waren ten onrechte een bijlage van de artikelsgewijze toelichting bij de rekening in plaats van een afzonderlijk onderdeel van de financiële verantwoording. Volgens mededeling van de directie FEZ is dit bij de drukproeven hersteld.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

### **3.4 Financiële verantwoording agentschap IVOP**

Tot 1 januari 1995 was IVOP een dienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Aan het IVOP is per 1 januari 1995 de agentschapstatus verleend. Dit agentschap kent een stelsel van baten en lasten. De AD constateerde dat de overgang naar dit stelsel zonder problemen was verlopen. De beginstanden bleken juist en volledig te zijn verwerkt. Over 1995 bedroeg het totaal van baten f 18,2 miljoen en het totaal van de lasten f 17,9 miljoen; het voordelig resultaat over 1995 bedroeg derhalve f 0,3 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en ontvangsten waren respectievelijk f 2,9 miljoen en f 3,9 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1995 bedroegen f 23,6 miljoen.

Het agentschap had in strijd met de Regeling Departementale Begrotingsadministratie en met de handleiding Agentschappen de activa tegen actuele waarde in plaats van verkrijgingsprijs gewaardeerd. Hiervoor is voorafgaande toestemming van het Ministerie van Financiën nodig.

De rekening en de balans van het agentschap bevatten voor het overige geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

### **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 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 de eerstgenoemde eis. De reden hiervoor is dat de Rekenkamer van circa f 30 miljoen aan voorlopige betalingen vaststelde dat die ten onrechte niet op de post voorschotten op de saldbalans zijn verantwoord. Verder kon de Rekenkamer de juistheid niet vaststellen van maximaal f 213 miljoen aan afboekingen op deze post.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording met uitzondering van f 4,1 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie geen redelijke zekerheid had over de rechtmatigheid.

## BIJLAGE

### Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1995 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
02.03	Diverse vergoedingen openbare ambtsdragers en herindelingswachtgelden	6,0	1,8	Onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
05.15	Financiële rechtspositie rampenbestrijding	6,6	1,2	Onzeker, tekortkomingen in het M en O-beleid	3.1
07.05	Beheer rechtspositie	0,3	0,06	Onzeker, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
07.10	Financiële rechtspositie actieven en post-actieven	8,9	1,0	Onzeker, overige onzekerheden in controle	3.1
Totaal	Fouten/onzekerheden		4,06		

### Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1995 (bedragen x f 1 miljoen)

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
10	Voorschotten	6 687,1	29,4		Ondeugdelijke weergave; te laag	2.3 en 3.3
10	Voorschotten	6 687,1	213,0		Onzekerheid over deugdelijke weergave; te laag	2.3 en 3.3
10	Voorschotten	6 687,1	0,5		Ondeugdelijke weergave; te laag	3.3
Totaal	onjuist onvolledig onzeker		0,0 29,9 213,0			

# RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

## Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>89</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>90</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>90</b>
2.1	Accountantscontrole	90
2.2	Controlebeleid Kunstenfondsen	90
2.3	Begrotingscyclus van de uitgaven voor Primair Onderwijs	93
2.4	Misbruik en oneigenlijk gebruik	95
2.5	Vorrangsbenoemingen wachtgelders	99
2.6	Voorschotten	101
2.7	Uitkeringen Onderwijspersoneel	102
2.8	Kwaliteit controles instellingsaccountants	103
<b>3</b>	<b>Financiële Verantwoording</b>	<b>103</b>
3.1	Rekening	103
3.2	Toelichting bij de rekening	104
3.3	Saldibalans met toelichting	104
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	104
	Bijlage	105

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. In 100% van de verplichtingen, 99,8% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

De reeds jaren bestaande problemen bij de controle van de subsidies aan de zes Kunstenfondsen zijn in opzet verholpen. De Rekenkamer kon daarom afzien van het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet. Wel zijn enkele nieuwe tekortkomingen geconstateerd. Zo legde het ministerie de beoordelingen van subsidie-aanvragen onvoldoende vast. De Rekenkamer had geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 73,6 miljoen aan subsidie-afrekeningen.

De minister was het met de Rekenkamer eens dat de uitvoering verbetering behoefde, maar meende dat de rechtmatigheid niet in het geding was.

De inspanningen van het ministerie om misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen door belanghebbenden tegen te gaan, laten een wisselend beeld zien. Het ministerie beschikte nog niet over een inventarisatie van regelingen waarbij misbruik en oneigenlijk gebruik zou kunnen optreden. Voor twee regelingen die de Rekenkamer onderzocht (voor de bekostiging van Basiseducatie en de restauratie van monumenten) kon volgens de Rekenkamer nog niet gesproken worden van een toereikend beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor twee andere regelingen op grond waarvan scholen extra formatieplaatsen kunnen krijgen voor onderwijs aan culturele minderheden, was de Rekenkamer positiever.

De begrotingsvoorbereiding met betrekking tot de uitgaven voor primair onderwijs verliep niet geheel ordelijk en controleerbaar. De bij de begrotingsvoorbereiding gemaakte afwegingen waren niet duidelijk vastgelegd, waardoor de Rekenkamer het besluitvormingsproces op het departement onvoldoende kon reconstrueren.

Een goed resultaat heeft het ministerie behaald bij het terugdringen van de achterstand in de afrekening van voorschotten. Deze achterstand slonk van f 8,3 miljard in 1994 tot f 2,5 miljard in 1995.

Aan een aantal MBO-scholen dat de zogenoemde «eigen wachtgelderbepaling» (die eigen wachtgelden voorrang geeft bij vacatures) niet goed uitvoerde, heeft de minister ten onrechte geen sancties opgelegd. Het bedrag aan sancties dat zo niet wordt ontvangen bedraagt f 11,6 miljoen. Overigens is de controle op de naleving van de bepaling door de scholen verbeterd.

Over 1994 maakte de Rekenkamer bezwaar tegen onrechtmatige uitgaven voor uitkeringen en wachtgelden aan onderwijspersoneel. Hoewel de situatie in 1995 niet is verbeterd, maakt de Rekenkamer niet opnieuw bezwaar. De oorzaken van de onrechtmatigheden zijn namelijk geen andere dan in 1994. Bovendien heeft de minister het probleem al gemeld aan de Tweede Kamer.

De productgroep Uitkeringen Onderwijspersoneel van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is per 1 januari 1996 opgegaan in de stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs. De minister van Binnenlandse Zaken is hiervoor coördinerend bewindspersoon.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Hoofdstuk VIII van de Rijksbegroting). 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 1995.

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**

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1995 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1995. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

### **2.2 Controlebeleid Kunstenfondsen**

#### *2.2.1 Inleiding*

In de bundels Rechtmatigheidsonderzoek 1993 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 825, nrs. 1–2, blz. 239) en 1994 (Tweede Kamer 1994–1995, 24 275, nrs. 1–2, blz. 248–249) rapporteerde de Rekenkamer over de ontoereikendheid van het controlebeleid voor de subsidieverstrekking aan de zes Kunstenfondsen. Zij constateerde de volgende problemen:

- de reglementen op grond waarvan de fondsen financiële bijdragen verlenen bieden een onvoldoende basis voor een toereikend controlebeleid;
- rechtmatigheidsoordelen van de fondsaccountants ontbreken. De accountants van de fondsen toetsen de besluiten van de fondsbesturen niet zelf aan de regelgeving en besteden maar beperkte aandacht aan het subsidiebeheer van het fonds.

De problemen leidden ertoe dat er onzekerheid bestond over de rechtmatige en doelmatige besteding van de verstrekte subsidies. In 1994



merkte de Rekenkamer de rechtmatigheid van de totale uitgaven aan subsidies ad f 98,4 miljoen als onzeker aan.

Omdat de problemen in twee opeenvolgende jaren waren gesignaleerd, kondigde de Rekenkamer in het rapport bij de financiële verantwoording 1994 aan opnieuw een onderzoek naar het controlebeleid voor de subsidieverstrekking aan de Kunstenfondsen te zullen verrichten. Bij onvoldoende verbetering zou zij overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55 eerste lid van de Comptabiliteitswet.

In 1994 werd de verantwoordelijkheid voor de Kunstenfondsen nog waargenomen door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Met ingang van 1995 is deze verantwoordelijkheid overgedragen aan de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen.

### *2.2.2 Aanpak van knelpunten*

Op een vraag van de Tweede Kamer gesteld naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 1993 deed de regering de toezegging dat de fondsen per 1995 aan alle vereisten die uit oogpunt van doelmatigheid en beheersmatigheid aan het subsidiebeleid kunnen worden gesteld, zouden voldoen.

Op 1 december 1995 bood de directie Kunsten een «Plan van aanpak Cultuurfondsen» aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan. Doel van dit plan was het wegnemen van de bezwaren door de Rekenkamer geuit. Het plan van aanpak had als kernpunten:

- het aanpassen van de fondsreglementen, zodat deze voldoen aan de eraan te stellen eisen;
- de fondsaccountant bij zijn controle speciale aandacht te laten besteden aan de juiste uitvoering van de door de minister goedgekeurde fondsreglementen.

De Rekenkamer constateerde dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen vooral in het vierde kwartaal van 1995 veel energie heeft gestoken in de aanpassing van de fondsreglementen. Voor alle zes fondsen zijn adequate reglementen tot stand gebracht. Inmiddels zijn deze ook door de minister goedgekeurd.

Tevens zijn de controleprotocollen voor de fondsaccountants gewijzigd. Met ingang van 1995 dient de fondsaccountant bij zijn controle speciale aandacht te besteden aan de juiste uitvoering van de door de minister goedgekeurde fondsreglementen. Ook is vastgelegd dat de accountant aandacht dient te besteden aan het subsidiebeheer van de fondsen. Over de werking van deze maatregelen kan nog niets worden gezegd, omdat de aanvraag voor subsidievaststelling 1995 door het fonds pas in de loop van 1996 bij het ministerie moet worden ingediend.

### *2.2.3 Subsidiecyclus*

Om een beeld te krijgen van de werking van de subsidiecyclus bij de directie Kunsten heeft de Rekenkamer alle fondsdossiers beoordeeld aan de hand van het «Bekostigingsbesluit cultuuruitingen» en de «Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen». Bij deze beoordeling was de aandacht gericht op de subsidie-aanvraag 1995, de subsidieverlening en bevoorschotting 1995 en de subsidievaststelling 1994.

Zij constateerde dat de subsidie-aanvragen van de zes fondsen te laat waren ingediend, waardoor de minister bij geen enkel fonds dertien weken voorafgaande aan de subsidieperiode 1995 een onderbouwde beslissing kon nemen over de toekenning. Eén fonds had de subsidie-

aanvraag 1995 niet onderbouwd met een activiteitenplan, maar verwees naar de statuten en het fondsreglement.

Drie fondsen hadden in hun activiteitenplan behorend bij de aanvraag onvoldoende aangegeven wat de doelstelling, de aard en de omvang van de activiteiten waren.

Geén van de zes fondsen had binnen vier maanden na afloop van de subsidieperiode 1994 een aanvraag voor subsidievaststelling 1994 ingediend (één fonds deed dat zelfs pas in oktober 1995). Vier fondsen hadden evenmin binnen vier maanden na afloop van de subsidieperiode 1994 een jaarrekening ingediend. Eind 1995 had de subsidievaststelling 1994 van drie van de zes fondsen nog niet plaatsgevonden.

De beoordelingen van de betrokken afdelingen op het ministerie in verband met subsidietoekenning, bevoorschotting en afrekening waren niet vastgelegd. Een dergelijke vastlegging is wel voorgeschreven. Van de achttien beoordelingen door het bureau Financieel Economische Aangelegenheden ontbraken er zes.

Op basis van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen kan de minister sancties opleggen indien de fondsen zich niet aan de voorwaarden voor subsidieverlening houden. Hij kan de subsidie intrekken of ten nadele van de ontvanger wijzigen. Van deze mogelijkheden heeft de minister in het kader van de subsidie-toekenning 1995, de subsidieverlening/bevoorschotting 1995 en de subsidievaststelling 1994 geen gebruik gemaakt.

#### *2.2.4 Conclusies*

Door de totstandkoming van adequate reglementen en controleprotocollen waarin speciale aandacht is voorgeschreven voor de juiste uitvoering van de reglementen, zijn de problemen die aanleiding gaven tot het bezwaaronderzoek van de Rekenkamer in opzet verholpen. Of deze maatregelen de beoogde werking hebben, kon de Rekenkamer nog niet vaststellen.

Tegenover verbeteringen zijn echter nieuwe tekortkomingen geconstateerd. Zo voldeed de subsidiecyclus eind 1995 nog niet aan de regelingen. Ook waren de uitkomsten van de beoordelingen van subsidie-aanvragen en dergelijke door de betrokken afdelingen op het ministerie onvoldoende schriftelijk vastgelegd. Dit betekent dat sprake was van een onvoldoende ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

De toezegging van de regering aan de Tweede Kamer dat de fondsen per 1995 aan alle vereisten die uit oogpunt van doelmatig- en beheersmatigheid aan het subsidiebeleid kunnen worden gesteld, zouden voldoen, is dan ook niet tijdig ingelost. De Rekenkamer had geen zekerheid over de rechtmatigheid van de afrekeningen van 1994 en eerdere jaren ad f 73,6 miljoen. Een bedrag van f 0,7 miljoen was onrechtmatig (artikel 27.01 «Kunsten»).

Omdat belangrijke vooruitgang is geboekt door de totstandkoming van adequate fondsreglementen en een adequaat controleprotocol heeft de Rekenkamer afgezien van het maken van bezwaar. Wel zal zij in het volgende jaar opnieuw een bezwaaronderzoek uitvoeren naar de werking van de genomen maatregelen ter verbetering van het controlebeleid voor subsidieverstrekking aan de Kunstenfondsen.

#### *2.2.5 Reactie minister en nawoord Rekenkamer*

De minister schreef in zijn reactie dat de uitvoering van de subsidiecyclus weliswaar verbetering behoeft, maar dat de rechtmatigheid

hierdoor niet wezenlijk wordt beïnvloed. Daarnaast ging de minister in op de conclusie van de Rekenkamer dat sprake is van een onvoldoende ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Hij gaf aan dat dit wordt beweerd naar aanleiding van de bevinding dat beoordelingen van subsidietoekenning, -bevoorschotting en afrekening meestal niet worden vastgelegd. Dit was volgens hem een miskennis van het feit dat de neerslag van deze beoordelingen, voorzien van de benodigde parafen, terug te vinden is in de formele stukken naar de fondsen. Hij achtte de conclusie van de Rekenkamer dan ook formalistisch van aard.

De Rekenkamer merkt op dat de voorgeschreven vastleggingen van de beoordelingen veelal ontbraken. In combinatie met de conclusie dat de subsidiecyclus eind 1995 niet voldeed aan de eisen betekende dit dat sprake was van onvoldoende ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

### **2.3 Begrotingscyclus van de uitgaven voor Primair Onderwijs**

De Rekenkamer heeft in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1995 een onderzoek verricht naar de begrotingscyclus 1995 (begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording) van de uitgaven voor het hoofdbeleidsterrein Primair onderwijs. Dit omvatte in 1995 de volgende vier begrotingsartikelen:

- 18.01 Personele uitgaven
- 18.02 Materiële uitgaven
- 18.03 Onderwijsverzorging
- 18.05 Overige uitgaven

Voor 1995 bedroegen de geraamde uitgaven voor Primair onderwijs f 8,8 miljard (de realisatie bedroeg f 9,3 miljard).

De belangrijkste actoren in het onderzoek waren:

- de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ; sturing en coördinatie);
- de directie Primair onderwijs (begrotingsverantwoordelijke);
- Centrale Financiën Instellingen (CFI; uitvoeringsverantwoordelijke).

Per 1 januari 1996 is CFI een agentschap.

De Rekenkamer stelde vast dat de begrotingsadministratie in het algemeen aan de eisen voldeed. Zo was binnen de begrotingsadministratie informatie over de beschikbare begrotingsruimte voorhanden en konden uit de administratie in voldoende mate gegevens over individuele projecten gehaald worden. Ook konden ramingen geconfronteerd worden met gerealiseerde aantallen en hoeveelheden en prijzen.

De minister van Financiën en de Rekenkamer hebben herhaaldelijk het belang onderstreept van een adequate begrotingsvoorbereiding. Bij de behandeling van de ontwerp-begroting in de Staten-Generaal worden de door de regering voorgestelde bestedingsafwegingen grotendeels overgenomen. De afwegingen die tijdens de voorbereiding van de ontwerp-begroting worden gemaakt, vormen dus in belangrijke mate het uitgangspunt voor de uiteindelijke begrotingswet.

De directie FEZ beoordeelt de begrotingsvoorstellen van de directie Primair onderwijs aan de hand van onder meer richtlijnen voor de begrotingsvoorbereiding, kengetallen, referentieramingen en de regels voor de budgetdiscipline.

De resultaten van deze beoordeling werden echter niet systematisch vastgelegd. De Rekenkamer kon ook niet nagaan hoe de directie FEZ tot haar oordeel kwam. Alleen de punten waar FEZ niet mee kon instemmen, werden in het begrotingsrapport (dat de resultaten van de beoordeling

dient te bevatten) opgenomen. Hierover vond overleg plaats met de directie Primair onderwijs, de Bestuursraad van het ministerie en de bewindspersonen. De besluitvorming op basis van dit overleg werd ook slechts in beperkte mate geëxpliciteerd.

Bij haar onderzoek naar de begrotingsuitvoering richtte de Rekenkamer zich op de uitgaven geboekt op artikel 18.05 (Overige uitgaven). Dit zijn de uitgaven voor projecten. De directie Primair onderwijs stelt voor deze uitgaven een bestedingsplan op, dat de Rekenkamer adequaat achtte, aangezien in het plan de bedragen afdoende werden gespecificeerd naar concrete projecten en het bestedingsplan in voldoende mate met de ontwerp-begroting spoorde.

De begrotingsverantwoording was bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gesplitst in een financieel jaarverslag en de Slotwet.

In de Slotwet werd op het artikelniveau het verschil tussen de tweede suppletore wet en de Slotwet verklaard.

De verschillen tussen de oorspronkelijke begrotingsstand en de realisatie werden in het financieel jaarverslag op het niveau van hoofd-beleidsterreinen verklaard en niet op artikelniveau.

Ook de na de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet vereiste uiteenzetting over het gerealiseerde beleid vond niet op artikelniveau plaats, maar was opgenomen in de algemene toelichting en in de toelichting op beleidsterreinniveau in het financieel jaarverslag.

Het onderzoek van de Rekenkamer naar de begrotingscyclus werd bemoeilijkt doordat dossiers niet altijd volledig waren. De informatie moest uit een groot aantal losse documenten gedestilleerd worden.

Samenvattend concludeerde de Rekenkamer dat de begrotingscyclus 1995 met betrekking tot de uitgaven voor het hoofdbeleidsterrein Primair onderwijs niet geheel ordelijk en controleerbaar is verlopen. De beoordeling door FEZ van de begrotingsvoorstellen van de directie Primair onderwijs was slechts in beperkte mate geëxpliciteerd. De bij de begrotingsvoorbereiding gemaakte afwegingen waren daardoor niet duidelijk. Hierdoor was reconstructie van het besluitvormingsproces op het departement door de Rekenkamer onvoldoende mogelijk.

De minister schreef in zijn reactie het geheel oneens te zijn met de conclusies van de Rekenkamer. De op het ministerie gevolgde werkwijze leidt volgens hem tot een zeer ordelijk proces.

Hij gaf aan dat FEZ sinds 1992 gepositioneerd is als concern-controller en werkt binnen het mandaat dat overeengekomen is met de politieke top. Dit betekent onder meer dat regel is dat FEZ expliciet haar goedkeuring verleent aan begrotingsmutaties c.q -onderbouwing en alleen bij afwijkingen hierover rapporteert. Dit geldt zowel voor de begrotings-uitvoering als voor het begrotingsvoorbereidingsproces. De minister vond het een verkeerde veronderstelling dat FEZ elke begrotingspost expliciet in rapporten, voorzien van een FEZ-advies, aan bewindslieden ter goedkeuring zou moeten voorleggen.

De Rekenkamer merkt hierbij het volgende op. Zij stelt niet als eis dat elke begrotingspost voorzien zou moeten zijn van een FEZ-advies en aan de bewindslieden voorgelegd zou moeten worden. Ook heeft zij geen kritiek op het feit dat alleen afwijkingen worden gerapporteerd aan de bewindslieden. Wel is zij van mening dat op enigerlei wijze uit interne documenten moet blijken op grond waarvan begrotingsmutaties en -onderbouwingen door FEZ zijn goedgekeurd. Zij vindt dat duidelijk moet zijn wat de uitkomsten zijn van het gebruik van het arsenaal aan criteria

dat FEZ voorhanden heeft voor de beoordeling van begrotingsvoorstellen. Daaraan ontbreekt het naar het oordeel van de Rekenkamer.

## **2.4 Misbruik en oneigenlijk gebruik**

### *2.4.1 Inventarisatie van regelingen*

De Rekenkamer besteedt al enige jaren aandacht aan het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van regelingen. De Rekenkamer noemt uitgaven gevoelig voor M en O wanneer de aanspraak op een uitkering of de hoogte daarvan wordt vastgesteld met behulp van gegevens van een belanghebbende.

Het Ministerie van Financiën heeft in november 1994 in een brief aan alle hoofden van de afdelingen Financieel Economische Zaken van de departementen laten weten dat ieder ministerie een overzicht zou moeten hebben van alle regelingen waar misbruik en oneigenlijk gebruik zou kunnen optreden en van de maatregelen die genomen zijn om het optreden van misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden.

De directie FEZ en de AD van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen stelden in december 1995 een plan van aanpak op voor de inventarisatie van alle regelingen per beleidsterrein. Het voornemen was de inventarisatie voor een belangrijk deel in de eerste helft van 1996 uit te voeren. De Rekenkamer constateerde evenwel dat inmiddels nog weinig actie is ondernomen.

Gezien het gebrek aan voortgang van dit project beval de Rekenkamer aan een onderbouwd en strak tijdspad voor de realisatie van de vereiste inventarisatie te maken.

De minister schreef in zijn reactie dat de inventarisatie meer tijd kost dan aanvankelijk werd verondersteld. Een uitgevoerde pilot voor één beleidsterrein had geleid tot een andere aanpak. Alvorens met het vervolgtraject wordt begonnen, zou een concreet plan van aanpak worden opgesteld, inclusief tijdsplanning.

De Rekenkamer acht het zeer gewenst dat dit plan van aanpak op korte termijn gereed komt.

### *2.4.2 Regeling voor de bekostiging van Basiseducatie*

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1994 heeft de Rekenkamer de Regeling voor de bekostiging van Basiseducatie beoordeeld op de toereikendheid van het beleid ter voorkoming en bestrijding van M en O. De Rekenkamer concludeerde toen dat de M en O-gevoeligheid onvoldoende aandacht had gekregen. Bovendien bleek een door de minister genoemd recht van gemeenten op minimaal 80% van het verstrekte voorschot geen wettelijke basis te hebben.

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1995 ging de Rekenkamer na of de tekortkomingen op deze punten waren opgeheven.

De basiseducatie wordt uitgevoerd door de gemeenten, die voor de bekostiging daarvan middelen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ontvangen. De hoogte van het bedrag, dat als voorschot wordt verstrekt, wordt bepaald aan de hand van het aantal volwassenen, het aantal volwassenen met een educatieve achterstand en het aantal volwassenen van culturele en etnische minderheden in de gemeenten. Definitieve afrekening van de voorschotten vindt plaats aan de hand van de door de gemeenten gedane opgaven van het aantal

gerealiseerde deelnemerscontacturen. Deze opgaven moeten voorzien zijn van een accountantsverklaring.

De uitgaven voor basiseducatie waren voor 1995 begroot op f 180 miljoen (artikel 20.01).

De Rekenkamer stelde vast dat de garantie waarbij gemeenten recht hebben op minimaal 80% van het verstrekte voorschot nog steeds niet formeel was vastgelegd in de regelgeving. Overigens is deze garantie in 1996 vervallen in verband met het besluit van het ministerie de wijze van afrekening te veranderen. Met ingang van 1 januari 1996 is niet langer het aantal deelnemerscontacturen bepalend, maar een verantwoording van de gemeente, waaruit moet blijken dat de gemeente de verstrekte middelen daadwerkelijk heeft ingezet.

In het voorlichtingsmateriaal aan de gemeenten werd geen aandacht besteed aan mogelijk M en O bij de registratie van deelnemers aan basiseducatie.

Voor de controle door de gemeentelijke accountants heeft het ministerie inmiddels een controleprotocol Basiseducatie opgesteld. Hierin staat onder andere dat de accountant moet vaststellen dat de administratieve organisatie en interne controle rond de registratie van de deelnemerscontacturen aan de eisen voldoen. Dit betekent dat een deelnemersadministratie met persoonsdossier per deelnemer en presentielijsten (die door de docent zijn ondertekend en door de cursuscoördinator voor akkoord zijn getekend) aanwezig moeten zijn. Ook moet de accountant vaststellen dat het aantal gerealiseerde deelnemerscontacturen juist is. Over de wijze waarop dit zou moeten gebeuren, heeft het ministerie geen duidelijkheid gegeven.

Zowel het ministerie als de gemeenten hebben de mogelijkheid subsidie in te houden als niet wordt voldaan aan de bekostigingsvoorwaarden. Wanneer daarvan sprake is, is niet gespecificeerd in de regelgeving.

In 1995 heeft het ministerie de regeling geëvalueerd. Aspecten van M en O-gevoeligheid waren niet meegenomen in deze evaluatie.

De Rekenkamer concludeerde dat de maatregelen die getroffen zijn niet van dien aard zijn dat gesproken kan worden van een toereikend M en O-beleid voor de Regeling voor de bekostiging van Basiseducatie. Zij heeft dan ook geen zekerheid over de rechtmatigheid van de afrekeningen voor de Regeling voor de bekostiging van Basiseducatie voor zover geschied in 1995 (circa f 2 miljoen).

De definitieve vaststelling van de subsidies 1994 (circa f 170 miljoen) zal, in verband met andere prioriteiten, in 1996 geschieden. Zonder nadere maatregelen zal de Rekenkamer dan tot dezelfde negatieve beoordeling komen.

De minister liet in zijn reactie weten het niet eens te zijn met de conclusie van de Rekenkamer dat de door hem getroffen maatregelen onvoldoende waren.

In het kader van de «single audit»-gedachte is de verantwoordelijkheid voor de controle van de uitvoering van de regelingen gelegd bij de gemeenten. Het is de taak van de gemeenten om daarvoor aan de accountant van de betreffende instellingen goede richtlijnen voor de controle te verstrekken, dit mede op basis van het door het ministerie op te stellen controleprotocol. Verder schreef de minister dat indien nodig door zijn ministerie een correctie op de vergoeding kan worden toegepast.

Gezien de instellingsgarantie waardoor gemeenten recht hebben op minimaal 80% van het verstrekte voorschot, kan de onzekerheid over de rechtmatigheid van de vastgestelde subsidies over 1995 hooguit f 0,4 miljoen en over 1996 hooguit f 34 miljoen bedragen, aldus de minister.

De minister had er begrip voor dat er bijzondere aandacht aan het gebruik van de basiseducatie moet worden geschonken nu het geld hiervoor op de begroting van zijn ministerie staat, maar de uitvoering aan gemeenten en instellingen wordt overgelaten. Hij zou de komende tijd bezien op welke wijze met de opmerkingen van de Rekenkamer rekening kan worden gehouden.

De Rekenkamer merkt hierbij nog het volgende op. Uit het controleprotocol blijkt niet op welke wijze de accountants moeten vaststellen dat het aantal gerealiseerde deelnemerscontacturen juist is en het aanwezige sanctiebeleid geeft niet aan wanneer sprake is van het niet voldoen aan de bekostigingsvoorwaarden. Op grond hiervan is de Rekenkamer van mening dat er nog geen sprake is van een toereikend M en O-beleid voor deze regeling. Als gevolg van het ontbreken van een formele regeling voor de garantie in de regelgeving, acht de Rekenkamer, net als in 1994, de rechtmatigheid van het gehele bedrag aan vastgestelde subsidies onzeker.

De Rekenkamer heeft gedurende twee opeenvolgende jaren tekortkomingen gesignaleerd in het M en O-beleid voor de Regeling voor de bekostiging van Basiseducatie. Gezien de ontwikkelingen in de regelgeving, waardoor de bekostiging van basiseducatie geschiedt op basis van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs, zal zij in haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 nagaan of er sprake is van een toereikend M en O-beleid voor de bekostiging van de volwasseneneducatie onder deze wet. Wanneer dat niet het geval is, zal zij overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

#### *2.4.3 Regelingen Culturele minderheden en Onderwijs eigen taal*

De Rekenkamer heeft onderzoek verricht naar het beleid ter voorkoming en bestrijding van M en O voor de regelingen:

- Formatierekeneenheden culturele minderheden en anderstalige leerlingen WVO (hierna te noemen Regeling culturele minderheden), en
- Onderwijs eigen taal voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, algemeen voortgezet onderwijs, voorbereidend beroepsonderwijs (hierna te noemen 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 belanghebbenden (de scholen) wordt opgeleverd. Deze moeten een aantal gegevens leveren over de doelgroepleerling, zoals onder andere het land van herkomst en de datum van binnenkomst in Nederland.

De uitgaven voor de Regeling culturele minderheden waren voor 1995 begroot op f 68,3 miljoen; voor de Regeling onderwijs eigen taal op f 3,8 miljoen.

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1994 constateerde de Rekenkamer dat het controlebeleid gericht op de controle van gegevens van belanghebbenden bij de Regeling culturele minderheden in opzet voldoende was. Over de Regeling onderwijs eigen taal had de Rekenkamer een negatief oordeel. In haar rechtmatigheidsonderzoek 1995 ging

de Rekenkamer na welke maatregelen de minister heeft getroffen ter verbetering van het controlebeleid.

Zij constateerde dat de opzet van het controlebeleid voor de Regeling culturele minderheden verder is verbeterd. Zo is in de leidraad voor de externe accountant expliciet als aandachtspunt opgenomen dat vastgesteld dient te worden of de basis waarop een aanvraag voor extra faciliteiten is gebaseerd, juist is.

Verder is met ingang van 1 augustus 1996 een regeling in werking getreden die bepaalt welke gegevens in de leerlingenadministratie van de school aanwezig moeten zijn met het oog op de uitvoering van zowel de Regeling culturele minderheden als de Regeling onderwijs eigen taal. De leerlingenadministratie dient een document te bevatten aan de hand waarvan de juistheid van de gegevens kan worden vastgesteld. Welke documenten dat mogen zijn is vastgelegd in de toelichting bij de regeling.

De inspectie van het Onderwijs ging in 1995 steekproefsgewijs na of het aantal leerlingen dat zij als ingeschreven en werkelijk schoolgaand aantrof, overeenstemde met de opgave van de school aan het ministerie.

De inspectie stelde vast dat de opgave van de school over de herkomst en verblijfsduur van de leerlingen vrijwel overeen kwam met de bevindingen van haar eigen controle. Ten aanzien van het aantal in Nederland gevolgde schooljaren bleek dat van 75 % van de betreffende leerlingen de opgave overeenstemde met haar eigen bevindingen.

De betrouwbaarheid van de informatie over de leerlingen en hun ouders/verzorgers, noodzakelijk voor de toewijzing en de berekening van de hoogte van de faciliteiten, liet te wensen over.

De Rekenkamer concludeerde dat de opzet van het controlebeleid voor beide regelingen met het in werking treden van de nieuwe voorschriften per 1 augustus 1996 voldoende is. Over de werking kon zij nog geen conclusie trekken.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen schreef in zijn reactie de bevindingen van de Rekenkamer te kunnen onderschrijven.

#### *2.4.4 Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten*

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1993 en 1994 heeft de Rekenkamer onderzoek uitgevoerd naar het beleid ter voorkoming en bestrijding van M en O van het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (BRRM; financieel belang in 1995: circa f 96 miljoen). Zij stelde toen onder meer vast dat het risico van het subsidiëren van het BTW-gedeelte van restauratiekosten dat door eigenaar-ondernemers kon worden verrekend, niet door controlemaatregelen was afgedekt. Hierdoor zou een te hoge subsidie kunnen worden toegekend. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zegde vorig jaar toe de mogelijkheden te zullen onderzoeken om het al dan niet BTW-plichtig zijn van de subsidie-ontvanger te verifiëren. De Rekenkamer ging na of de minister deze toezegging gestand heeft gedaan.

Zij constateerde dat de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) had volstaan met één verzoek om informatie aan de Belastingdienst in één individueel geval. Toen de Belastingdienst op dat verzoek reageerde met de vraag of de RDMZ de benodigde inlichtingen al aan de belastingplichtige zélf had gevraagd en hoe de geheimhouding bij de informatie ontvangende instelling was gewaarborgd, staakte de RDMZ alle verdere acties.

Op grond van dat ene verzoek trok de RDMZ de algemene conclusie dat van de Belastingdienst weinig medewerking viel te verwachten. De dienst



achtte het weinig zinvol over te gaan tot aanvullende controle van de BTW-verklaring.

De Rekenkamer concludeerde dat:

- de minister onvoldoende actie heeft ondernomen om zijn toezegging van vorig jaar gestand te doen;
- het controlebeleid ten aanzien van het subsidiëren van het BTW-gedeelte van restauratiekosten dat door eigenaar-ondernemers kan worden verrekend geen verbetering heeft ondergaan, waardoor de rechtmatigheid van de uitgaven in het kader van de BRRM wat betreft het BTW-gedeelte als onzeker beschouwd moeten worden. Het gaat om een bedrag van circa f 14,0 miljoen (artikel 27.03, Cultuurbeheer).

De minister schreef in zijn reactie het met de Rekenkamer eens te zijn dat de inspanningen om de mogelijkheden tot verificatie van de BTW-verklaring bij de Belastingdienst te onderzoeken, summier waren geweest. Het door de Rekenkamer genoemde bedrag waarover onzekerheid zou bestaan, kwam de minister echter niet realistisch voor. Uit statistieken van het CBS blijkt dat circa 3% van de subsidieverzoeken in het kader van de BRRM betrekking heeft op eigenaar-ondernemers. Als wordt uitgegaan van de veronderstelling dat een op de twee ondernemers de vraag over BTW foutief invult, dan bedraagt de omvang van het bedrag waarover onzekerheid zou bestaan f 0,4 miljoen. De minister schreef te zullen nagaan of screening van de aanvragen van particulieren te realiseren is, waarbij zijn uitgangspunt is dat de opbrengsten daarvan ten minste in evenwicht moeten zijn met de kosten.

De Rekenkamer merkt op dat het M en O-risico wordt gevormd door subsidie-ontvangers die ten onrechte niet opgeven dat zij in aanmerking komen voor verrekening van BTW (eigenaar-ondernemers die verklaren particulier te zijn). De groep subsidie-ontvangers bestaat nagenoeg geheel uit particulieren. Het bedrag waarover de Rekenkamer geen zekerheid heeft is derhalve circa f 14 miljoen.

## **2.5 Voorrangsbenoemingen wachtgelders**

### *2.5.1 Inleiding*

Op basis van de onderwijswetgeving moeten schoolbesturen vacatures bij voorrang door eigen wachtgelders laten vervullen. Als aan deze zogenoemde «eigen wachtgelderbepaling» wordt voorbijgegaan, worden de loonkosten van het nieuwe personeel in mindering gebracht op de rijksvergoeding.

In de Rapporten bij de financiële verantwoording 1993 en 1994 stelde de Rekenkamer vast dat er gebreken waren in de wachtgeldadministratie van de scholen en de oplegging van sancties. Controles van accountants werden hierdoor bemoeilijkt. De minister zegde een circulaire toe waarin richtlijnen zouden worden opgenomen wat betreft het voeren van een adequate schooladministratie inzake wachtgelders. Bovendien zou in deze circulaire vastgelegd worden op welke wijze vast te stellen is of een eigen wachtgelder terecht het vervullen van een vacature heeft geweigerd. Naar aanleiding van een integrale ad-controle kondigde de minister voorts aan om instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) sancties te zullen opleggen.

De Rekenkamer betrok de aanpak van de minister en de financiële consequenties van terugvordering dan wel correcties opnieuw in haar rechtmatigheidsonderzoek 1995.

### *2.5.2 Richtlijnen en controle*

Op 8 november 1995 is de regeling Toepassing bepaling eigen wachtgelden in werking getreden. Hierin wordt onder meer aangegeven wat een inzichtelijke schooladministratie in het kader van de eigen wachtgelden tenminste moet omvatten. In de regeling is tevens een procedure opgenomen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of een eigen wachtgelder terecht een aangeboden betrekking heeft geweigerd. Tussen 8 november 1995 en 14 maart 1996 zijn bij het ministerie 5 547 meldingen over weigeringen door wachtgelden op aangeboden vacatures binnengekomen.

Op 29 maart 1996 verscheen het AD-rapport van het onderzoek naar onder andere de naleving van de eigen wachtgelderbepaling in 1994 bij tien schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. In het onderzoek is per bestuur bij alle daaronder vallende scholen (108) een integrale controle uitgevoerd. Dit betekent dat op bestuursniveau de toepassing van de eigen wachtgelderbepaling is onderzocht voor elke aanstelling, elke uitbreiding van een betrekkingssomvang en elke verlenging van een tijdelijk dienstverband of omzetting daarvan in een vast dienstverband.

### *2.5.3 Sancties bij MBO-instellingen*

Nadat aanvankelijke verwarring tussen scholen en ministerie over de interpretatie van de eigen wachtgelderbepaling was opgelost, berekende het ministerie dat op de verstrekte rijksvergoeding over 1993 een bedrag van f 38 miljoen in mindering moest worden gebracht. Dit bedrag diende te worden verrekend omdat een aantal MBO-scholen de bepaling niet goed had toegepast.

In een brief aan de Tweede Kamer in oktober 1995 (Tweede Kamer 1995–1996, 24 400 hoofdstuk VIII, nr. 13) gaf de minister aan dat het te verrekenen totaalbedrag was verminderd. Het definitieve bedrag aan sancties zou slechts f 2,8 miljoen bedragen, zo meldde het ministerie in april 1996 aan de Rekenkamer.

Deze vermindering kwam deels voort uit het feit dat de AD bij het bepalen van de hoogte van het te verrekenen bedrag niet was uitgegaan van de juiste criteria en deels omdat bepalingen voor de ontheffing van de aanbodingsverplichtingen nog niet expliciet in de regelgeving waren vermeld.

Verder werd het sanctiebedrag met in totaal f 10,7 miljoen verminderd in die gevallen waarin de schoolbesturen aangaven dat zij geen vacatures hadden aangeboden omdat:

- wachtgelden elders een nieuwe betrekking hadden aanvaard (f 4,6 miljoen);
- wachtgelden niet aan de kwalificaties voldeden (f 6,1 miljoen).

Ten aanzien van deze laatste gevallen stelde de Rekenkamer vast dat de minister niet conform de wetgeving heeft gehandeld. Artikel 96 O, zesde lid van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) schrijft namelijk voor dat bij ministeriële regeling dient te worden bepaald in welke gevallen geen vermindering op de rijksvergoeding plaatsvindt. Een dergelijke regeling ontbrak.

In zijn brief van oktober 1995 schreef de minister dat hij de instellingen heeft uitgenodigd met hem een bestuurlijke afspraak te maken over het weer in dienst nemen van wachtgelden teneinde de opgelegde boete (mogelijk tot nihil) te reduceren. In een opgave van het ministerie aan de Rekenkamer van april 1996 blijkt dat 30 instellingen een bestuurlijke afspraak hebben gemaakt of hebben aangegeven een afspraak te willen

maken. Het opgelegde sanctiebedrag is hierdoor met circa f 0,9 miljoen gereduceerd.

De Rekenkamer constateerde dat ook in dit geval de minister niet in overeenstemming met de wetgeving heeft gehandeld. Het feit dat een bestuurlijke afspraak zou kunnen leiden tot vermindering van het boetebedrag was niet vastgelegd in een ministeriële regeling als bedoeld in artikel 96 O, zesde lid van de WVO.

#### *2.5.4 Conclusies*

De Rekenkamer concludeerde dat de minister zijn toezeggingen met betrekking tot het uitbrengen van een circulaire is nagekomen. Tevens heeft de minister de AD-controle uitgebreid tot het niveau van het schoolbestuur, zoals de Rekenkamer wenselijk achtte.

De minister heeft echter de MBO-instellingen geen sancties opgelegd conform de WVO. Het niet opleggen van sancties zal in het jaar van afrekening (1996/1997) leiden tot onvolledigheid van ontvangsten ten bedrage van in totaal f 11,6 miljoen.

#### *2.5.5 Reactie minister en nawoord Rekenkamer*

De minister schreef in zijn reactie het oneens te zijn met de bevinding van de Rekenkamer dat een ministeriële regeling ontbrak waarin is bepaald in welke gevallen geen vermindering op de rijksvergoeding hoeft plaats te vinden. Hij verwees naar de Regeling betreffende aftrekposten WBO, ISOVO en WVO (Uitleg O en W-Regelingen 1993, nr.31). Voorts meldde hij dat het in de bedoeling ligt op korte termijn een nieuwe regeling te publiceren als bedoeld in artikel 96 O, lid 6.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat in de door de minister genoemde regeling niet de gevallen zijn opgenomen die voor de Rekenkamer de aanleiding vormden voor het maken van de opmerking dat een ministeriële regeling ontbrak. Zij blijft derhalve bij haar standpunt dat deze gevallen niet in een ministeriële regeling waren vastgelegd. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen op dit punt met belangstelling blijven volgen.

## **2.6 Voorschotten**

In het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1994 stelde de Rekenkamer vast dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een achterstand in de afrekening van de voorschotten kende van ruim f 8 miljard. Zij kondigde toen aan de ontwikkelingen ten aanzien van de afwikkeling van voorschotten op de voet te zullen blijven volgen.

In 1995 kreeg het ministerie te maken met een aanzienlijke stijging van de normale werkvoorraad aan af te wikkelen voorschotten. Bedroeg deze in 1994 nog f 24,7 miljard, in 1995 ging het om f 32,1 miljard. De stijging wordt verklaard door de volgende factoren:

- stijging van het niveau van personele en materiële uitgaven (circa f 2 miljard);
- de invlechting van het directoraat-generaal Culturele Zaken (DGCZ) in het ministerie (2,4 miljard);
- in afwijking tot eerdere jaren rekent de uitvoeringsorganisatie Centrale Financiële Instellingen (CFI) in het Voorgezet onderwijs 50% van de voorschotten in het lopende dienstjaar af (circa f 3 miljard).

Het bedrag aan openstaande voorschotten eind 1995 bedroeg f 34,6 miljard. Dit betekende dat de achterstand in de afrekening van openstaande voorschotten eind 1995 f 2,5 miljard bedroeg. Deze

achterstand in de afrekening werd grotendeels veroorzaakt door uitstel van de afrekening van Londo-voorschotten over 1993, als gevolg van de hoeveelheid en de complexiteit van de beroepen die scholen hebben aangespannen. Volgens het ministerie zou de afrekening hiervan in 1996 plaatsvinden.

Vanaf 1997 is een verdere afname van het bedrag aan openstaande voorschotten mogelijk onder invloed van:

- de wijziging van de bekostigingssystematiek in het Voortgezet onderwijs (overgang van declaratiestelsel naar lump sum-bekostiging met ingang van augustus 1996);
- de decentralisatie huisvesting Primair onderwijs;
- het ook in het Londo-stelsel hanteren van normbetalingen in plaats van voorschotten;
- herziening van de subsidiesystematiek van het kunstenplan.

De Rekenkamer concludeerde dat de achterstand in de afrekening van openstaande voorschotten is teruggebracht van f 8,3 miljard in 1994 naar f 2,5 miljard in 1995.

De Rekenkamer heeft waardering voor de inspanningen die het departement zich getroost heeft om dit resultaat te bereiken.

De minister schreef in zijn reactie de conclusie van de Rekenkamer te kunnen delen. Het minimaliseren van de hoeveelheid aan openstaande voorschotten had zijn voortdurende aandacht.

## **2.7 Uitkeringen Onderwijspersoneel**

Vorig jaar maakte de Rekenkamer bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet tegen f 9,95 miljoen aan onrechtmatige uitgaven ten behoeve van uitkeringen aan onderwijspersoneel. Tijdens de behandeling van de indemniteitswet (die nodig was om het bezwaar van de Rekenkamer op te heffen) gaf de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan dat hij de kans groot achtte dat het foutenpercentage bij de verstrekte uitkeringsbedragen in 1995, evenals in 1994, hoger zou zijn dan 1. Uiteindelijk bleek het foutenpercentage in 1995 1,7 te zijn (tegen 1,3 in 1994).

Bij wet van 19 februari 1996 (Staatsblad 1996, 173) is het bezwaar van de Rekenkamer tegen de uitgaven 1994 met betrekking tot de rechtspositionele uitkeringen opgeheven.

Per 1 januari 1996 is de productgroep Uitkeringen Onderwijspersoneel van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen opgegaan in de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO), waarvoor de minister van Binnenlandse Zaken coördinerend bewindspersoon is (zie punt 4.1 van het Algemeen Gedeelte). Omdat de oorzaken van de onrechtmatigheden in 1995 geen andere zijn dan in 1994 en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen het probleem al gemeld heeft aan de Tweede Kamer, maakt de Rekenkamer niet opnieuw bezwaar. Wel beoordeelde zij f 14,8 miljoen aan uitgaven als onrechtmatig als gevolg van onjuistheden in de uitvoering (f 9,9 miljoen was teveel en f 4,9 miljoen te weinig uitgekeerd). Voor een bedrag van f 6,2 miljoen had de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid in verband met het ontbreken van bewijsstukken en het nog onvolledig uitgevoerd zijn van een herstelactie bij niet verwerkte mutaties. De onrechtmatigheden en onzekerheden betreffen vier artikelen (Rechtspositionele uitkeringen productgroep Uitkeringen Onderwijspersoneel, artikelen 18.01, 19.01, 20.01 en 21.03).

## 2.8 Kwaliteit controles instellingsaccountants

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen verstrekt aan instellingen in het vervolgonderwijs (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs en onderzoek en wetenschapsbeleid) een lump sum-vergoeding. CFI rekent vervolgens met de instellingen af aan de hand van jaarrekeningen voorzien van een verklaring van de instellingsaccountant. De AD voert op basis van een risico-analyse reviews uit bij de instellingsaccountants en eventueel aanvullende onderzoeken bij de instellingen. De daaruit voortvloeiende bevindingen neemt CFI mee bij de afrekening met de instellingen.

De AD constateerde dat de kwaliteit van de controles van instellingsaccountants vooral bij instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie niet voldeden aan de daaraan te stellen eisen. De AD heeft dit probleem inmiddels aangekaart bij de instellingen, de instellingsaccountants en het Koninklijk NIVRA. Op het moment van afsluiten van het rechtmatigheidsonderzoek 1995 van de Rekenkamer was nog niet bekend tot welke resultaten dit overleg zou leiden.

## 3 FINANCIËLE VERANTWOORDING

### 3.1 Rekening

Overzicht 1 bevat de totaalbedragen waaruit de rekening 1995 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 1995, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen <sup>1</sup>	Uitgaven <sup>1</sup>	Ontvangsten
Totaal	37 777,7	38 323,0	3 321,7
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	37 777,7	38 244,8	3 321,7
Fouten/onzekerheden	0,0	78,2	0,0

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 283,6 miljoen respectievelijk f 147,0 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.

Op uitgavenartikel 25.01 (Studiefinanciering) constateerde de Rekenkamer onrechtmatigheden voor een bedrag van f 30,3 miljoen als gevolg van beoordelings- en systeemfouten (f 29,3 miljoen was teveel en f 1,0 miljoen te weinig uitgekeerd). Bij f 12,9 miljoen had de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid in verband met het ontbreken van bewijsstukken.

### **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 staat een debet- en creditbedrag van f 128 511 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 89 525 niet beoordeeld, van het creditbedrag f 44 707 miljoen niet.

De genoemde totaalbedragen voor de debet- en creditzijde wijken af van de totaalcijfers van de saldibalans uit het samenvattend accountantsrapport 1995 en uit de bijlage inzake de saldibalans bij de rekening 1995. Deze verschillen komen voort uit het feit dat de Rekenkamer de zogenoemde sluitrekeningen gedesaldeerde 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 33,1 miljoen aan uitgaven waartoe de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 39,2 miljoen dat onrechtmatig was uitgegeven;
- een bedrag van f 5,9 miljoen dat ten onrechte niet was uitgegeven.

**BIJLAGE****Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1995 (bedragen x f 1 miljoen)**

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzekerheden	reden	paragraaf
25.01	Studiefinanciering	4 220,7	30,3 12,9	Onrechtmatig, beoordelings- en systeemfouten Onzeker, ontbreken bewijsstukken	3.1
18.01	Personele uitgaven	874,0	14,8	Onrechtmatig, onjuistheden in de uitvoering	2,7
19.01	Personele uitgaven				
20.01	Personele en materiële uitgaven		6,2	Onzeker, ontbreken bewijsstukken; onvolledige uitvoering	
21.03	Rechtspositionele uitspraken			herstelactie	
27.03	Cultuurbeheer	663,3	14,0	Onzeker, ontoereikend M en O-beleid	2.4.4
Totaal fouten en onzekerheden			78,2		

## **RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN DE NATIONALE SCHULD**

### **Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>107</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>107</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>107</b>
2.1	Accountantscontrole	107
2.2	Interne controle bij het Agentschap	107
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>108</b>
3.1	Rekening	108
3.2	Toelichting bij de rekening	108
3.3	Saldibalans en toelichting	108
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	108



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van de Nationale Schuld. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De interne controle van het Agentschap vertoonde nog één tekortkoming, namelijk dat de bevindingen niet op gegevensniveau werden vastgelegd. Vanaf 1996 gebeurt dit wel.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 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.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan onderzoek op het terrein van het financieel beheer. In dit kader heeft de Rekenkamer vervolgonderzoek gedaan naar de uitvoering van de interne controle bij het Agentschap.

In het tweede deel (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording 1995 van de Nationale Schuld.

## **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 1995 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1995. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

### **2.2 Interne controle bij het Agentschap**

De Rekenkamer onderzocht in haar rechtmatigheidsonderzoek over 1995 de uitvoering van de interne controle op een aantal processen van het Agentschap. Zij stelde vast dat het Agentschap in 1995 beschikte over een intern controleplan. Dit plan is door de AD positief beoordeeld.

De Rekenkamer stelde vast dat het Agentschap de interne controle volgens het interne controleplan uitvoerde, maar vanwege een gering materieel belang de bevindingen van de interne controle op gegevensniveau en de afwerking daarvan niet vastlegde. De Rekenkamer is van mening dat deze vastlegging wel moet gebeuren ten behoeve van een nadere analyse van de oorzaken. Vanaf 1996 legt het Agentschap de bevindingen van de interne controle ook op gegevensniveau vast.

### **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

#### **3.1 Rekening**

De rekening 1995 van de Nationale Schuld bevat een bedrag van f 57 803,4 miljoen aan verplichtingen, f 57 794 miljoen aan uitgaven en f 53 428,1 miljoen aan ontvangsten. De Rekenkamer heeft met redelijke zekerheid kunnen vaststellen dat de rekening geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Wel bevat het bedrag van de verplichtingen en uitgaven een bedrag van in totaal f 3,3 miljoen, respectievelijk f 0,1 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.

#### **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 toelichting**

Op de saldibalans staat een debet- en creditbedrag van f 529 195,3 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 522 557,4 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 99 871,3 miljoen niet (zie punt 2.5 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel). De Rekenkamer heeft in de beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen. De toelichting op 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 eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financiële 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 wettelijke regelingen.

# RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

## Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>110</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>110</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>111</b>
2.1	Accountantscontrole	111
2.2	Beleid van de Belastingdienst ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik	111
2.3	Kwaliteitsborging	115
2.4	Rijkshoofdboekhouding	116
2.5	Belastingdienst Automatiseringscentrum	118
2.6	Motorrijtuigenbelasting	120
2.7	Dienst Domeinen	120
2.8	Premie-inning Belastingdienst	120
2.9	Afdracht eigen middelen Europese Gemeenschap	121
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>121</b>
3.1	Rekening	121
3.2	Toelichting bij de rekening	121
3.3	Saldibalans met toelichting	122
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	122

## **SAMENVATTING**

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Financiën. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De verbetering van de onderbouwing van het oordeel van de accountantsdienst over het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid) bij de Belastingdienst blijft een punt van overleg tussen de Rekenkamer en het ministerie. Bij de omzetbelasting bleek dat het M en O-beleid op centraal niveau wel de nodige aandacht kreeg, maar dat de uitvoering van dit beleid in de beleidsplannen en de managementcontracten niet voorkwam. De minister schreef in zijn reactie dat de controle-inzet in de behandelplannen van de eenheden aan de orde komt. Ook was besloten tot maatregelen ter versterking van de centrale coördinatie.

Het systeem van kwaliteitsborging van het heffingsproces en de door de Rekenkamer zo zeer gewenste bijbehorende effectmeting zijn nog in ontwikkeling. De ontwikkelingen in 1995 en de door de staatssecretaris toegezegde acties wekken echter de verwachting dat de Rekenkamer over 1997 zich inzicht kan verschaffen in de effecten van het kwaliteitsborgingssysteem op het heffingsproces en op de rechtmatigheid van de heffingen.

De Rijkshoofdboekhouding beheert vier rekeningen-courant waarop de ministeries van Economische Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij geld storten dat als garantstelling voor door derden verstrekte leningen moet dienen. Deze ministeries verantwoorden deze stortingen als uitgaven. Volgens de Rekenkamer gaat het hier niet om uitgaven, maar om verplichtingen. Daarom beoordeelt zij deze overmakingen als onrechtmatig. De Rekenkamer is van mening dat de Rijkshoofdboekhouding een dergelijke constructie niet moet toestaan. De minister van Financiën is echter van mening dat hier wel degelijk van uitgaven sprake is en bestrijdt de onrechtmatigheid van deze overmakingen. De Rekenkamer zal deze kwestie volgend jaar met de betrokken ministeries opnemen.

De gegevensverwerking bij het Automatiseringscentrum van de Belastingdienst (BAC) vertoont nog steeds ernstige tekortkomingen, die belangrijke leemten in de gegevensbeveiliging tot gevolg kunnen hebben. De staatssecretaris zegde toe dat het opheffen van deze tekortkomingen in 1996 de hoogste prioriteit zou krijgen.

Ten slotte bleek uit de overige financieel-beheersonderzoeken dat:

- de uitvoering van de nieuwe Wet op de Motorrijtuigenbelasting met aanloopproblemen gepaard gaat;
- de Dienst Domeinen de aanbevelingen uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 van de Rekenkamer had opgevolgd. Deze betroffen met name de bestuurlijke informatieverzorging.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Financiën (hoofdstuk IxB van de Rijksbegroting). De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister en de staatssecretaris van Financiën 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 1995.  
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 1995 van het Ministerie van Financiën afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1995. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

### **2.2 Beleid van de Belastingdienst ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik**

#### *2.2.1 Inleiding*

De Rekenkamer streeft ernaar om binnen een termijn van twee jaar een oordeel over het gehele beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid) te verkrijgen. Daar werkt zij op drie manieren naar toe:

- jaarlijks voert zij onderzoek uit naar de opzet en de werking van het M en O-beleid bij verschillende belastingmiddelen, met de verwachting dat haar aanbevelingen een bijdrage leveren aan de verbetering van dit beleid. Zo heeft de Rekenkamer in haar rapport bij de financiële verantwoording over 1994 specifieke aandacht besteed aan het M en O-beleid bij de Kansspelbelasting, terwijl over 1995 aandacht werd besteed aan die aspecten bij de Omzetbelasting;
- naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek over 1994 heeft zij de Belastingdienst verzocht meer inzicht te verschaffen in de afwegingen die aan het M en O-beleid ten grondslag liggen, onder andere in zijn Beheersverslag;
- ook heeft zij naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek over 1994 aan de AD verzocht een uitgebreider onderbouwing bij zijn oordeel over de toereikendheid van het M en O-beleid te geven, zodat de Rekenkamer dit oordeel beter kan relateren aan haar eigen oordelen. Eén van de elementen die in het onderzoek van de AD aandacht moeten krijgen is het systeem van kwaliteitsborging binnen de Belastingdienst (zie ook paragraaf 2.3).

In het verlengde van de onderzoeken naar het M en O-beleid bij specifieke belastingmiddelen gaat de Rekenkamer meer aandacht besteden aan de werking van de planning- en controlcyclus.

#### *2.2.2 Kansspelbelasting*

In het rapport bij de financiële verantwoording over 1994 concludeerde de Rekenkamer dat de uitvoering van het controlebeleid en de evaluatie van de regeling onvoldoende gestalte hadden gekregen. Met name de

volledigheid van het bestand van belastingplichtigen vormde een risico. Naar aanleiding hiervan is een evaluatie van de regeling inmiddels vrijwel afgerond. Voorts is de Belastingdienst kort geleden gestart met een onderzoek naar de (honderden) loterijen die verenigingen en winkeliers jaarlijks met toestemming van gemeentebesturen en Kamers van Koophandel houden. Centraal bij dit onderzoek staat de beantwoording van de vraag of kansspelbelasting verschuldigd is.

### *2.2.3 Omzetbelasting*

De opbrengst van de omzetbelasting over 1995 bedroeg ruim f 43 miljard, waarvan ongeveer f 4,2 miljard werd afgedragen aan de Europese Unie.

De Rekenkamer constateerde dat op centraal niveau in de beleidsvoorbereiding specifiek aandacht wordt besteed aan M en O-risico's. Zo werd ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer door het Ministerie van Financiën een overzicht opgesteld van knelpunten in de uitvoering van de verschillende belastingwetten, waaronder M en O-risico's.

Om de uniformiteit van de uitvoering van het beleid voor de omzetbelasting te waarborgen is een landelijk portefeuillehouder omzetbelasting aangesteld. De taak van de portefeuillehouder is adviserend, coördinerend en signalerend. Hij stelt meerjarige beleidsplannen Omzetbelasting op en formuleert speerpunten voor de controles. Beleidsplannen en speerpunten komen tot stand op basis van signalen uit het door hem georganiseerde landelijk overleg tussen de coördinatoren omzetbelasting bij de eenheden Ondernemingen en Grote Ondernemingen.

De Rekenkamer constateerde dat er voor de periode 1994-1997 een meerjarenbeleidsplan was, waarin onder meer de M en O-risico's worden beschreven. Noch de voor de omzetbelasting benodigde controle-inzet, noch de door de portefeuillehouder aangegeven speerpunten zijn echter in de managementcontracten tussen de eenheden en de directies terug te vinden. Uit het onderzoek bleek dan ook dat deze speerpunten slechts gedeeltelijk waren uitgevoerd.

Het behoort niet tot de taak van de portefeuillehouder om zich te laten informeren over de uitvoering van zijn beleidsplannen en speerpunten door de eenheden. De Rekenkamer acht deze terugkoppeling wel gewenst en beveelt aan dat deze in het takenpakket van de portefeuillehouder wordt opgenomen.

Het meerjarenbeleidsplan 1994-1997 van de portefeuillehouder omzetbelasting is in 1996 vervangen door het centraal opgestelde Sectorplan Fiscale en Douane rechtstoepassing 1996-2000. De Rekenkamer constateerde dat in dit sectorplan de M en O-risico's in de omzetbelasting niet expliciet tot uitdrukking komen. Zij beveelt aan om de M en O-risico's alsnog in het Sectorplan rechtstoepassing op te nemen.

Uit het onderzoek bleek dat het aantal boekenonderzoeken bij ondernemingen waarbij de omzetbelasting aandacht kreeg in 1995 verder was afgenomen (Beheersverslag 1995). Volgens de coördinatoren omzetbelasting werd die verminderde aandacht voor de omzetbelasting vooral veroorzaakt door het feit dat er minder mensen voor die controle beschikbaar waren. De Belastingdienst heeft in zijn Beheersverslag 1995 reeds aangekondigd dat het aantal gerichte boekenonderzoeken zal toenemen, waarbij een afgewogen verdeling van aandacht over de verschillende belastingmiddelen een belangrijk aandachtspunt is.

### *2.2.4 Beheersverslag*

De Belastingdienst heeft de Rekenkamer een globaal inzicht verschaft in de wijze waarop de M en O-problematiek binnen de Belastingdienst wordt

benaderd. De Belastingdienst hanteert een besturingsfilosofie waarin de doelgroepbenadering één van de belangrijkste uitgangspunten is. Daarbinnen bepaalt het fiscale risico en het fiscale belang de mate van aandacht die belastingplichtigen krijgen. De aandacht voor de aan de belastingheffing inherente M en O-problematiek vormt een integraal onderdeel van de door de Belastingdienst gekozen aanpak.

De Rekenkamer stelde vast dat in het Beheersverslag 1995, als toelichting bij de financiële verantwoording, expliciet aandacht is besteed aan het door de Belastingdienst gevoerde M en O-beleid. Ter verdere verbetering beveelt de Rekenkamer aan in het Beheersverslag meer inzicht te geven in de samenhang tussen de gemaakte beleidskeuzes (zoals verwoord in het Bedrijfsplan) en in de realisatie van het beleid. Voorts zou in het Beheersverslag aandacht moeten worden besteed aan een evenwichtiger opbouw van de rapportage van de diverse portefeuillehouders. Tevens zou meer inzicht kunnen worden gegeven in de maatregelen die de Belastingdienst nam naar aanleiding van de resultaten van beleidsevaluaties. De Rekenkamer vraagt specifieke aandacht voor verantwoording over de effecten van nieuw beleid.

Tenslotte achtte de Rekenkamer het noodzakelijk dat de Belastingdienst inzicht geeft in de afwegingen die leiden tot de keuze van bepaalde controle-inspanningen, bijvoorbeeld aan de hand van kosten/batenanalyses. Ook dient onderzoek naar de effecten van deze inspanningen speciale aandacht te krijgen.

Inmiddels heeft de Belastingdienst toegezegd in het Beheersverslag meer aandacht te zullen geven aan de afwegingen die aan gemaakte keuzen ten grondslag liggen. Daarbij past de door de Belastingdienst voorgenomen verdere ontwikkeling van onder meer kengetallen en macro-analyses, om nader inzicht te geven in de realisatie van de planning en de bereikte resultaten.

#### *2.2.5 Accountantscontrole*

Ten behoeve van de toegezegde uitgebreidere onderbouwing van het oordeel hebben de AD en de Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) een apart M en O-dossier aangelegd, getiteld Niet Evident Ontoereikend (NEO)-dossier. Hierin wordt vanaf juni 1996 de verantwoording opgenomen van die controlewerkzaamheden die (in samenhang met de overige controlewerkzaamheden) leiden tot het oordeel niet evident ontoereikend over het M en O-beleid. Dit dossier geeft de Rekenkamer een goed beeld van de elementen die de AD/IAB in de beoordeling van het M en O-beleid heeft betrokken. Het dossier biedt de Rekenkamer een goede basis om vast te stellen of het AD-oordeel niet evident ontoereikend strookt met wat de Rekenkamer verstaat onder een toereikend M en O-beleid. Naar het oordeel van de Rekenkamer dient het NEO-dossier in de komende periode op de volgende onderdelen nog te worden aangevuld:

- verdere verbetering van de onderbouwing van de conclusie (inhoud, diepgang, systeemgerichte aanpak, uitvoering en resultaten van de beoordeling);
- het leggen van een relatie tussen het oordeel en de verschillende middelen, omdat per middel verantwoording dient te worden afgelegd;
- een toelichting op de taakverdeling tussen AD en IAB in het dossier;
- controle op het systeem van kwaliteitsborging, inclusief een meting van de effecten van dit systeem ( zie ook paragraaf 2.3).

Daarnaast dienen de AD en de IAB te beoordelen of de Belastingdienst in het Beheersverslag voldoende inzicht biedt in het M en O-beleid.

Over de wijze waarop de controles het beste vorm kunnen krijgen zal de Rekenkamer met de AD en de IAB blijven overleggen. Zij gaat ervan uit dat dit in de komende twee jaar zijn beslag moet kunnen krijgen.

#### *2.2.6 Conclusies*

De Rekenkamer concludeerde dat het inzicht in de wijze waarop het M en O-beleid bij de Belastingdienst gestalte krijgt in 1995 verbeterd is. Het Beheersverslag geeft meer informatie over het gevoerde M en O-beleid en verdere verbeteringen staan nog op stapel.

De onderbouwing van de oordelen van de AD en de IAB over de toereikendheid van het M en O-beleid is verbeterd door de aanleg van het zogenoemde NEO-dossier.

Met de AD en IAB zijn afspraken gemaakt over de verbetering van het NEO-dossier, opdat uiteindelijk kan worden vastgesteld of de Rekenkamer de accountantscontrole voldoende acht. Ook de komende jaren zal dit een punt van overleg tussen de Rekenkamer en de accountantsdiensten blijven.

Bij de Kansspelbelasting is de in 1994 aanbevolen evaluatie van de regeling inmiddels bijna afgerond. Ook aan de toen tekort schietende volledigheid van het bestand van belastingplichtigen wordt gewerkt.

Bij de omzetbelasting bleek dat het M en O-beleid weliswaar op centraal niveau en bij de landelijke portefeuillehouder omzetbelasting de nodige aandacht kreeg, maar dat de uitvoering van dit beleid in de plannen en de managementcontracten van de eenheden niet terugkeerde. De door de portefeuillehouder opgestelde beleidsspeerpunten bleken dan ook slechts gedeeltelijk uitgevoerd te zijn. Verbetering op deze punten zal bijdragen aan een verdere ontwikkeling van het M en O-beleid.

#### *2.2.7 Reactie staatssecretaris*

De staatssecretaris van Financiën schreef in zijn reactie dat hij zich in hoofdlijnen kon vinden in de Rekenkamerbevindingen, maar dat hij bij het onderdeel omzetbelasting enige kanttekeningen had. Volgens hem is de uitvoering van het M en O-beleid niet terug te vinden in de managementcontracten, omdat zaken als bijvoorbeeld controle-inzet aan de orde komen in de behandelplannen van de eenheden. Bij de opstelling van die behandelplannen krijgen de beleidsspeerpunten en de specifieke M en O-risicos bijzondere aandacht. Het opnemen van deze risico's in het Sectorplan rechtstoepassing lijkt hem dan ook minder opportuun.

Als reactie op de Rekenkamersuggestie dat de portefeuillehouder zich over de uitvoering van beleidsplannen en speerpunten door de eenheden zou moeten laten informeren merkt de staatssecretaris op dat het portefeuillehouderschap berust bij de directeurs van de doelgroep-directies. Daardoor is er wel degelijk een voortdurende informatie-uitwisseling over de beleidsuitvoering tussen de portefeuillehouders en de lijn.

Ten slotte wijst de staatssecretaris erop dat besloten is tot een aantal maatregelen die gericht zijn op de versterking van het portefeuillehouderschap, waaronder het instellen van een centrale ondersteuningsgroep die wordt aangestuurd door een coördinator portefeuillehouderschap.

#### *2.2.8 Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend blijven volgen.



## 2.3 Kwaliteitsborging

### 2.3.1 Bevindingen

Reeds vanaf 1989 rapporteert de Rekenkamer over de kwaliteitscontrole op de aanslagregeling. In 1991 heeft het ministerie van Financiën een aanzet gegeven tot een kwaliteitsborgingssysteem inclusief een effectmeting. Begin 1992 stelde de Belastingdienst een programma vast voor de nadere invulling van het systeem van kwaliteitsborging. In het Rapport bij de financiële verantwoording 1994 stelde de Rekenkamer het door de Belastingdienst te ontwikkelen systeem van kwaliteitsborging opnieuw aan de orde. Er was inmiddels een aantal waarborgen ingevoerd. De Rekenkamer was echter van mening dat de Belastingdienst zou moeten nagaan of deze toereikend en volledig zijn en welke effecten deze hebben gehad op de kwaliteit van het heffingsproces. De Belastingdienst zegde dit toe.

In haar rechtmatigheidsonderzoek over 1995 heeft de Rekenkamer opnieuw aandacht besteed aan het systeem van kwaliteitsborging van de Belastingdienst. Tevens is geïnventariseerd welke acties er in 1996 op dit punt zijn genomen.

De Rekenkamer heeft voor haar onderzoek gesteund op de resultaten van de door de IAB verrichte onderzoeken naar de opzet en werking van het systeem van kwaliteitsborging.

In mei 1995 heeft de Belastingdienst zijn Bedrijfsplan 1996–2000 uitgebracht, waarin de aspecten van kwaliteitsborging op hoofdlijnen zijn beschreven. Tevens verschenen twee sectorplannen, voor doelgroepenbeleid en voor rechtstoepassing (zie ook punt 2.2.3), waarin de maatregelen ter kwaliteitsborging zijn beschreven.

Verder is in mei 1995 door de Belastingdienst een werkgroep ingesteld om een planning- en controlcyclus voor kwaliteitsborging uit te werken. Daartoe zou de werkgroep de in de sectorplannen opgenomen doelstellingen en kwaliteitsborgende maatregelen voorzien van normen en meetpunten. Eind mei 1996 resulteerde dit in een zogenoemd raamwerk kwaliteitsborging voor de sectorplannen «doelgroepenbeleid» en «rechtstoepassing». Na vaststelling van dit raamwerk door de Directieraad zal het per divisie verder worden ingevuld.

De Belastingdienst is van plan vanaf 1996 overeenkomstig dit raamwerk over de kwaliteitsborging te rapporteren in de jaarverslagen van de divisies en het Beheersverslag van de Belastingdienst, zodat een compleet beeld ontstaat van de kwaliteitsborging door de Belastingdienst.

In het rapport Kwaliteitsborging 1995 komt de IAB tot de algemene conclusie dat het stelsel van kwaliteitsborgende maatregelen een verdere ontwikkeling heeft doorgemaakt. Wel beveelt de IAB aan door middel van toezicht en interne controle de naleving van de kwaliteitsborgende maatregelen vast te stellen. Andere kanttekeningen waren:

- veel kwaliteitsborgende maatregelen, bijvoorbeeld op het gebied van de klantbehandeling, zijn nog in ontwikkeling. In de behandelplannen dienen plannen en acties nog te worden uitgewerkt;
- de kwaliteit van opleidingsplannen en de vastlegging en dossiervorming dienen verder verbeterd te worden;
- aspecten van kwaliteitsborging dienen in voldoende mate in de interne controleplannen van de directies te worden opgenomen.

De Rekenkamer is van mening dat de door de IAB verrichte onderzoeken nog onvoldoende inzicht bieden in de effecten van het kwaliteitsborgingssysteem op de rechtmatigheid van de heffingen.

### *2.3.2 Conclusies*

De Rekenkamer concludeerde dat het kwaliteitsborgingssysteem en een adequate effectmeting nog in ontwikkeling zijn. Daardoor kan er nu nog niet voldoende inzicht gegeven worden in de bijdrage die de kwaliteitsborgende maatregelen leveren aan een kwalitatief goed heffingsproces en de rechtmatigheid van de heffingen. Het systeem zelf behoeft nog nadere uitwerking en concretisering van de normen. De Rekenkamer miste een tijdplanning voor de realisatie van de noodzakelijke verbeteringen. Ook vraagt zij aandacht voor het toezicht op de uitvoering van de kwaliteitsborgende maatregelen.

De Rekenkamer beveelt aan om ook in de management-contracten aandacht te geven aan de bestuurlijke informatievoorziening over kwaliteitsborging en de effecten ervan.

### *2.3.3 Reactie staatssecretaris*

De staatssecretaris schreef in zijn reactie dat hij kwaliteitsborging niet ziet als een statisch begrip, maar als een voortdurende ontwikkeling. De bij de Belastingdienst in gang gezette ontwikkelingen liggen volgens hem in lijn met de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De Belastingdienst zal de raamwerken kwaliteitsborging met ingang van 1997 gaan hanteren. Deze raamwerken dienen te worden beschouwd als een aanvulling op de reguliere planning- en controlcyclus van de Belastingdienst. De Belastingdienst ontwikkelt een meetinstrument om de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteitsborging op eenheidsniveau vast te stellen, zodat binnen de bestaande planningcyclus prioriteiten gesteld kunnen worden ter verdere kwaliteitsverbetering. De staatssecretaris verwacht dat dit meetinstrument ultimo 1996, begin 1997 aan de eenheden verstrekt kan worden.

De staatssecretaris acht het van belang voortdurend toe te zien op de juiste werking van het systeem van kwaliteitsborging. Hij ziet effectmeting primair als het bewaken van de effectiviteit van het systeem, in eerste instantie door de eenheden. Voor 1997 zullen met de doelgroepdirecties nadere afspraken gemaakt worden over de te verstrekken bestuurlijke informatie inzake kwaliteitsborging.

### *2.3.4 Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer stelt met genoegen vast dat de staatssecretaris in grote lijnen instemt met de aanbevelingen van de Rekenkamer en tevens concrete stappen heeft ondernomen en in het vooruitzicht gesteld.

Zij verwacht dat de voortdurende ontwikkeling van kwaliteitsborging ertoe zal leiden dat de Rekenkamer over 1997 in een samenvattende rapportage over kwaliteitsborging van de Belastingdienst inzicht kan worden verschaft in de effecten van het kwaliteitsborgingssysteem op het heffingsproces en op de rechtmatigheid van de heffingen.

## **2.4 Rijkshoofdboekhouding**

### *2.4.1 Bevindingen*

Bij het Ministerie van Financiën is de afdeling Rijkshoofdboekhouding (RHB) belast met het administratieve beheer en de administratie van 's Rijks schatkist. Daarnaast heeft de RHB tot taak om een bijdrage te leveren aan een doelmatig betalingsverkeer en om informatie voor de minister van Financiën te verzorgen. Het leveren van een bijdrage aan een efficiënt en doelmatig betalingsverkeer is niet nader uitgewerkt in regelgeving of instructies. De informatieverzorgende taak omvat het opstellen van de Staatsbalans, kasbegrotingen en kasoverzichten en het

opstellen van overzichten van de gerealiseerde en verwachte uitgaven en ontvangsten van het Rijk op basis van gegevens van de departementen. Met behulp van die overzichten kan tevens de kasgeldbehoefte van het Rijk worden berekend.

De Rekenkamer heeft onderzocht welke rekeningen van de Rijkshoofdboekhouding noodzakelijk zijn voor het voeren en beheren van de administratie van 's Rijks schatkist. Voor de overige rekeningen ging zij na of deze bijdragen aan de vervulling van de overige taken van de Rijkshoofdboekhouding en/of voldoen aan de comptabele wet- en regelgeving.

De Rekenkamer stelde vast dat de Rijkshoofdboekhouding geen richtlijnen heeft vastgelegd voor het openen en sluiten van rekeningen-courant. Doordat deze ontbreken is er geen eenduidig beleid voor het openen en sluiten van rekeningen-courant. De Rekenkamer constateerde voorts dat de AD bij het openen van rekeningen-courant alleen nagaat of formeel wordt voldaan aan de comptabele wet- en regelgeving. De Rekenkamer is van mening dat de AD bij het openen van een rekening-courant ook dient vast te stellen of de onderliggende regeling tussen het desbetreffende ministerie en de instantie waarvoor een rekening-courant wordt geopend, voldoet aan de comptabele wet- en regelgeving. Hierbij zou de AD kunnen steunen op de toets die de AD van het desbetreffende ministerie moet hebben uitgevoerd.

Uit het onderzoek bleek dat de administratie van 's Rijks schatkist rekeningen bevat die geen functie hebben bij het vervullen van één van de taken van de Rijkshoofdboekhouding. Het betrof de volgende rekeningen:

- de gouddepots bij de Bank of Canada en de Federal Reserve Bank of New York. Hiervoor is de directie Binnenlands Geldwezen van het Ministerie van Financiën de beleidsverantwoordelijke directie. Deze depots dienen echter naar de mening van de Rekenkamer binnen de begroting van het ministerie te worden verantwoord;
- de rekeningen-courant met instellingen van wetenschappelijk onderwijs. Deze instellingen zijn vanaf 1994 zelf verantwoordelijk voor het financieel beheer.

Daarnaast bleek dat de Rijkshoofdboekhouding door het administreren van sommige rekeningen-courant meewerkt aan constructies die niet passen binnen de systematiek van de geïntegreerde verplichtingenkasadministratie. Dit betrof:

- de rekening-courant van de Nationale Investeringsbank (NIB) ten behoeve van de Investeringsfaciliteit Oost-Europa van het Ministerie van EZ. Eind 1995 bedroeg het saldo op deze rekening-courant f 140 miljoen. Het ministerie van EZ verantwoordt zijn stortingen op deze rekening-courant ter garantstelling voor de door het NIB verstrekte leningen als uitgaven in het jaar van storten. De Rekenkamer beschouwt de verantwoording van deze stortingen als uitgave als niet rechtmatig. Volgens haar is van een uitgaaf geen sprake zolang met het tegoed op de rekening-courant geen door de NIB ingediende verliesdeclaraties worden betaald;
- de rekeningen-courant van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren en de Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw. Hier is sprake van dezelfde constructie, namelijk het verantwoorden van overboekingen naar de rekeningen-courant als uitgaven. Ook in deze gevallen is de constructie volgens de Rekenkamer niet conform de systematiek van de geïntegreerde verplichtingenkasadministratie.

#### *2.4.2 Reactie minister*

De minister schreef in zijn reactie dat de richtlijnen voor het openen van een rekening-courant voor derden nader uitgewerkt zouden worden. Hij zou ernaar streven de beleidslijn op te nemen in de Miljoenennota en een plaats te geven in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR). Aan de hand van de beleidslijn zou hij nader bezien of de rekeningen-courant die de RHB volgens de Rekenkamer niet zou moeten administreren heroverwogen moeten worden. De rekening-courant van de gouddepots wordt vanaf de financiële verantwoording 1996 verantwoord in de financiële verantwoording van het ministerie van Financiën.

Hij is het niet eens met de opmerkingen van de Rekenkamer over de onrechtmatigheid van sommige stortingen op de rekeningen-courant. Volgens hem ligt aan een bijdrage die wordt overgemaakt op een rekening-courant met een derde altijd een rechtens afdwingbare verplichting ten grondslag. De betreffende verplichtingen- en bijbehorende uitgavenramingen worden opgenomen in de begrotingsstukken en daarmee ter autorisatie en verantwoording aan de Staten-Generaal voorgelegd. De beschikkingsbevoegdheid over de op de rekening-courant gestorte bijdrage ligt immers bij de houder van de rekening-courant. Dat deze beschikkingsbevoegdheid aan voorwaarden gebonden kan zijn, doet hieraan niets af.

#### *2.4.3 Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer is van mening dat bij de vier genoemde rekeningen-courant geen sprake is van daadwerkelijke uitgaven in het systeem dat aan de Comptabiliteitswet ten grondslag ligt. Er moet immers eerst aan bepaalde voorwaarden worden voldaan, voordat het ministerie de bedragen daadwerkelijk ter beschikking stelt. Omdat het in feite gaat om garantieverplichtingen, dienen deze bedragen als verplichtingen in de begrotingsadministratie te worden opgenomen. De Rekenkamer merkt de desbetreffende betalingen door de ministeries van Economische Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als onrechtmatig aan. Aangezien de minister van Financiën de door de Rekenkamer afgekeurde constructie blijkens zijn reactie – ten onrechte overigens – wel toelaatbaar acht, betreft de Rekenkamer deze constatering niet in haar oordeel over de financiële verantwoordingen 1995 bij deze twee ministeries. In haar rechtmatigheidsonderzoek over 1996 bij deze twee ministeries zal zij deze problematiek opnieuw aan de orde stellen.

### **2.5 Belastingdienst Automatiseringscentrum**

#### *2.5.1 Bevindingen*

De Rekenkamer acht een betrouwbare geautomatiseerde gegevensverwerking bij het Automatiseringscentrum van de Belastingdienst (BAC) van groot belang voor het voeren van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer bij de Belastingdienst. Zij onderzocht deze betrouwbaarheid in 1989, 1992 en 1994 en moest telkens constateren dat de interne controle en beveiliging van het BAC belangrijke tekortkomingen vertoonden. De directeur-generaal der Belastingen deed in 1994 de toezegging dat hij in 1995 het beheer en de beveiliging van het BAC zou doen verbeteren. De Rekenkamer onderzocht of deze toezegging was gerealiseerd en ging met name na welke maatregelen waren genomen ter verbetering van de interne controle en beveiliging.

De Rekenkamer constateerde dat een aantal ernstige tekortkomingen nog niet was opgelost. Hierdoor bood het BAC nog steeds onvoldoende zekerheid omtrent de betrouwbaarheid en de continuïteit van de gegevensverwerking en moest de IAB ook in 1995 weer aanvullende controle-activiteiten verrichten om tot een oordeel bij de rekening van de Belastingdienst te kunnen komen. Overigens kwam de IAB via deze aanvullende controles wel tot een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over 1995.

Het meest ernstig zijn naar de mening van de Rekenkamer de tekortkomingen die belangrijke leemten in de beveiliging van de gegevensverwerking tot gevolg kunnen hebben. Dat zijn bijvoorbeeld:

- tekortkomingen in de inrichting en het beheer van de toegang tot informatiesystemen (LTB, logische toegangsbeveiliging). Dit geeft enkele functionarissen van de Belastingdienst de mogelijkheid zich onbevoegd toegang te verschaffen tot produktiegegevens, zodat zij vertrouwelijke gegevens kunnen inzien en wijzigen;
- tekortkomingen in het beheer van magneetbanden met gegevens. Ook dit biedt deze functionarissen mogelijkheden voor inzage en wellicht ook wijziging of ontvreemding van produktiegegevens;
- geen adequate beschrijvingen van de administratieve organisatie rond de centrale gegevensverwerking.

### *2.5.2 Conclusies*

De Rekenkamer concludeerde dat het BAC in 1995 weliswaar belangrijke verbeteringen had bereikt, maar dat er nog aanzienlijke inspanningen nodig waren om de ernstigste tekortkomingen aanvaardbaar op te lossen. Volgens haar moest dit de hoogste prioriteit krijgen en nog in 1996 uitgevoerd worden. Zij had twijfels over de haalbaarheid van het tijdpad voor de verbeteringen in het BAC.

De Rekenkamer beval ten slotte aan de IAB over 1996 opnieuw een oordeel over de betrouwbaarheid van de centrale gegevensverwerking te laten geven.

### *2.5.3 Reactie staatssecretaris*

De staatssecretaris merkte in zijn reactie op dat de geconstateerde tekortkomingen niet a priori betekenen dat er ook daadwerkelijk leemten in de beveiliging ontstaan. Hij zou in 1996 hoge prioriteit geven aan het oplossen van de tekortkomingen. De uitvoering van het plan van aanpak was opgenomen in het managementcontract tussen de directeur-generaal der Belastingen en de directeur van het BAC. Bewaking van de voortgang was ingebed in de reguliere cyclus van planning en control. Ook het Audit Committee Belastingen ziet toe op de voortgang.

De staatssecretaris was van oordeel dat er door de aanvullende controles van de IAB per saldo sprake was van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer bij de Belastingdienst. Hij bevestigde dat de IAB over 1996 opnieuw een oordeel over de betrouwbaarheid van de centrale gegevensverwerking zal geven.

### *2.5.4 Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer merkt op dat het feit dat de IAB slechts via aanvullende controles tot een goedkeurend oordeel kon komen niet pleit voor de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. Zij zal de toegezegde verbeteringsactiviteiten daarom nauwlettend blijven volgen.

## **2.6 Motorrijtuigenbelasting**

Per 1 april 1995 is de Wet op de Motorrijtuigenbelasting 1994 van kracht geworden. Dit betekende de invoering van een belasting gebaseerd op houderschap. Hiervoor is een nieuw geautomatiseerd systeem ontwikkeld.

Uit de IAB-rapportage over de invoering van de houderschapsbelasting blijkt dat dit met een aantal aanloopproblemen gepaard ging. Doordat het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting (CBM) voorrang heeft gegeven aan de productie heeft het nagenoeg geen interne controles uitgevoerd. De IAB heeft daarom uitgebreide aanvullende controles uitgevoerd. De conclusie van de IAB was dat de processen nog onvolledig werden uitgevoerd.

Doordat er onduidelijkheid was over de belastbaarheid van een aantal specifieke groepen was ultimo 1995 f 93 miljoen nog niet in rekening gebracht. De Rekenkamer stelde aan de hand van het Nationale Kentekenregister bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer vast dat de ontvangsten voor dit bedrag onvolledig zijn. Dit betekent dat, rekening houdend met de toeslag Infrastructuurfonds en provinciale opcenten, in de financiële verantwoording op artikel 04.11 sprake is van onvolledigheid van de ontvangsten tot een bedrag van naar schatting f 52 miljoen. Het CBM heeft inmiddels actie ondernomen om de achterstand in de rekeningen weg te werken.

## **2.7 Dienst Domeinen**

In het rechtmatigheidsonderzoek 1994 concludeerde de Rekenkamer dat op een aantal onderdelen het financieel beheer bij de Dienst Domeinen nog niet toereikend was. Het traject van begroting, planning en control, waarin de afdeling Bestuurlijke Informatieverzorging (BIV) een belangrijke rol speelt, was voor verbetering vatbaar. De Rekenkamer formuleerde vijf aanbevelingen, waarvan er vier met name betrekking hadden op het functioneren van de afdeling BIV. De vijfde aanbeveling betrof het vastleggen van de visie op integriteit en de uitwerking hiervan in concrete maatregelen.

De Rekenkamer stelde in haar rechtmatigheidsonderzoek 1995 vast dat de Dienst Domeinen in voldoende mate de aanbevelingen van de Rekenkamer heeft opgevolgd. Het functioneren van de afdeling BIV is in 1995 sterk verbeterd, zowel in de communicatie met de regionale directies als in haar functie van controller van de Dienst Domeinen. Daarnaast heeft de afdeling BIV tijdig de kwaliteit en uitvoering van de controles door de regionale directies beoordeeld.

Verder heeft de Dienst Domeinen een concept-integriteitsplan opgesteld, waaraan in 1996 nadere uitwerking zal worden gegeven.

De Rekenkamer concludeerde dan ook dat er in 1995 sprake was van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

## **2.8 Premie-inning Belastingdienst**

De Rekenkamer concludeerde in het rapport Premie-inning door bedrijfsverenigingen en Belastingdienst (vergaderjaar 1995–1996, 24 630, nrs. 1–2) dat het proces van premie-inning bij de Belastingdienst in 1994 op enige punten tekort schoot. Dit betrof onder andere het feit dat in 1994 de looncontroles niet op basis van een risico-analyse werden uitgevoerd. Hierdoor was niet gewaarborgd dat risicovolle werkgevers in de controles prioriteit krijgen.

Uit een verslag van het overleg over dit rapport tussen de staatssecretaris, de commissie voor de Rijksuitgaven en de vaste commissie voor Financiën blijkt dat de Belastingdienst na oktober 1994 fasegewijs het systeem van risico-analyse op basis van risicoprofielen en van fiscaal belang heeft ingevoerd (vergaderjaar 1995–1996, 24 630, nr. 3).

De Rekenkamer zal bij haar controles toetsen op welke wijze de risico-analyse bij de bestrijding van M en O betrokken is.

## **2.9 Afdracht eigen middelen Europese Gemeenschap**

In januari 1996 ontving de Rekenkamer van de minister van Financiën het door de Europese Gemeenschap voorgeschreven jaarlijks verslag over de in 1995 aan de EG afgedragen middelen.

Uit het verslag blijkt dat de desbetreffende eigen middelen als volgt kunnen worden gespecificeerd:

Landbouweffingen en dergelijke	f 398 388 687
Douanerechten	f 3 480 485 858
Omzetbelasting	f 4 166 235 384
Afdrachten op basis van de bruto nationaal produkten van de Lid-Staten	f 1 456 164 410
Bijdragen monetaire reserve Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw	f 21 230 751
	<u>f 9 522 505 090</u>

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het bedrag aan landbouweffingen aansluit op de verantwoording over 1995 van deze heffingen in de administratie van het Landbouw-Egalisatiefonds. Het bedrag aan invoerrechten stemt overeen met de verantwoordingen over 1995 van de Belastingdienst en van de CDFEZ.

De afdrachten op basis van de nationale producten en de bijdragen in de monetaire reserve zijn ten laste gebracht van de rekening 1995 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

## **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

### **3.1 Rekening**

De rekening 1995 van het Ministerie van Financiën is samengesteld uit de volgende totaalbedragen: f 16 428,1 miljoen aan verplichtingen, f 5 113,6 miljoen aan uitgaven en f 129 492,6 miljoen aan ontvangsten. De Rekenkamer trof hierin geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Het bedrag van de verplichtingen en de uitgaven omvat een bedrag van f 1 828,5 miljoen, respectievelijk f 24,7 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.

### **3.2 Toelichting bij de rekening**

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen. Bij de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet zijn scherpere eisen gesteld aan de informatie in de toelichting. De Rekenkamer constateerde dat de ontwikkeling van de kengetallen bij de Belastingdienst nog aan de gang was (zie ook punt 2.2.4).

### **3.3 Saldibalans met toelichting**

Op de saldibalans staan een debet- en creditbedrag van f 419 440,1 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 133 366,3 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag heeft zij f 296 594,5 miljoen niet beoordeeld (zie punt 2.5 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 voldeed 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 de 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 52 miljoen aan ontvangsten waarvan de Rekenkamer vaststelde dat zij onvolledig waren.



# RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

## Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>124</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>125</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>125</b>
2.1	Accountantscontrole	125
2.2	Administratieve organisatie en interne controle	125
2.3	Valutabeheer	126
2.4	Woningbeheer	129
2.5	Toelagen	131
2.6	Nieuw salarissysteem krijgsmacht	131
2.7	Agentschappen	131
2.8	Arbeidsvoorwaarden bewakings- en beveiligingspersoneel bij de rijksoverheid	132
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>132</b>
3.1	Rekening	132
3.2	Toelichting bij de rekening	132
3.3	Saldibalans met toelichting	132
3.4	Financiële verantwoording agentschap Duyverman Computer Centrum	133
3.5	Oordeel over de financiële verantwoording	133

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Defensie. In 100% van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Door de reorganisatie van Defensie en de ingezette decentralisatie van de financiële functie behoeven de beschrijvingen en het onderhoud van de administratieve organisatie extra aandacht. De minister heeft in 1995 voldoende maatregelen genomen om de knelpunten in de interne controle, die vorig jaar onderwerp van bezwaar waren, op te heffen.

Het nieuwe beleid rondom valutabeheer is op een aantal punten een belangrijke verbetering. Het beleid gaat uit van het waarborgen van begrotingsstabiliteit, met inachtneming van enige flexibiliteit bij het afdekken van de vreemde valutabehoefte. De uitvoering van het beleid was echter in 1995 nog niet geheel volgens de regels. Zo hield Defensie zich niet altijd aan het eigen afdekkingsbeleid. Ook gaf de sturingsinformatie van het bureau Financiële Informatie Systemen een vertekend en onvolledig beeld van de totale afgedekte valutapositie en het resterende valutarisico. Dit moet volgens de Rekenkamer snel verbeteren.

Het optiecontract voor de Apache-helikopters is een effectief instrument geweest en het ministerie heeft op hoofdlijnen correct gehandeld bij de totstandkoming ervan.

De minister onderschreef de conclusies van de Rekenkamer niet volledig. Hij vond de sturingsinformatie niet ontoereikend.

De al jaren bestaande problematiek rondom het woningbeheer bij de krijgsmachtdelen is ondanks diverse pogingen nog steeds niet over de gehele linie opgelost. De verbeteringen die de krijgsmachtdelen zelf in de administratieve organisatie zouden aanbrengen, hebben niet in de verwachte mate en het verwachte tempo plaatsgevonden. Daarom heeft het ministerie inmiddels zelf maatregelen met tijdspaden geïnitieerd om de zaken op orde te brengen.

De minister liet weten dat hij de conclusies deelt. De aangekondigde maatregelen zullen per 1 januari 1997 worden geïmplementeerd.

Sinds 1993 is Defensie bezig met het vereenvoudigen van het systeem van toelagen voor het militaire en burgerpersoneel. De Rekenkamer acht dit een eerste stap in het streven om dit systeem beter te laten aansluiten op de nieuwe organisatie van het departement. Zij concludeerde verder dat alle onderzochte toelagen rechtmatig waren verstrekt. Het duurde alleen veel te lang voor de personeels- en salarisadministratie en de Koninklijke Landmacht en Luchtmacht de gegevens, die nodig waren voor het onderzoek, aanleverden.

Bij het Nieuw Salarissysteem Krijgsmacht zijn de genomen maatregelen in de programmatuur voor een logische toegangsbeveiliging en het wijzigingenbeheer nog onvoldoende. Hierdoor zijn er risico's voor de integere werking van programmatuurwijzigingen en voor uitsluitend bevoegd gebruik van het systeem. Het departement heeft inmiddels een actieplan opgesteld.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Defensie (Hoofdstuk X van de Rijksbegroting). 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 1995 en van het agentschap Duyverman Computer Centrum (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.

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 1995 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 Administratieve organisatie en interne controle**

Bij alle beleidsterreinen zijn de administratieve organisatie en de interne controle onderhevig aan veranderingen, als gevolg van samenvoeging of opheffing van organisatie-onderdelen en door de ingezette decentralisatie van de financiële functie. De inrichting van de financiële processen zal de komende jaren dan ook sterk veranderen. Vooral de doormandatering van bevoegdheden en de bijbehorende regelgeving zal moeten leiden tot een nieuwe administratieve organisatie binnen de beleidsterreinen. Er zal een controller-organisatie worden ingericht, waarin de interne controle-functie naar verwachting zal worden geïntegreerd. De departementsleiding moet zorgvuldig omgaan met de risico's van decentralisatie van de financiële functie. Door de ontwikkelingen zijn de beschrijvingen van de administratieve organisatie vaak niet meer actueel. Ook in een tijd van veranderingen is het van belang te blijven investeren in onderhoud en actualisatie hiervan.

In de rapporten bij de financiële verantwoording 1994 kondigde de minister van Defensie, naar aanleiding van een bezwaaronderzoek, een pakket maatregelen aan om de interne controle te verbeteren. De minister zegde onder meer toe aandacht te besteden aan de personele bezetting bij de interne controle en een master controleplan op te stellen voor de Groep Defensie Ondersteuning. De Rekenkamer achtte deze maatregelen

in opzet toereikend om de gesignaleerde problemen op te lossen en hief het bezwaar op. In 1995 constateerde zij dat de minister zijn toezeggingen heeft gerealiseerd. Zij beoordeelde daarbij echter alleen de opzet en niet de werking van de interne controle van de Groep Defensie Ondersteuning. Deze groep is per april 1996 opgegaan in het Defensie Interservice Commando voor Ondersteunende diensten en bedrijven. De uitvoering van het master controleplan is nu een verantwoordelijkheid van de commandant van dit commando.

## **2.3 Valutabeheer**

### *2.3.1 Inleiding*

Het Ministerie van Defensie moet veel aanschaffingen betalen in vreemde valuta. In september 1995 waren verplichtingen in vreemde valuta aangegaan voor circa f 4,5 miljard (zo'n f 3,3 miljard daarvan waren Amerikaanse dollars). De Rekenkamer onderzocht hoe het ministerie omgaat met koersrisico's, waardoor aanschaffingen duurder of goedkoper kunnen uitpakken dan geraamd. Voor Defensie is het gebruikelijke instrument daarbij het termijnvalutacontract. In dat geval sluit het ministerie een contract met de Nederlandsche Bank voor de levering van valuta op vastgestelde tijdstippen en tegen een tevoren overeengekomen koers.

### *2.3.2 Beleid*

De regelgeving voor valutabeheer bij het rijk is zeer globaal. Het al dan niet afdekken van risico's bij betalingen of ontvangsten is primair een verantwoordelijkheid van de departementen. Het Ministerie van Defensie heeft daarom in 1993 richtlijnen (Aanwijzing 23) gemaakt voor het verminderen van risico's. Deze aanwijzing past grotendeels binnen het rijksbrede kader.

Het beleid bij valutabeheer is erop gericht stabiliteit op de Defensiebegroting te bewerkstelligen, door zekerheid te verschaffen over de uitgaven van de komende jaren. Het ministerie streeft bovendien naar enige flexibiliteit door niet alle vreemde valuta-verplichtingen geheel af te dekken. Immers, vertragingen in de oplevering van materieel kunnen leiden tot uitstel van betalingen en daarmee tot overschotten van termijnvaluta. Of en in welke mate het departement een verplichting moet afdekken met een termijnvalutacontract is afhankelijk van de looptijd en de omvang ervan. De Rekenkamer concludeerde dat per 31 maart 1995 de doelstellingen van het beleid niet volledig waren gerealiseerd:

- verplichtingen die twee jaar of langer lopen, zouden voor 80% moeten zijn afgedekt; dit was echter niet het geval;
- verplichtingen die langer dan twee maanden maar korter dan twee jaar lopen, zouden voor 90% afgedekt worden; deze doelstelling wordt voor 1996 (89%) bereikt;
- de afdekking van 60% voor 1995 is echter zeer laag;
- de verplichting voor het omvangrijke Apachecontract is voor 100% afgedekt, terwijl het maar 80% mocht zijn.

Formeel was aanwijzing 23 in mei 1996 nog van kracht, maar sinds zomer 1995 werd er gewerkt aan nieuwe regelgeving. Naar aanleiding van een AD-onderzoek zijn veranderingen in gang gezet rond de procedures, informatievoorziening en regelgeving bij het valutabeheer. Volgens Aanwijzing 23 blijven termijnvalutacontracten het instrument voor het omgaan met koersrisico's en het waarborgen van stabiliteit in de begroting. De belangrijkste veranderingen zijn:

- de aanstelling van een valutamanager per beleidsterrein die het hoofd Financiële Informatie Systemen (FIS) tijdig, juist en volledig moet

informereren bij voorgenomen aanschaffingen en bij grote wijzigingen in betaalschema's;

- een ander afdeckingsbeleid: per begrotingsjaar wordt 75–80% van de totale vreemde valutabehoefte afgedekt;
- bij vertraging in de oplevering moeten overschotten van termijnvaluta verplicht worden gebruikt om andere aanschaffingen te doen; de gevolgen van koersverschillen worden zichtbaar bijgehouden.

Vóór het inwerkingtreden van de vernieuwde aanwijzing wordt in de praktijk al gewerkt met de nieuwe afdeckingsnorm van 75–80%.

### *2.3.3 Realisatie*

Voor de realisatie van het afdeckingsbeleid is de sturingsinformatie van FIS cruciaal. Deze informatie vertoonde echter vertekening, die zit in de gepresenteerde cijfers over het contract over de Apache-helikopter (looptijd 1995–2002). Het termijnvalutacontract is afgesloten voor \$ 668 miljoen, daarbij zijn toekomstige prijsstijgingen en inflatie inbegrepen. In de verplichtingenadministratie staat de Apacheverplichting echter op basis van prijspeil 1995 (\$ 558 miljoen). De FIS heeft de cijfers niet gecorrigeerd.

De BTW-verplichtingen die voortvloeien uit de materieelverplichtingen zijn niet geregistreerd in de overzichten. Defensie beschouwt deze verplichtingen namelijk niet als onderdeel van de totale valutapositie. Dit is vastgelegd in Aanwijzing 39. Er wordt echter wel een valutarisico gelopen over de BTW-verplichtingen. Hoeveel BTW er uiteindelijk betaald wordt, is immers afhankelijk van de dagkoers van de dollar. In de FIS-informatie blijft dit risico grotendeels onzichtbaar.

Op basis van de sturingsinformatie van FIS wordt periodiek afgewogen of het afdeckingsbeleid voldoet. Omdat deze informatie echter een vertekend, onvolledig en dus onjuist beeld geeft van de totale afgedekte valutapositie en het resterende valutarisico, wordt de aansturing van het beleid belemmerd. Volgens FIS is het afdeckingspercentage van 75–80% gerealiseerd. Na correctie van de vertekening door het Apachecontract valt het gerealiseerde percentage (69%) onder de norm.

Bij de krijgsmachtdelen zijn decentrale valutamanagers aangesteld. Hun takenpakket wordt met de vaststelling van de nieuwe aanwijzing geformaliseerd. De Rekenkamer ziet dit als een versterking van de organisatie van het valutabeheer.

### *2.3.4 Optiecontract Apache-helikopter*

De Rekenkamer onderzocht de totstandkoming van het optiecontract voor de aanschaf van Apache-gevechtshelikopters in april 1995. Het ministerie verwierf met de optie het recht om vóór 30 juni 1995 \$ 481,5 miljoen te kopen tegen een koers van f 1,57. De optie werd, na consultatie van de Inspectie Rijksfinanciën en de Nederlandsche Bank, afgesloten bij één van de Nederlandse banken tegen een premie van f 19 miljoen. Nadat de Tweede Kamer in mei 1995 had ingestemd met de aanschaf van Apache-helikopters verkocht Defensie het optiecontract en sloot een termijnvalutacontract af.

Bepalend voor de toepasbaarheid van een instrument als het optiecontract zijn de specifieke omstandigheden. Zo moet er een duidelijk doel zijn waarvoor het zinvol is gebruik te maken van zo'n optie en er dient een kosten-baten-analyse te worden gemaakt. Tevens moet er duidelijkheid zijn over de termijn waarbinnen definitieve besluitvorming plaatsvindt.

Het Ministerie van Defensie heeft een overwogen risico-inschatting gemaakt. Het contract diende een duidelijk doel, waarover de Staten-Generaal vooraf zijn geïnformeerd. Het ministerie verschaftte zich zekerheid over de aanschaf van 30 Apache-helikopters. De bij de besluitvorming in het kabinet geldende financiële voorwaarden werden gefixeerd. Door een optie te nemen op een dollarkoers van f 1,57 voorkwam Defensie dat er minder helikopters gekocht zouden kunnen worden bij stijging van de dollarkoers gedurende de besluitvorming in de Tweede Kamer. Als de keuze niet op de Apache zou zijn gevallen zou het verlies voor Defensie maximaal het premiebedrag zijn. Bovendien was sprake van een duidelijk tijdpad, omdat besluitvorming door de Tweede Kamer zou plaatsvinden vóór 30 juni 1995.

De Rekenkamer stelde vast dat alleen bij twee Nederlandse banken offertes waren aangevraagd. Gezien de tijdsdruk gaf men de voorkeur aan de huisbankiers. Bovendien zou, aldus Defensie, een optiecontract voor zón hoge som in Nederland alleen bij deze banken mogelijk zijn geweest. Voor het verkrijgen van het meest gunstige optiecontract ligt het echter in de rede om ook op de internationale financiële markten tot concurrentiestelling over te gaan. Verder is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid het optiecontract te splitsen in kleinere bedragen en bij meerdere aanbieders af te sluiten. Voor zón hoog bedrag zal de bank een hogere onzekerheidsmarge rekenen omdat afdekking ervan moeilijker is.

### *2.3.5 Conclusies en aanbeveling*

De Rekenkamer concludeerde dat Defensie zich in 1995 niet altijd volledig aan het eigen afdeckingsbeleid hield. Het nieuwe beleid is op een aantal punten een belangrijke verbetering. Het beleid gaat uit van het waarborgen van begrotingsstabiliteit door zekerheid te verschaffen over de valuta-uitgaven in komende jaren, met inachtneming van enige flexibiliteit bij de afdekking van de vreemde valutabehoefte. De Rekenkamer acht dit een verantwoord beleidsuitgangspunt. Zij concludeerde echter tevens dat de sturingsinformatie van FIS niet toereikend is voor het sturen op een beoogd afdeckingspercentage, omdat de totale afgedekte valutapositie en het resterende valutarisico vertekend, onvolledig en daardoor onjuist zijn weergegeven. Het welslagen van het nieuwe beleid is in hoge mate afhankelijk van de toereikendheid van de sturingsinformatie. De noodzaak van verbetering van de sturingsinformatie acht de Rekenkamer dan ook evident.

De Rekenkamer concludeerde tot slot dat het optiecontract voor de Apache-helikopters een effectief instrument is geweest en dat het ministerie op hoofdlijnen correct heeft gehandeld bij de totstandkoming van het contract. Zij vindt alleen dat Defensie in dergelijke situaties ook op de internationale financiële markten tot concurrentiestelling moet overgaan, bij meerdere aanbieders offertes moet vragen en ook bij deskundige derden advies over opties moet inwinnen.

### *2.3.6 Reactie minister en nawoord Rekenkamer*

De minister onderschreef de conclusie van de Rekenkamer over de ontoereikendheid van de sturingsinformatie van FIS niet. Hij erkent dat er verschil bestaat tussen de waarde van het Apache-termijncontract en de stand van de verplichtingenadministratie. Bij de besluitvorming over afdekking van toekomstige contracten wordt echter wel degelijk rekening gehouden met dat verschil.

De BTW-verplichtingen ontbreken in de sturingsinformatie omdat BTW-verplichtingen nooit worden afgedekt en niet als onderdeel van de totale valutapositie worden beschouwd. Voor het niet afdekken van deze verplichtingen voert de minister de volgende argumenten aan:

- de BTW is pas verschuldigd op het moment dat goederen van buiten de Europese Unie in Nederland worden ingevoerd;
- de BTW-verplichting is niet in vreemde valuta maar in gulden;
- rijksbreed worden geen voor- en nadelen behaald als het valutarisico op de BTW-verplichting niet wordt afgedekt. Afdekking is, aldus de minister, zelfs ondoelmatig vanwege de kosten van termijnvalutacontracten.

De Rekenkamer merkt op dat de minister weliswaar aangeeft dat men met de vertekening door het Apache-contract rekening houdt, maar niet op welke wijze dit gebeurt. Uit het onderzoek bleek dat door de vertekening in de sturingsinformatie ten onrechte het beeld ontstond dat het gewenste afdekkingspercentage was gerealiseerd.

De Rekenkamer is het niet met de minister eens dat de BTW-verplichtingen geen valutarisico vormen. Immers, de verschuldigde BTW wordt berekend door een percentage te nemen van de prijs (in dollars) van het geleverde goed en dit op basis van de dagkoers van de dollar om te rekenen naar gulden. Desondanks heeft de minister ervoor gekozen om de BTW-verplichtingen niet af te dekken en om bovendien het daarmee gemoeide valutarisico niet zichtbaar te maken in de sturingsinformatie. Het gevolg is, aldus de Rekenkamer, dat in het afdekkingsbeleid geen rekening wordt gehouden met dit valutarisico. Het gaat veelal om aanzienlijke bedragen, bijvoorbeeld bij het Apachecontract van \$ 558 miljoen bedraagt de BTW zo'n \$ 112 miljoen.

Overigens gaat de opmerking van de minister dat het afdekken van BTW-verplichtingen rijksbreed gezien geen voor- of nadelen oplevert, naar de mening van de Rekenkamer voorbij aan de verantwoordelijkheid van de minister voor de eigen Defensiebegroting. Opmerkelijk is tevens dat afdekking van BTW-verplichtingen volgens de minister ondoelmatig is vanwege de kosten van termijnvalutacontracten. Immers, die kosten zijn er ook bij de verplichtingen die wel worden afgedekt.

De reactie van de minister maakt duidelijk dat er voorlopig geen maatregelen zullen worden genomen om te komen tot toereikende sturingsinformatie over de totale afgedekte valutapositie en het resterende valutarisico. De Rekenkamer acht dit een gemis, te meer daar de sturingsinformatie van belang is voor het realiseren van de doelstelling van het valutabeheer namelijk begrotingsstabiliteit.

Verder gaf de minister er de voorkeur aan om bij optiecontracten in overleg met Financiën en De Nederlandsche Bank alleen op de Nederlandse markt concurrentie te stellen en niet ook op internationale, financiële markten, zoals de Rekenkamer had aanbevolen. De minister meende dat hiervoor specialistische en kostbare kennis nodig is. De Rekenkamer betwijfelt of er voor het opvragen en beoordelen van een offerte van een «buitenlandse» bank meer kennis nodig is dan in geval van een «Nederlandse» bank. De Rekenkamer wijst erop dat de geldmarkt bij uitstek een internationale markt is en dat diensten in toenemende mate moeten worden aanbesteed in Europees verband.

## **2.4 Woningbeheer**

De Rekenkamer onderzocht in 1995 en 1996 het woningbeheer bij het Ministerie van Defensie. In 1995 ontving het ministerie aan huren f 16 miljoen terwijl aan onderhoud e.d. f 12,5 miljoen werd besteed.

In eerdere rapporten bij de financiële verantwoording merkte de Rekenkamer al op dat er geen sprake was van een deugdelijk woningbeheer bij Defensie. Dit kwam door een onordelijke administratieve organisatie rond het woningbestand en onduidelijkheden over de afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Hierdoor waren de juistheid en volledigheid van ontvangen huren niet gegarandeerd en was het overzicht van het woningbestand niet betrouwbaar. Eind

1993 schiep het ministerie duidelijkheid door in een kaderbrief aan te geven wie verantwoordelijk waren voor de taken op het terrein van bemiddeling, legering, inkwartiering en beheer. Deze brief zou medio 1995 worden geëvalueerd.

Door de weerbarstigheid van de materie en de verregaande versnippering in de Defensie-organisatie lukte het een daartoe ingesteld werkverband niet om een administratieve organisatie te beschrijven, gericht op een betrouwbaar woningbestand en juiste en volledige inhoudingen. Het ministerie besloot toen dat de krijgsmachtdelen zelf op basis van de overeengekomen verantwoordelijkheden voor de woningbestanden de administratieve organisatie moesten ontwikkelen en beschrijven. In het eerste kwartaal van 1996 constateerde de Rekenkamer de volgende knelpunten.

Bij de Koninklijke Marine voldeed de beschrijving van de administratieve organisatie voor de huisvesting nog niet geheel aan de eisen. Er was nog geen detailprocesschema aanwezig. Het gaat hier in totaal om 202 woningen.

Bij de Koninklijke Landmacht bestaat een onderscheid tussen woningen in Duitsland (769) en in Nederland (259). Voor de Duitse woningen zijn de sectie Woningvoorziening en de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen verantwoordelijk. De registers van het woningbestand van deze diensten sloten nog niet geheel op elkaar aan. Dit bemoeilijkte de vaststelling van leegstand. De rijkswoningen in Stolzenau en Blomberg, die de sectie Woningvoorziening voor de Luchtmacht beheert, kennen een structurele leegstand vanaf december 1995. Als de 43 leegstaande woningen in Stolzenau niet worden verhuurd voor 31 augustus 1999, de aflooptdatum van het huurcontract, kost dit f 2,3 miljoen. In totaal beheerde de sectie Woningvoorziening in Duitsland 180 woningen voor de Luchtmacht.

Voor de woningen in Nederland is het Nationaal Commando verantwoordelijk. Dit commando is pas in oktober 1995 met maximale inspanning gestart met het in de greep krijgen van het woningbestand in Nederland. Tot die tijd vergde het verzamelen van gegevens veel tijd door de ontoegankelijkheid van bestanden en ambtelijke vertragingen. Ook liet de inzichtelijkheid van de gegevens te wensen over. Het Nationaal Commando beheerde 41 woningen voor de Luchtmacht. De administratieve organisatie rond betaalde huren en verrichte betalingen voor de Luchtmacht als gevolg van de afkoop van huurcontracten behoefde nog verbetering.

De Koninklijke Luchtmacht heeft in 1994 tevergeefs geprobeerd de volledigheid van het woningbestand te achterhalen. Inmiddels is het woningbestand wel bekend.

De Luchtmacht heeft geen uitvoering gegeven aan het besluit uit januari 1995 om zelf de administratieve organisatie voor dienstwoningen in Nederland te ontwikkelen en te beschrijven. De Luchtmacht heeft dan ook onvoldoende inzicht in de aard en looptijd van de huurcontracten en in de mate waarin het aanbod van woningen was afgestemd op de vraag.

Bij afsluiting van het onderzoek bleek dat het ministerie inmiddels maatregelen met tijdspaden heeft geïnitieerd om snel de administratieve organisatie op orde te brengen. Centrale sturing en bewaking van de invoering van de voorgenomen maatregelen geschiedt door de Directeur-Generaal Economie en Financiën. Overigens was voor 1995 nog steeds sprake van onzekerheid over de juistheid en volledigheid van de ontvangsten inzake huren en bijkomende kosten.



De Rekenkamer concludeerde dat in het eerste kwartaal van 1996 de al jaren bestaande problematiek rond het woningbeheer, ondanks diverse pogingen nog steeds niet over de gehele linie is opgelost. De verbeteringen in de administratieve organisatie hebben niet in de verwachte mate en het verwachte tempo plaatsgevonden. Zij wacht met belangstelling de resultaten van de inmiddels genomen acties af.

De minister onderschreef de conclusies van de Rekenkamer en deelde mee dat de aangekondigde maatregelen per 1 januari 1997 geïmplementeerd zullen worden.

## **2.5 Toelagen**

De Rekenkamer onderzocht de vereenvoudiging van het systeem van toelagen voor het militaire en burgerpersoneel van het ministerie. Het gaat in totaal om 65 soorten toelagen met een financieel belang van circa f 78 miljoen. Daarnaast beoordeelde zij de rechtmatigheid van de verstrekte toelagen bij personeel in de hogere rangen en salarisschalen.

Sinds 1993 is het departement bezig met het vereenvoudigen van het toelagensysteem. Verouderde toelagen worden daarbij afgeschaft of aangepast. De Rekenkamer merkte op dat met de gerealiseerde vereenvoudiging een eerste stap is gezet in het streven om het toelagensysteem beter te laten aansluiten op de nieuwe organisatie van het ministerie.

Het duurde enkele maanden voor de Dienst Personeels- en Salarisadministratie de gegevens kon leveren voor het dossieronderzoek. Ook de tijdige levering van de brondocumenten door de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht was een probleem. Dit bemoeilijkte de controle op het financieel beheer. Beide krijgsmachtdelen hebben inmiddels verbetering beloofd. Toen de gegevens eenmaal beschikbaar waren bleek dat alle onderzochte toelagen rechtmatig waren verstrekt. Ook was er geen sprake van cumulatie van beloning, dat wil zeggen dat een ambtenaar een aantal toelagen met dezelfde strekking ontvangt.

## **2.6 Nieuw salarissysteem krijgsmacht**

Sinds oktober 1994 functioneert het Nieuw Salarissysteem Krijgsmacht. De AD constateerde dat de maatregelen in de programmatuur voor de logische toegangsbeveiliging en het wijzigingenbeheer onvoldoende zijn. Hierdoor zijn er risico's voor de integere werking van programmatuurwijzigingen en voor uitsluitend bevoegd gebruik van het systeem. Hoewel tot nu toe fouten in de salarisberekening en -uitbetaling steeds zijn opgemerkt en bij het volgende salaris gecorrigeerd, is deze situatie vanuit het oogpunt van een goede personeelszorg niet verantwoord. Inmiddels zijn de belangrijkste knelpunten bij de toegangsbeveiliging verholpen en is een actieplan opgesteld om te komen tot een beter wijzigingenbeheer. De Rekenkamer gaat er vanuit dat het ministerie deze maatregelen met hoge prioriteit zal realiseren.

## **2.7 Agentschappen**

Een goede administratie en informatievoorziening zijn essentieel voor een adequaat bedrijfsmatig beheer, zoals beoogd met de vorming van agentschappen.

Bij het agentschap Duyverman Computer Centrum moest de AD relatief veel aanvullende controlewerkzaamheden verrichten om de volledigheid van de opbrengsten vast te stellen. Deze situatie zal waarschijnlijk verbeteren als de nieuwe geïntegreerde bedrijfsadministratie is gerealiseerd.

Per 1 januari 1996 kreeg de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen de status van agentschap. Vooruitlopend hierop werkte men in 1995 met een eigen bedrijfsadministratie op basis van het baten- en lastenstelsel naast de begrotingsadministratie. Door aanloopproblemen functioneerde deze bedrijfsadministratie nog niet geheel volgens plan. De verdere inrichting van de administratieve organisatie, met name de geïntegreerde bedrijfsadministratie en de interne controle, verdient ook in 1996 nog relatief veel aandacht. Over dit agentschap heeft de accountantsdienst over 1994 en 1995 geen afzonderlijk deelrapport uitgebracht.

## **2.8 Arbeidsvoorwaarden bewakings- en beveiligingspersoneel bij de rijksoverheid**

De Rekenkamer verrichtte een vergelijkend onderzoek naar regelingen voor inconveniënten (vergoedingen voor bezwarende omstandigheden in de werksituatie) bij de rijksoverheid met als peildatum 1 januari 1995. Zij vergeleek bij de functiegroep bewakings- en beveiligingspersoneel bij de rijksoverheid de vergoedingen voor onregelmatige diensten en verschuiving in het dienstrooster, voor overwerk, en voor bereikbaarheids- en beschikbaarheidsdienst. Ook de vaste vergoeding voor extra beslaglegging, die geldt voor alle militairen, is meegenomen.

De Rekenkamer heeft de correspondentie met de ministers van Defensie en van Binnenlandse Zaken afgerond.

Zie voor de bevindingen en conclusies paragraaf 2.6 van het Rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

## **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

### **3.1 Rekening**

De rekening 1995 van het Ministerie van Defensie (exclusief agentschap) bevatte een bedrag van f 15 221 miljoen aan verplichtingen, f 13 418,9 miljoen aan uitgaven en f 620,9 miljoen aan ontvangsten<sup>1</sup>. 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. In de begroting 1995 zijn in zeer beperkte mate kengetallen opgenomen.

### **3.3 Saldibalans met toelichting**

Overzicht 1 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1995 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.

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 207,5 miljoen respectievelijk f 111,1 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar oordeel op dit punt herzien.

**Overzicht 1**  
**Saldibalans 1995 (bedragen x f 1 miljoen)**

	debet	credit
Totaal	39 950,3	39 950,3
Niet beoordeeld <sup>1</sup>	35 951,0	5 265,3
Beoordeeld	3 999,3	34 685,0
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	3 998,8	34 685,0
Belangrijke fouten/onzekerheden	0,5	0

<sup>1</sup> Zie punt 2.5 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer stelde vast dat er onzekerheid bestond over de deugdelijke weergave van f 0,488 miljoen liquide middelen. Oorzaak hiervan was dat de Koninklijke Landmacht een verschil had tussen de stand van de Geïntegreerde Verplichtingen Kas Administratie en het saldo van een rekening in de Verenigde Staten. Bij de Koninklijke Marine was sprake van ondeugdelijke weergave van f 3.000 liquide middelen door het ontbreken van aansluiting tussen de Rijkshoofdboekhouding en diverse giro- en bankrekeningen. Afgezien hiervan voldoet de toelichting bij de saldibalans aan de eisen.

### **3.4 Financiële verantwoording agentschap Duyverman Computer Centrum**

Het DCC is een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1995 bedroeg het totaal van de baten f 141,7 miljoen en het totaal van de lasten f 137,5 miljoen; het voordelig resultaat over 1995 was derhalve f 4,2 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans van het agentschap bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

### **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 eerstgenoemde eis met uitzondering van:

- een bedrag van f 0,488 miljoen in de saldibalans, waarbij de Rekenkamer geen zekerheid had over de deugdelijke weergave;
- een bedrag van f 3.000 in de saldibalans waarbij er sprake was van een ondeugdelijke weergave.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording geheel.

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET  
MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING  
EN MILIEUBEHEER**

**Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>135</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>136</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>136</b>
2.1	Accountantscontrole	136
2.2	Individuele Huursubsidie: controle woonsituatie	137
2.3	Begrotingsvoorbereiding Rijksgebouwendienst	140
2.4	Regeling Saneringsprogramma Verkeerslawaaï	144
2.5	Bodemsanering in eigen beheer	144
2.6	Schadevergoedingen bodemsanering	145
2.7	Informeïe opdrachten	145
2.8	Huisvestingstransacties andere ministeries	146
2.9	Afwikkeling bruteringsoperatie	146
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>147</b>
3.1	Rekening	147
3.2	Toelichting bij de rekening	148
3.3	Saldibalans met toelichting	149
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	149
	Bijlage	150

## SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hoofdstuk XI van de Rijksbegroting). In 99,9% van de verplichtingen, 99,8% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Bij een aantal onderdelen van het financieel beheer plaatste de Rekenkamer opmerkingen.

De controle op de woonsituatie van mensen die huursubsidie aanvragen behoeft verbetering. Het ministerie heeft te weinig zicht op de activiteiten die gemeenten verrichten om de door aanvragers verstrekte gegevens te controleren. In 1995 werd slechts vier procent van de gemeenten door het departement bezocht en de controlebezoeken hadden een geringe diepgang. Voor gegevensuitwisseling met bijvoorbeeld uitkeringsinstanties en Belastingdienst was (ook op het departement) weinig aandacht. In de praktijk baseren gemeenten zich bij hun controles vooral op de Gemeentelijke Basisadministratie. Controles op deze administratie zijn evenwel nodig.

Het bedrag aan teruggevorderde huursubsidie bleef f 1,3 miljoen achter bij het schadebedrag als gevolg van onjuiste gegevensverstrekking door aanvragers.

De minister zegde in haar reactie verbeteringen toe, zoals een gestructureerde aanpak voor de bezoeken aan gemeenten.

Een bedrag van f 19 miljoen aan verplichtingen in het kader van bodemsanering achtte de Rekenkamer onrechtmatig omdat in strijd met de Wet Bodembescherming de saneringsbijdrage niet werd toegekend aan het bevoegd gezag, maar aan andere organisaties die zijn belast met de sanering.

Ook had de Rekenkamer kritiek op het feit dat het ministerie nog een gebrekkig inzicht had in de volledigheid en juistheid van de door provincies en gemeenten verantwoorde opbrengsten van onroerend goed dat wegens bodemsanering wordt verworven en verkocht. De opbrengsten daarvan moeten worden toegevoegd aan het budget voor bodemsanering.

Verder constateerde de Rekenkamer dat het ministerie in 1995 wederom teveel informele opdrachten verstrekke. Informele opdrachten zijn opdrachten waarbij al met de uitvoering wordt begonnen voordat de verplichting contractueel wordt aangegaan. Volgend jaar zal de Rekenkamer onderzoeken of op dit punt verbetering is opgetreden.

Met ingang van 1995 is voor de rijkshuisvesting (die valt onder de verantwoordelijkheid van de Rijksgebouwendienst) een apart onderdeel van de begroting van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ingeruimd.

De begrotingsvoorbereiding 1995 met betrekking tot het artikel Investeringskosten rijkshuisvesting voldeed niet aan alle eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid. Zo werd bij het ramen van de uitgaven geen rekening gehouden met exogene factoren die tot vertraging kunnen leiden, zoals procedures in het kader van de Wet Ruimtelijke Ordening.

Verder vroeg de Rijksgebouwendienst in weerwil van de richtlijnen geen kredietopening aan bij de minister van Financiën voor f 38,7 miljoen aan verplichtingen. Deze verplichtingen beoordeelde de Rekenkamer als onrechtmatig.

Bijna een kwart van de uitgaven van de Rijksgebouwendienst in 1995 werd gedaan in de tweede helft van december. Door het nemen van diverse maatregelen in de laatste maanden van het jaar kon de Rijksgebouwendienst een daadwerkelijke onderuitputting voorkomen.

De minister schreef in haar reactie dat een aantal deelprojecten was gestart ter verbetering van onder meer plannings, processen en procedures.

De afwikkeling van de bruteringsoperatie in de volkshuisvesting, die de Rekenkamer met aandacht volgt, gaf medio juli 1996 geen aanleiding tot opmerkingen.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In dit rapport zijn ook de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek bij de Rijksgebouwendienst opgenomen. Met ingang van 1995 is voor de rijkshuisvesting een apart onderdeel van de begroting van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ingeruimd.

De Rekenkamer heeft over onderdelen van haar 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 1995.

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 FINANCIEEL BEHEER**

### **2.1 Accountantscontrole**

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1995 afgegeven. In het deelrapport voor de Rijksgebouwendienst werd een verklaring met beperking afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1995. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

## **2.2 Individuele Huursubsidie: controle woonsituatie**

### *2.2.1 Algemeen*

Op grond van de Wet Individuele Huursubsidie (IHS) kunnen huurders een bijdrage krijgen in de huurkosten. De hoogte daarvan is vooral afhankelijk van de huurprijs, het inkomen en de woonsituatie. De Rekenkamer onderzocht op welke wijze door aanvragers verstrekte gegevens over hun woonsituatie werden gecontroleerd. Deze controle wordt uitgevoerd door zowel gemeenten als door controle-organen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Sinds 1 juli 1995 hebben gemeenten de wettelijke verplichting controles van de woonsituatie uit te voeren. Gemeenten dienen de volledigheid en juistheid van de bij de aanvragen verstrekte gegevens over de bewoners te controleren, alvorens de aanvragen door te zenden naar het ministerie van VROM. Burgemeester en Wethouders is door middel van een handleiding verzocht te controleren of de gegevens op het aanvraagformulier overeenstemmen met de gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en andersom. Daarnaast zijn gemeenten in diverse circulaire's verzocht bij het ontbreken van een dergelijke overeenstemming ook andere controlemiddelen toe te passen. Hierbij kan worden gedacht aan het uitvoeren van buurtonderzoek, het inwinnen van informatie van verhuurders en gegevensuitwisseling met bijvoorbeeld uitkeringsinstanties en de Belastingdienst.

Het ministerie heeft niet de mogelijkheid sancties op te leggen aan gemeenten.

De verplichtingen en uitgaven in het kader van de IHS maken onderdeel uit van het artikel 03.16 Subjectsubsidies. Voor 1995 ging het om f 2 130,7 miljoen aan verplichtingen en f 2 124,8 miljoen aan uitgaven, verantwoord op artikelonderdeel 03.16.01.

### *2.2.2 Controle van gemeenten*

Om te beoordelen of gemeenten de bewoningscontrole naar behoren uitvoeren, brengt de afdeling Controle en Toekenning van het ministerie bezoeken aan gemeenten. In 1995 werden 23 van de 631 gemeenten bezocht. Bij 7 van deze 23 gemeenten schonk de afdeling Controle en Toekenning in de verslaglegging geen enkele aandacht aan de bewoningssituatie. Bij de overige 16 gemeenten waar wel aandacht voor de bewoningssituatie was, beperkte de verslaglegging zich vaak tot het punt van de vaststelling van overeenstemming tussen gegevens in de GBA en op het aanvraagformulier. Voor andere controlemiddelen was nauwelijks aandacht.

Bij de verstrekking van huursubsidie wordt op de juistheid en volledigheid van de gegevens in de GBA vertrouwd. Het departement onderzocht begin 1995 in welke mate de gemeenten de verplichte inschrijving in de GBA controleerden. Dit gebeurde niet door middel van controlebezoeken aan gemeenten, maar met behulp van een steekproef op de adresgegevens. Vastgesteld werd dat de door de gemeenten verstrekte informatie van dusdanige kwaliteit was dat volledig op deze informatie kon worden gesteund. Niettemin moeten controles met betrekking tot de kwaliteit van de GBA niet achterwege blijven, aldus de Hoofdafdeling Individuele Subsidiëring (HIS) van het departement.

### *2.2.3 Controle binnen het departement*

De aanvraagformulieren komen binnen bij de HIS. Met behulp van een

geautomatiseerd systeem worden diverse geprogrammeerde controles op de juistheid van de ingevoerde gegevens verricht. In 1995 toetsten zogeheten kwaliteitsmedewerkers de verwerking van de aanvraagformulieren. De HIS concludeerde dat deze toetsen nog niet voldoende betrouwbaar waren.

De AD wees erop dat voorstellen tot wijzigingen in de toegangsbeveiliging van het geautomatiseerde systeem niet werden gecontroleerd. Hierdoor bestaat het risico van ongeautoriseerde gegevensmutaties. Tevens werd geen inhoudelijke controle uitgevoerd op de wijzigingen in de geprogrammeerde controles.

Met behulp van relatiecontroles komen afwijkingen van nieuw ingevoerde gegevens ten opzichte van reeds in het systeem aanwezige gegevens aan het licht. Hierdoor is het mogelijk gegevens van aanvraagformulieren onderling te vergelijken, waardoor onder andere overlapende subsidietijdvakken kunnen worden signaleerd, alsmede dubbele aanvragen voor hetzelfde woonadres. Bij signalering van een onjuiste relatie blokkeert het systeem automatisch de desbetreffende aanvraag.

In 1995 werd door het departement niet beoordeeld of de applicatie-programmatuur waarvan de relatiecontroles een onderdeel vormen, juist had gewerkt.

Met behulp van zogeheten glad/niet-gladcontroles worden de gegevens van herhalingsaanvragen vergeleken met die van de aanvraag over het voorgaande subsidietijdvak. Hierbij kan worden gedacht aan een vergelijking van gegevens over onderverhuur en medebewoning. Bij de zogeheten gladde aanvragen wijken de gegevens niet noemenswaardig af van de vorige aanvraag.

In 1995 werd bij de afwikkeling van de aanvragen circa 23% van de niet-gladsignaleringen genegeerd. Op grond hiervan concludeerde de HIS dat bij de behandelende ambtenaren de discipline bij het verwerken van de signalen zou kunnen verminderen. Overigens werden niet-gladde aanvragen vaak afgedaan na telefonisch contact met de aanvrager zonder dat de onderbouwing werd vastgelegd.

Het ministerie maakte bij de controle op de woonsituatie geen gebruik van de gegevens van andere instanties. Zo kunnen de opgaven in het kader van de studiefinanciering relevant zijn voor de controle op de woonsituatie van de ontvangers van huursubsidie. Dat geldt ook voor rapporten van leerplichtambtenaren, die kunnen wijzen op een onjuiste opgave van het aantal inwonende kinderen.

#### *2.2.4 Onderzoek naar fraude*

De Dienst Recherchezaken onderzoekt onder andere gevallen van mogelijk misbruik of van fraude. In 1995 onderzocht deze dienst circa 1200 aanvragen in het kader van de individuele huursubsidie. De Rekenkamer stelde vast dat het bedrag aan teruggevorderde subsidies achterbleef bij het schadebedrag als gevolg van onjuiste informatie (waaronder die met betrekking tot de woonsituatie). Dit laatste bedrag was over 1995 bijna f 5 miljoen, terwijl het eerstbedoelde bedrag circa f 3,7 miljoen was (inclusief de opgelegde boetes AD circa f 0,4 miljoen).

Bij zijn onderzoeken dient de Dienst Recherchezaken rekening te houden met de beperkingen die de privacy-regelgeving stelt aan het gebruik van bronnen. Ten tijde van het Rekenkameronderzoek was de dienst bezig met een inventarisatie van bronnen die bruikbaar zijn voor de bewijsvoering bij fraude. De Rekenkamer stelde vast dat nog onduidelijkheid bestond over de toelaatbaarheid van bepaalde controlemiddelen met betrekking tot de woonsituatie.



### *2.2.5 Conclusies en aanbevelingen*

De Rekenkamer was van oordeel dat de controle op de woonsituatie verbetering behoeft, hoewel de controlesituatie niet zodanig was dat op dit punt gesproken kan worden van een ontoereikend beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Het departement had volgens de Rekenkamer te weinig zicht op de controle-activiteiten van de gemeenten doordat slechts vier procent van de gemeenten werd bezocht en de controlebezoeken een geringe diepgang hadden. De Rekenkamer drong aan op een meerjarenplan, waarin op de langere termijn alle gemeenten aan bod komen. Ook zou de mogelijkheid geschapen moeten worden gemeenten die onvoldoende controle-inspanningen plegen een aanwijzing te geven.

De Rekenkamer onderschreef de aanbeveling van de HIS controles met betrekking tot de GBA uit te voeren. Een dergelijke controle is een interdepartementale aangelegenheid, waarbij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het initiatief zou moeten nemen.

Tevens achtte de Rekenkamer een aantal verbeteringen in de controle binnen het departement nodig, zoals standaardisatie van werkwijzen, verhoging van de kwaliteit van de vastleggingen en verbetering van de administratieve organisatie rond de automatisering. Ook zou meer aandacht moeten worden geschonken aan geprogrammeerde controles als relatiecontroles en glad/niet-gladcontroles.

Verder gaf de Rekenkamer in overweging de mogelijkheden van aanwending van controleresultaten van andere instanties en ministeries, zoals het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, te onderzoeken.

Gezien het feit dat het totale bedrag aan boetes achterblijft bij het bedrag van de onterecht uitgekeerde subsidie, beval de Rekenkamer de minister tenslotte aan meer de nadruk te leggen op preventieve controles.

### *2.2.6 Reactie minister*

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer schreef in haar reactie de aanbeveling meer inzicht te verkrijgen in de controle-activiteiten van de gemeenten ten uitvoer te zullen brengen. Er zal een gestructureerde aanpak worden opgezet voor de bezoeken aan gemeenten en verhuurders. Het desbetreffende plan zal met ingang van het eerstkomende subsidietijdvak (juli 1997) operationeel worden.

Informatie-uitwisseling met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zou de minister in overweging nemen.

Met de invoering van de recent gewijzigde procedure voor de vaststelling van criteria en parameters bij de geautomatiseerde beoordeling was volgens de minister tegemoetgekomen aan de opmerking van de Rekenkamer dat geprogrammeerde controles meer aandacht behoeven.

De minister zegde toe dat in de handleiding voor gemeenten meer de nadruk zou worden gelegd op het feit dat gemeenten bij twijfel over de juistheid van de GBA-gegevens bij een specifieke aanvraag actie dienen te ondernemen om op basis van onderzoek te komen tot een juiste GBA-registratie.

Volgens de minister mocht van VROM als afnemer van GBA-gegevens verwacht worden dat het informatie over de (on)betrouwbaarheid van de GBA onder de aandacht brengt van het Ministerie van Binnenlandse

Zaken, dat verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de GBA. Tevens was de minister met de Rekenkamer van mening dat duidelijkheid gewenst is over de toelaatbaarheid van bepaalde controlemiddelen met betrekking tot de woonsituatie. Over beide punten zou zij in contact treden met het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

## **2.3 Begrotingsvoorbereiding Rijksgebouwendienst**

### *2.3.1 Algemeen*

De Rekenkamer onderzocht de voorbereiding van twee onderdelen van de begroting 1995 van de Rijksgebouwendienst, te weten:

- artikel 01.09 «Onderhoud en exploitatie»;
- artikel 01.10 «Investeringskosten rijkshuisvesting».

Het betreft twee belangrijke artikelen binnen de begroting van de Rijksgebouwendienst. De begrote uitgaven en verplichtingen op beide artikelen samen bedroegen voor 1995 respectievelijk f 594,6 miljoen en f 759,2 miljoen (respectievelijk 38% en 49% van het totale uitgaven- en verplichtingenbedrag op de begroting van de Rijksgebouwendienst).

Ministeries hebben weliswaar eigen budgetten voor huisvesting, maar kunnen deze gelden alleen besteden via de Rijksgebouwendienst. In 1995 kwam bijna de helft van de gerealiseerde uitgaven van de Rijksgebouwendienst voort uit overboekingen van andere ministeries.

De Directie Financiën en Economie (DFE) van de Rijksgebouwendienst is onder meer belast met de samenstelling van de jaarlijkse begroting van de dienst en met de budgetbewaking. Hiertoe stelt zij in samenwerking met de zes uitvoerende directies van de Rijksgebouwendienst bestedingsprogramma's op, met behulp waarvan de beschikbare gelden worden verdeeld over de programma's (artikel 01.09) en projecten (artikel 01.10). Programma's en projecten worden vervolgens na een beoordeling van de toereikendheid van de budgetten door de uitvoerende directies ingevoerd in het geautomatiseerde bestedingsprogramma'systeem (BPS). Aan de hand van zogeheten mutatievoorstellen worden in dit systeem ook mutaties in de bestedingsprogramma's verwerkt.

### *2.3.2 Begrotingsuitputting*

Een belangrijke overweging bij het inruimen van een apart onderdeel van de VROM-begroting voor de Rijksgebouwendienst was de steeds weer optredende eindejaarsproblematiek.

De Rekenkamer constateerde dat de Rijksgebouwendienst ook in 1995 een tegenvallend uitgavenverloop kende, waardoor aan het einde van het jaar een reële dreiging ontstond van een onderuitputting van de begroting. Vooral de bouwstaking in het voorjaar van 1995 was volgens de Rijksgebouwendienst een belangrijke oorzaak. Daarnaast speelde nog een aantal andere oorzaken. In de eerste plaats geleidden de uitvoerende directies van de Rijksgebouwendienst bestedingsverzoeken van ministeries soms traag door naar de hoofdzetel van de Rijksgebouwendienst. Hierdoor zag de Rijksgebouwendienst geen kans meer deze gelden in 1995 daadwerkelijk te besteden. In de tweede plaats werden begrotingsgelden in 1995 tot het moment van de tweede suppletore begroting niet volledig ter beschikking gesteld aan de uitvoerende directies. Ten derde accepteerde de Rijksgebouwendienst in de laatste vier maanden van 1995 circa f 50 miljoen aan overboekingen (vergezeld van bestedingsverzoeken) van andere ministeries. Op dat moment was al bekend dat dit geld niet meer volledig in 1995 kon worden uitgegeven.

Door het nemen van diverse maatregelen in de laatste maanden van

1995 werd een daadwerkelijke onderuitputting voorkomen. De maatregelen betroffen het intensiveren van uitgaven door het eerder uitvoeren van projecten, de versnelling van de geplande aankoop van panden en het hanteren van een aangepaste eindejaarsmarge van f 70 miljoen.

Het uitgavenverloop van de Rijksgebouwendienst kende hierdoor een zeer forse stijging in de periode vanaf eind november tot en met 31 december 1995. Zo is circa 23% van het totaal aan uitgaven van de Rijksgebouwendienst gedaan in de tweede helft van december. Uiteindelijk is sprake van een overschrijding waarvoor bij slotwetmutatie een voorstel is ingediend.

### *2.3.3 Begrotingsadministratie*

In de Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften van 21 december 1993 bepaalde de minister van Financiën dat in de artikelsgewijze toelichting informatie diende te zijn opgenomen over de efficiency en effectiviteit van het beleid in de vorm van kengetallen en volume- en prestatiegegevens. De Rekenkamer stelde vast dat over 1995 geaggregeerde informatie ontbrak over de geraamde en gerealiseerde bouwvolumina. Wel zijn in de ontwerpbegroting 1995 de volumewijzigingen in locaties van kantoorgebouwen aangegeven. Voor 1996 is de Rijksgebouwendienst een stap verder gegaan door in de ontwerp-begroting een overzicht van de gebruikte vloeroppervlakte en het aantal volledige banen per ministerie op te nemen.

Als gevolg van het ontbreken van afdoende waarborgen voor een goede invoer van gegevens in het BPS, voerden de uitvoerende directies in 1995 onjuiste gegevens in. Deze fouten kwamen aan het licht bij de driemaandelijke vaststelling van de bestedingsprogramma's en de verantwoording van de uitvoerende directies aan DFE.

In zogeheten afstootprogramma's zijn de opbrengstramingen vastgelegd van overtollige onroerende zaken. Deze ramingen (die door de Dienst der Domeinen worden bepaald) leiden tot verhoging van de begrotingsruimte voor de artikelen 01.10 en 01.11 (Justitie/JR). Zodoende kunnen deze gelden worden aangewend voor herinvestering, een en ander op grond van de zogenoemde middelenafpraak met het kabinet.

In 1995 bestond geen aansluiting tussen de afstootprogramma's van de Rijksgebouwendienst en de begrotingsstukken 1995. Hierdoor bestond op het moment van begroten onzekerheid over de budgettaire dekking van de aan deze programma's gerelateerde nieuwbouwprojecten.

### *2.3.4 Voorafgaand toezicht*

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) gaf in een brief van 15 december 1994 namens de minister van Financiën nadere bepalingen met betrekking tot het voorafgaand toezicht. In deze brief bepaalde de IRF op grond van artikel 36 van de Comptabiliteitswet dat de bestedingsprogramma's met betrekking tot de artikelen 01.09 en 01.10 van de Rijksgebouwendienst aan haar moesten worden voorgelegd. In 1995 mochten geen verplichtingen worden aangegaan, voordat deze programma's door de Minister van Financiën waren goedgekeurd. Deze goedkeuring kwam af op 28 februari 1995.

Zolang de goedkeuring ontbrak, moest de Rijksgebouwendienst incidentele kredietopening bij Financiën vragen voor alle nieuwe verplichtingen vanaf f 1 miljoen. Over de voorwaarden voor verlening van een dergelijk krediet bestond geen duidelijkheid. Mede hierdoor ging de Rijksgebouwendienst in januari en februari 1995 voorafgaand aan de goedkeuring van de bestedingsprogramma's door de minister van Financiën – verplichtingen groter dan f 1 miljoen aan zonder dat

incidentele kredietopeningen waren aangevraagd bij de IRF, zoals met het Ministerie van Financiën was afgesproken. Deze verplichtingen bedroegen circa f 12,6 miljoen (artikel 01.09) respectievelijk circa f 26,1 miljoen (artikel 01.10). Voor één onderhoudsverplichting ad circa f 4,2 miljoen verleende de IRF telefonisch medeparaaf.

Bij het in 1994 ingevoerde terughoudend verplichtingenbeleid werden door de Rijksgebouwendienst ook verplichtingen in strijd met de richtlijnen van het Ministerie van Financiën aangegaan (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 275, nrs 1–2, blz. 166). Toen waren echter geen specifieke begrotingsartikelen genoemd, terwijl artikel 36, lid 2 wel betrekking heeft op specifieke begrotingsartikelen.

Financiën stelde bij de goedkeuring van de bestedingsprogramma's als voorwaarde dat in de bestedingsprogramma's bij de eerste suppletore begroting niet vooruit mocht worden gelopen op de verwachte uitkomsten van de Miljoenennota 1996 en de Najaarsnota 1995.

De Rekenkamer stelde evenwel vast dat de Rijksgebouwendienst ten tijde van de eerste suppletore begroting in de bestedingsprogramma's voor een bedrag van f 113 miljoen rekening hield met deze uitkomsten.

### *2.3.5 Informatie bij ramen en toetsen*

Essentiële informatie over projecten in het kader van artikel 01.10 wordt niet altijd meegenomen bij de beoordeling door DFE van de toereikendheid van de desbetreffende budgetten. Zo werden bij twee projecten de BTW over de aankoop van een pand respectievelijk de nadere wensen van de rijksbouwmeester inzake een ingrijpende restauratie van een monumentaal pand pas in tweede instantie meegenomen. Dit leidde tot aanpassing van de projectbudgetten van circa f 24,3 miljoen naar circa f 30,9 miljoen.

Volgens de Rijksgebouwendienst was in dergelijke situaties sprake van voortschrijdend inzicht.

Uit een onderzoek van de Rijksgebouwendienst, uitgevoerd in januari en februari 1995, bleek dat van 26 projecten in het kader van artikel 01.10 met een gezamenlijke kasraming 1995 van circa f 208,8 miljoen, deze raming circa f 32,2 miljoen (15,4%) te hoog was. Dit bedrag werd gecorrigeerd bij de eerste suppletore begroting 1996.

De vertragingen in het kasritme kenden diverse oorzaken, zoals discussies met de gebruikers als gevolg van wijzigingen in de programma's, procedures in het kader van de Wet Ruimtelijke Ordening, aanbestedingsproblemen en het niet volgens planning beschikbaar komen van de grond.

De Rekenkamer stelde vast dat de Rijksgebouwendienst bij de raming van de uitgaven over 1995 geen rekening hield met deze exogene factoren, waardoor ook dit punt bijdroeg aan een tegenvallend uitgavenverloop (zie punt 2.2.2 van dit rapport).

Ramingen van opbrengsten van af te stoten onroerende zaken werden door de uitvoerende directies ingevoerd of verwijderd uit het BPS zonder dat zij deze behoeften te onderbouwen. Mede hierdoor beschikte de Rijksgebouwendienst niet over een analyse van de in 1995 opgetreden verschillen tussen ramingen en realisaties van de opbrengsten van de afzonderlijke onroerende zaken. Een eigen vergelijking op pandniveau door de Rekenkamer bracht een aantal opvallende verschillen aan het licht. Zo werd in sommige gevallen een verschil van meer dan 40% tussen de geraamde en gerealiseerde opbrengsten geconstateerd.

Overigens gaat de Rijksgebouwendienst uit van mondelinge mededelingen van de Dienst der Domeinen over de taxaties van onroerende zaken. De Dienst der Domeinen verstreekte geen schriftelijke taxaties.

De normen die de basis vormen van de budgetten voor projecten in het kader van artikel 01.10, werden in 1995 niet aangepast naar aanleiding van projectevaluaties. Bovendien waren ze niet gedifferentieerd naar omvang en vorm van het project. Hierdoor werd de nauwkeurigheid bij de toetsing van de projectbudgetten onnodig verkleind.

### *2.3.6 Conclusies en aanbevelingen*

De Rekenkamer concludeerde dat de begrotingsvoorbereiding 1995 met betrekking tot artikel 01.09 (Onderhoud en exploitatie) over het algemeen voldeed aan de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid.

De begrotingsvoorbereiding 1995 met betrekking tot artikel 01.10 (Investeringskosten rijkshuisvesting) voldeed niet aan alle eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid. Op de volgende punten was volgens de Rekenkamer verbetering nodig.

- In de begrotingsadministratie ontbrak geaggregeerde informatie over geraamde en gerealiseerde prestaties. Verder was een scherpere controle nodig op de gegevens die in het BPS worden ingevoerd.
- Om onderuitputting te voorkomen, zouden begrotingsmiddelen vanaf de eerste suppletore begroting volledig ter beschikking moeten worden gesteld aan de uitvoerende directies. Tevens zou de Rijksgebouwendienst bij de raming van de uitgaven rekening moeten houden met exogene factoren.
- Er zou een aansluiting moeten komen tussen de afstootprogramma's van de Rijksgebouwendienst en de begrotingsstukken.
- Om een oordeel over de kwaliteit van de ramingen van de opbrengsten van de af te stoten onroerende zaken mogelijk te maken, zou de Rijksgebouwendienst een analyse dienen te maken van de verschillen tussen de ramingen en de realisaties van deze opbrengsten.
- De instantie die de budgetten toetst op toereikendheid, zou eerder de beschikking moeten krijgen over de benodigde informatie.
- De Rijksgebouwendienst zou bij de Dienst der Domeinen moeten aandringen op schriftelijke taxaties die Domeinen volgens de Rekenkamer zou moeten afgeven.

Verder concludeerde de Rekenkamer dat de Rijksgebouwendienst in strijd handelde met de door de IRF gegeven bepalingen betreffende het voorafgaand toezicht. De Rekenkamer oordeelde derhalve dat verplichtingen ad circa f 38,7 miljoen onrechtmatig zijn.

De Rekenkamer baseerde zich hierbij op de huidige regelgeving. Denkbaar is dat bij de toepassing van deze regelgeving door de IRF onvoldoende rekening is gehouden met de dynamiek van de bouw- en onderhoudsprocessen van de Rijksgebouwendienst, met name waar het gaat om meerjarige bouwprojecten. Zij beval aan in overleg met de minister van Financiën te komen tot de opstelling van richtlijnen met betrekking tot het voorafgaand toezicht die meer aansluiten bij de omstandigheden waarin de Rijksgebouwendienst opereert.

### *2.3.7 Reactie minister*

De minister schreef in haar reactie dat de Rijksgebouwendienst een eigen onderzoek ingesteld had naar de oorzaken van de omvangrijke onderuitputting van zijn begroting 1995. Deze analyse had geleid tot een aantal deelprojecten die het volgende beogen:

- het verbeteren van de planningen;
- het voorkomen van niet-realistische realisatietermijnen;
- het verbeteren van de begrotingsoverboekingen;
- het verbeteren van processen en procedures;
- het beschikken over concrete stuurmaatregelen.

Verder gaf de minister aan dat overleg tussen VROM/Rijksgebouwendienst en Financiën in het najaar van 1996 ertoe zou strekken de precieze uitwerking van de regelgeving met betrekking tot het voorafgaand toezicht af te stemmen.

## **2.4 Regeling Saneringsprogramma Verkeerslawaaï**

De Regeling Saneringsprogramma Verkeerslawaaï is een zogeheten specifieke uitkering met een tijdelijk en niet spoedeisend karakter. Voor dergelijke uitkeringen geldt dat ze op grond van artikel 182 van de Gemeentewet bij algemene maatregel van bestuur dienen te zijn geregeld.

De Rekenkamer stelde vast dat dit in 1995 voor de Regeling Saneringsprogramma Verkeerslawaaï nog niet was gebeurd. In 1995 zijn in het kader van deze regeling voor circa f 61,8 miljoen aan uitgaven verricht en verantwoord op artikel 05.16 «Milieukwaliteit en emissiebeleid».

In maart 1993 meldde de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Vaste Commissie voor het Milieubeheer dat uiterlijk het derde kwartaal van 1995 een algemene maatregel van bestuur zou zijn opgesteld. Deze toezegging is niet gerealiseerd. In de financiële verantwoording over 1995 is opgemerkt dat de algemene maatregel van bestuur uiterlijk het vierde kwartaal van 1996 gereed zou zijn.

De Rekenkamer concludeerde dat de uitgaven ten bedrage van f 61,8 miljoen die in 1995 in het kader van deze regeling zijn verricht, onrechtmatig zijn vanwege het ontbreken van een voldoende wettelijke grondslag.

In haar reactie noemde de minister twee oorzaken voor de vertraging van de realisatie van de algemene maatregel van bestuur. De eerste oorzaak is dat controlebevindingen van zowel het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als van Justitie aanleiding waren geweest nadrukkelijk stil te staan bij het controlebeleid dat binnen de nieuwe algemene maatregel van bestuur zal moeten kunnen worden gevoerd. Dit heeft extra overleg nodig gemaakt. Als tweede oorzaak noemde de minister het voornemen de sanering verkeerslawaaï in belangrijke mate te decentraliseren. Dit proces is slechts mogelijk op basis van degelijke informatie, die in 1993 onvoldoende beschikbaar was.

De minister verwachtte dat de algemene maatregel van bestuur nog in 1996 bij de Raad van State in behandeling zou worden gegeven.

## **2.5 Bodemsanering in eigen beheer**

Op grond van artikel 76, eerste lid van de Wet Bodembescherming verleent de minister een bijdrage in de kosten van het bodemsaneringsonderzoek en van de sanering van ernstige bodemverontreiniging. Toekenning van middelen vindt plaats aan het bevoegde gezag dat het onderzoek of de sanering uitvoert of namens hem laat uitvoeren.

In 1995 heeft de minister om doelmatigheidsredenen in twee gevallen de sanering laten uitvoeren door andere organisaties dan het bevoegde gezag. Het ging om de aanpak van bodemverontreiniging van NS-percelen en om de vrijwillige sanering door een projectontwikkelaar van het bedrijventerrein IJsseloord. De bijdragen die deze organisaties van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ontvingen, bedroegen over 1995 in totaal circa f 19,0 miljoen

en zijn verantwoord op artikel 05.16 «Milieukwaliteit en emissiebeleid». In 1995 waren deze bijdragen nog niet uitgegeven.

Overigens heeft de minister deze twee gevallen in april 1996 per brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gemeld (Tweede Kamer, 1995–1996, 22 727, nr. 16).

De Rekenkamer concludeerde dat de verplichtingen ten bedrage van f 19 miljoen die in 1995 met betrekking tot beide gevallen van bodemsanering zijn aangegaan, onrechtmatig zijn vanwege strijdigheid met het voorschrift dat deze middelen aan het bevoegd gezag dienen te worden toegekend.

De minister schreef in haar reactie dat, indien zij een vergelijkbare handelwijze in de toekomst noodzakelijk achtte, zij dit vooraf aan de Tweede Kamer zou melden. Tevens deelde zij mee dat deze handelwijze deel zal uitmaken van een heroverweging die zal leiden tot een aanpassing van de Wet Bodembescherming die meer is toegesneden op de oplossing van de vele praktische problemen waarmee men in de bodemsanering geconfronteerd wordt.

## **2.6 Schadevergoedingen bodemsanering**

Lagere overheden die grond, gebouwen en woningen verwerven om de bodem te kunnen saneren, dienen bij verkoop van deze activa de opbrengsten toe te voegen aan de beschikbare budgetten voor bodemsanering.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle van het ministerie op de volledigheid van vóór 1994 aangeschafte activa weinig gestructureerd plaatsvond. Voorts is het ministerie nog niet begonnen met de beoordeling van de door de lagere overheden ingeleverde jaarverantwoordingen over 1994.

Het gebrekkige inzicht in de volledigheid en juistheid van de door de lagere overheden verantwoorde kosten en opbrengsten dateert al van 1993. Overigens is wel sprake van een zich voortzettende verbetering.

## **2.7 Informele opdrachten**

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. Het aangaan van informele opdrachten is slechts bij uitzondering toegestaan, bijvoorbeeld wanneer het dienstbelang spoed eist.

De AD stelde vast dat in 1995 bij alle directoraten-generaal van het ministerie (de Rijksplanologische dienst uitgezonderd) teveel informele opdrachten zijn verstrekt. In haar Rapporten bij de financiële verantwoording 1993 en 1994 constateerde de Rekenkamer een dergelijke situatie ook, en wel bij het directoraat-generaal Milieubeheer.

De Rekenkamer concludeerde dat het financieel beheer met betrekking tot het aangaan van informele opdrachten niet is verbeterd. Zij zal in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onderzoeken of op dit punt verbetering is opgetreden. Indien dat in onvoldoende mate het geval is, zal zij overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55 eerste lid van de Comptabiliteitswet.

## **2.8 Huisvestingstransacties andere ministeries**

Bij Koninklijk besluit van 14 juli 1989 (Stb. 1989, 320) is het beheer van de huisvesting van rijksonderdelen opgedragen aan de minister van VROM. In begrotingsvoorschriften die in overleg tussen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Ministerie van Financiën tot stand zijn gekomen, is vastgelegd dat de uitgaven ten behoeve van de huisvestingsprojecten die onder de Rijksgebouwendienst vallen, dienen te worden opgenomen op de begroting van de Rijks-huisvesting (onderdeel XIB). De huisvestingskosten die zijn gedefinieerd als gebruikerszaken zijn hiervan uitgezonderd.

Uit de toelichting bij de rekening 1995 (onderdeel XIB Rijkshuisvesting) blijkt evenwel dat het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 1995 in weerwil van deze regels uitgaven ten behoeve van huisvestingsprojecten verantwoordden in hun eigen financiële verantwoordingen. Het betreft:

- uitgaven van het Ministerie van Justitie ten behoeve van een aantal penitentiaire inrichtingen ten bedrage van in totaal circa f 12,8 miljoen. Bij een juiste verantwoording hadden deze uitgaven moeten zijn verantwoord op artikel 01.11 «Justitie/JR»;
- uitgaven van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ten bedrage van in totaal f 0,3 miljoen. Deze hadden moeten zijn verantwoord op artikel 01.10 Investeringskosten rijkshuisvesting.

Overigens heeft de Rijksgebouwendienst beide departementen niet verzocht de desbetreffende uitgaven via zijn begroting over 1995 te laten lopen. Naar de mening van de Rekenkamer dient de Rijksgebouwendienst zich op dit punt actiever op te stellen.

De Rekenkamer oordeelde dat de uitgaven in het kader van artikelen 01.10 en 01.11 onvolledig zijn verantwoord en derhalve voor respectievelijk f 0,3 miljoen en f 12,8 miljoen onrechtmatig zijn.

De minister schreef in haar reactie de constatering van de Rekenkamer geheel te onderschrijven. Zij zou bewerkstelligen dat voortaan een correcte verantwoording van huisvestingsuitgaven gerealiseerd wordt.

## **2.9 Afwikkeling bruteringsoperatie**

In vervolg op het onderzoek Balansverkorting Volkshuisvesting: verificatie begrotingsramingen (Tweede Kamer 1994–1995, 23 817, nrs. 11 en 12) onderzocht de Rekenkamer de uitvoering van de bruteringsoperatie. Zij rapporteerde hierover in mei 1996 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer 1995–1996, 24 725, nr. 2). In dit rapport zegde de Rekenkamer toe de afwikkeling van de bruteringsoperatie de komende jaren met aandacht te zullen volgen en daarvan verslag te doen in haar jaarlijkse rapporten bij de financiële verantwoording.

In zijn reactie op het rapport van mei 1996 deelde de staatssecretaris mee dat aan de Rekenkamer een overzicht was verstrekt om een door de AD berekend positief verschil van circa f 81 miljoen tussen de berekeningen van de afkoopsommen van maart 1995 en de ramingen van januari 1995 te verklaren. Dit overzicht kon toen door de Rekenkamer niet worden onderzocht. Inmiddels heeft de Rekenkamer het overzicht beoordeeld en vastgesteld dat dit geen aanleiding gaf tot opmerkingen.

In zijn reactie liet de staatssecretaris ook weten dat inmiddels protocollen gereed zijn met behulp waarvan openbare accountants hun mededelingen bij de opgaven van sociale verhuurders kunnen opstellen.



Ook deze protocollen geven de Rekenkamer geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

### 3 FINANCIËLE VERANTWOORDING

#### 3.1 Rekening

Met ingang van 1995 is in de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een scheiding aangebracht, waarmee voor de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten ten behoeve van de rijkshuisvesting een apart onderdeel is gecreëerd naast een onderdeel voor de overige taken van het ministerie. De rekening 1995 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bestaat derhalve uit verschillende staten voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en voor de rijkshuisvesting (die valt onder de Rijksgebouwendienst).

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de staten van de rekening 1995 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer exclusief de rijkshuisvesting zijn 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 wel overschrijden.

**Overzicht 1**  
**Bedragen van de rekening 1995, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (exclusief rijkshuisvesting, x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen <sup>1</sup>	Uitgaven <sup>1</sup>	Ontvangsten
Totaal	44 666,5	44 125,9	26 676,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	44 647,1	44 058,7	26 678,8
Fouten en onzekerheden	19,4	67,2	0,0

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 309,2 miljoen respectievelijk f 49,2 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.

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:

- artikel 03.12, Garanties. Bij dit artikel constateerde de AD onzekerheid met betrekking tot een verplichting aan een gemeente ad f 0,27 miljoen;
- artikel 04.03, Onderzoek en overige uitgaven. Ten laste van dit artikel zijn uitgaven in het kader van de Bijdrage uitvoering ruimtelijk beleid ad f 5,4 miljoen verantwoord. Deze bijdrage is een specifieke uitkering zonder spoedeisend of tijdelijk karakter en dient derhalve bij of krachtens wet te zijn geregeld. Tot op heden ontbrak evenwel een regeling bij of krachtens wet van deze bijdragen, zodat de Rekenkamer de desbetreffende uitgaven ad f 5,4 miljoen als onrechtmatig aanmerkt;
- artikel 05.16, Milieukwaliteit en emissiebeleid. Bij de verplichtingen constateerde de AD diverse, relatief kleine fouten tot een bedrag van f 0,1 miljoen.

Overzicht 2 laat de totaalbedragen zien waaruit de staten van de rekening 1995 voor de rijkshuisvesting zijn 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 wel overschrijden.

## Overzicht 2

### Bedragen van de rekening 1995, rijkshuisvesting (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen <sup>1</sup>	Uitgaven <sup>1</sup>	Ontvangsten
Totaal	1 696,6	1 580,9	123,0
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	1 652,2	1 557,0	123,0
Fouten en onzekerheden	44,4	23,9	0,0

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 172,1 miljoen respectievelijk f 80,4 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.

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:

- artikel 01.09, Onderhoud en exploitatie. Bij dit artikel constateerde de AD diverse fouten in de aangegane verplichtingen tot een bedrag van f 0,6 miljoen;

- artikel 01.10, Investeringskosten rijkshuisvesting en artikel 01.11, Justitie/JR. Als gevolg van door de AD geconstateerde gebreken in het project- en financieringsmanagement met betrekking tot een museum en vijf penitentiaire inrichtingen zijn onrechtmatige en onzekere verplichtingen aangegaan en betalingen verricht inzake de rente- en financieringskosten. Bij de verplichtingen verantwoord op artikel 01.10 waren bedragen van circa f 3,1 miljoen en f 0,1 miljoen onrechtmatig respectievelijk onzeker. Bij de uitgaven verantwoord op artikel 01.11 waren bedragen van circa f 6,1 miljoen en f 0,2 miljoen onrechtmatig respectievelijk onzeker;

- artikel 01.10, Investeringskosten rijkshuisvesting. De overige door de AD geconstateerde fouten bleken diverse oorzaken te hebben. Het betrof circa f 1,9 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen;

- artikel 01.11, Justitie/JR. De AD stelde vast dat een betaling was verricht waarvoor in 1995 geen werkzaamheden waren verricht. Het betrof het bouwrijp maken van grond. De hiermee gemoeide uitgave ad f 2,1 miljoen beschouwt de Rekenkamer als onrechtmatig. Voorts trof de AD diverse andere onrechtmatige betalingen aan tot een bedrag van f 2,7 miljoen.

### 3.2 Toelichting bij de rekening

Als gevolg van de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet moeten ministeries in hun verantwoording kengetallen opnemen. In overleg tussen het Ministerie van VROM en de minister van Financiën is afgesproken dat voor de verantwoording 1995 kon worden volstaan met het aangeven van de in gang gezette ontwikkelingen om uiteindelijk aan de nieuwe bepalingen te kunnen voldoen. De Rekenkamer constateerde dat de toelichting bij de rekening 1995 conform deze afspraken was opgesteld. Zij stelde echter ook vast dat in de artikelsgewijze toelichting geen uiteenzetting over het gerealiseerde beleid is gegeven en ook geen volume- en prestatiegegevens zijn opgenomen. Dit aspect van de toelichting voldoet volgens de Rekenkamer niet aan de daaraan te stellen eisen.

### **3.3 Saldibalans met toelichting**

Op de saldibalans staat een debet- en creditbedrag van f 173 118,6 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 133 344,5 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 83 875,6 miljoen niet (zie punt 2.5 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 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.

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 63,8 miljoen aan verplichtingen en een bedrag van f 91,1 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat ze onrechtmatig waren aangegaan respectievelijk uitgegeven.

**BIJLAGE****Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1995 rijkshuisvesting (bedragen x f 1 miljoen)**

Artikel	Omschrijving	Omvang	Fouten/ onzeker- heden	Reden	Paragraaf
03.12	Garanties	2,5	0,3	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3.1
05.16	Milieukwaliteit en emissiebeleid	1 036,6	19,1	Onrechtmatig, ontbreken wettelijke grondslag en overige onrechtmatigheden	2.5 en 3.1
Totaal fouten en onzekerheden			19,4		

**Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1995 rijkshuisvesting (bedragen x f 1 miljoen)**

Artikel	Omschrijving	Omvang	Fouten/ onzeker- heden	Reden	Paragraaf
04.03	Onderzoek en overige uitgaven	16,0	5,4	Onrechtmatig, ontbreken wettelijke grondslag	3.1
05.16	Milieukwaliteit en emissiebeleid	512,6	61,8	Onrechtmatig, ontbreken wettelijke grondslag	2.4
Totaal fouten en onzekerheden			67,2		

**Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1995, inclusief rijkshuisvesting (bedragen x f 1 miljoen)**

Artikel	Omschrijving	Omvang	Fouten/ onzeker- heden	Reden	Paragraaf
01.09	Onderhoud en exploitatie	251,9	13,2	Onrechtmatig als gevolg van gebreken in de administratieve organisatie en strijdigheid met de CW	2.3 en 3.1
01.10	Investeringskosten-rijkshuisvesting	492,6	31,1	Onrechtmatig als gevolg van gebreken in de administratieve organisatie en strijdigheid met de CW	2.3 en 3.1
			0,1	Onzeker als gevolg van gebreken in de administratieve organisatie	3.1
Totaal fouten en onzekerheden			44,4		

**Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1995, inclusief rijkshuisvesting  
(bedragen x f 1 miljoen)**

Artikel	Omschrijving	Omvang	Fouten/ onzeker- heden	Reden	Paragraaf
01.11	Justitie/JR	503,9	23,7	Onrechtmatig als gevolg van gebreken in de administratieve organisatie en strijdigheid met begrotingsvoorschriften	2.8 en 3.1
			0,2	Onzeker als gevolg van gebreken in de administratieve organisatie	3.1
Totaal fouten en onzekerheden			23,9		

# **RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

## **Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>153</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>153</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>154</b>
2.1	Accountantscontrole	154
2.2	Wet verontreiniging oppervlaktewateren	154
2.3	Contractuitgaven	157
2.4	Rijksdienst voor het Wegverkeer	159
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>160</b>
3.1	Rekening	160
3.2	Toelichting bij de rekening	161
3.3	Saldibalans met toelichting	161
3.4	Agentschap KNMI	161
3.5	Oordeel over de financiële verantwoording	162
	Bijlage	163

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In 100% van de verplichtingen, 99,4% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Vorig jaar kondigde de Rekenkamer aan in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1995 opnieuw een onderzoek te zullen uitvoeren naar het controlebeleid voor de heffingen in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De controle op deze heffingen (die bedrijven die verontreinigende stoffen op het water lozen moeten betalen) vertoonde al jaren tekortkomingen. Bij onvoldoende verbetering zou zij overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

De Rekenkamer stelde vast dat het ministerie in 1996 een plan van aanpak heeft vastgesteld dat beoogt verbeteringen aan te brengen in monsternemingen en metingen, voorlichting en samenwerking tussen handhavende en heffende instanties. De Rekenkamer miste in dit plan nog concrete uitwerkingen en een planning in de tijd. In haar reactie op de bevindingen van de Rekenkamer verschaftte de minister op deze punten duidelijkheid. De Rekenkamer zag daarom af van het maken van bezwaar. Wel heeft zij over 1995 geen zekerheid over de volledigheid van de ontvangsten uit WVO-heffingen (f 98 miljoen).

Ook op het punt van het financieel beheer van de onderzoeks- en overige contracten (waarbij al jaren sprake was van tekortkomingen) voerde de Rekenkamer een onderzoek uit dat zou kunnen uitmonden in het maken van bezwaar. Zij stelde vast dat in 1995 maatregelen zijn genomen om de administratieve organisatie en interne controle rond deze contracten te verbeteren. Het bedrag waarvoor de Rekenkamer onzekerheid over de rechtmatigheid had, daalde sterk van f 13,2 miljoen in 1994 tot f 1,5 miljoen in 1995. De Rekenkamer oordeelde dat zij kon afzien van het maken van bezwaar.

Het financieel beheer van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) verbeterde aanzienlijk, ook al voldeed het financieel beheer over geheel 1995 nog niet aan alle eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid. Blijvende aandacht voor de naleving van procedures is volgens de Rekenkamer noodzakelijk. De minister schreef in haar reactie hierover specifieke afspraken te hebben gemaakt met de RDW, die per 1 juli 1996 is verzelfstandigd.

Ten aanzien van een bedrag aan uitgaven van circa f 332 miljoen voor grond-, water- en wegenbouwcontracten ten laste van Verkeer en Waterstaat en het Infrastructuurfonds samen, bestond onzekerheid over de rechtmatigheid als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie. De Rekenkamer zal in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 nagaan of verbetering is opgetreden. Als dat in onvoldoende mate het geval is, zal zij overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (hoofdstuk XII van de Rijksbegroting). 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 1995, alsmede van het agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, dat met terugwerkende kracht per 1 januari 1995 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 over het begrotingsjaar 1995 afgegeven. Met uitzondering van de Rijkswaterstaat-directie Oost-Nederland, waarover een verklaring met beperking werd afgegeven, waren de deelverklaringen goedkeurend.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1995. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

### **2.2 Wet verontreiniging oppervlaktewateren**

#### *2.2.1 Algemeen*

Reeds een aantal jaren heeft de Rekenkamer tekortkomingen gesignaleerd in het controlebeleid voor de heffingen in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO). In het Rapport bij de financiële verantwoording 1994 heeft de Rekenkamer aangekondigd dat zij in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 opnieuw een onderzoek zou uitvoeren naar het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) voor de WVO. Indien het controlebeleid wederom niet aan de eisen zou voldoen, zou zij overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55 eerste lid van de Comptabiliteitswet.

In het kader van de WVO dient een ieder die verontreinigde stoffen op rijkswateren loost daarvoor een vergunning te hebben en een heffing te betalen. De heffingen dienen ter bestrijding van de kosten die zijn gemoeid met het tegengaan en voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren. De vergunningen worden verstrekt door de regionale directies van de Rijkswaterstaat.

De grondslag voor de heffing is de hoeveelheid en/of hoedanigheid van de schadelijke stof die op het oppervlaktewater wordt geloosd.



Aangezien de hoogte van de aanslagen afhankelijk is van de eigen opgaven van de heffingsplichtigen, is M en O mogelijk. Om dit te ondervangen heeft Rijkswaterstaat in de loop der jaren een controlebeleid ontwikkeld en vastgelegd. Het bureau Verontreinigingsheffing van Rijkswaterstaat voert zelf controles uit. Deze hebben onder meer betrekking op de volledigheid van het bestand heffingsplichtigen. Daarnaast verrichten de regionale directies van de Rijkswaterstaat periodieke inventarisaties en nemen zij monsters bij de lozers, die worden geanalyseerd door het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA). Het bureau Verontreinigingsheffing controleert de juistheid van de aangiften van de heffingsplichtigen. Het past zonodig de aanslagen op basis hiervan aan.

Op artikel 02.36 worden de ontvangsten verantwoord van de heffingen als bedoeld in artikel 19 van de WVO, voor de lozingen van zuurstofbindende en andere stoffen in oppervlaktewateren in beheer van het Rijk. Voor 1995 gaat het om f 98 miljoen.

### *2.2.2 Controle-actie*

Reeds in 1991 kwamen de AD en het bureau Verontreinigingsheffing van Rijkswaterstaat tot de conclusie dat de controledichtheid van de door de regionale directies van Rijkswaterstaat uitgevoerde metingen te gering was. De minister deed in de toelichting bij de rekening 1993 de toezegging dat zij in 1994 een kosten/baten-analyse voor een intensivering van de controles zou laten uitvoeren.

Tijdens het begrotingsonderzoek 1995 op 27 oktober 1994 heeft de minister naar aanleiding van vragen van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer wederom toegezegd dat zij het effect van aanvullende controle-inspanningen op de heffingsopbrengst zou nagaan.

Ter uitvoering van deze toezegging is in het voorjaar van 1995 een op de heffingsaanslag gerichte aanvullende controle-actie uitgevoerd. Men koos daarbij voor een bedrijfstak met een naar verwachting hoog M en O-risico: de tankop- en overslagbedrijven. In deze bedrijfstak zijn zestien bedrijven als heffingsplichtig geregistreerd. Uit logistieke overwegingen beperkte men de aanvullende controle-inspanningen tot zeven dicht bij elkaar gelegen bedrijven in Zuid-Holland. Deze bedrijven werden gedurende twee maanden dagelijks (ook in de weekeinden en avonden) bezocht door medewerkers van het RIZA en de regionale directie Zuid-Holland. Metingen van deze medewerkers werden geconfronteerd met de periodieke opgaven van de bedrijven zelf.

De uitkomsten van de aanvullende controle-inspanningen werden gerapporteerd in de tussenrapportage Actie Opslag van 31 augustus 1995. De aanvullende controle-inspanningen wezen uit dat bij de onderzochte bedrijfstak aanzienlijke verhogingen van de WVO-ontvangsten te verwachten zijn, namelijk 46% extra heffingsinkomsten op jaarbasis. Tevens kwamen door de aanvullende controles leemten in de kennis over de bedrijfsactiviteiten van de heffingsplichtigen aan het licht. Dit laatste is opvallend, temeer daar de geselecteerde bedrijfstak een hoog M en O-risico heeft. Dit wijst op mogelijke gebreken in de handhaving<sup>1</sup>.

De minister bracht de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat in november 1995 schriftelijk op de hoogte van de voorlopige resultaten van de aanvullende controle-inspanningen. De voorlopige resultaten gaven haar aanleiding de uitvoering van het controlebeleid door middel van een beperkt aantal gerichte acties te intensiveren en de resultaten daarvan te

---

<sup>1</sup> In haar rapport Vergunningen van 29 maart 1996 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 656, nrs. 1–2) ging de Rekenkamer onder meer in op de handhaving van vergunningen door de rijksoverheid.

implementeren in de heffingencontroles van RIZA en de regionale directies, zo deelde zij mede.

### *2.2.3 Plan van aanpak*

In de rapportage Actie Opslag is een groot aantal aanbevelingen opgenomen ter verbetering van de controle. In mei 1996 stelde de directeur-generaal Rijkswaterstaat een plan van aanpak vast, dat een nadere uitwerking van deze aanbevelingen omvatte.

In hoofdlijnen omvat het plan van aanpak de volgende onderdelen:

- Tijdens controle-acties dienen bedrijven eigen monsters aan de Rijkswaterstaat te leveren. Deze dienen vergelijkbaar te zijn met de monsters die de Rijkswaterstaat neemt. Deze maatregel zou per 1 januari 1997 worden ingevoerd.
- Om te waarborgen dat monsternemingen en metingen onder de juiste condities worden verricht, wordt een interne richtlijn opgesteld en wordt zo nodig het desbetreffende Uitvoeringsbesluit aangepast. Deze maatregel zou per 1 januari 1997 worden ingevoerd.
- Verbetering van de voorlichting aan de handhavers in het veld. Een concrete uitwerking hiervan en een tijdpad ontbraken nog.
- Verbetering van de samenwerking tussen RIZA, bureau Verontreinigingsheffing en regionale directies. Ook hier ontbraken concrete uitwerking en tijdpad.
- Extra controles in twee bedrijfstakken in het najaar van 1996. Concrete uitwerking hiervan ontbrak nog.

### *2.2.4 Conclusie*

De Rekenkamer stelde vast dat het ministerie een toereikende aanvullende controle-actie heeft uitgevoerd. Het plan van aanpak dat op basis van de rapportage over de controle-actie is opgesteld, bood in beginsel voldoende bouwstenen voor een betere controle. De concrete uitwerking en een planning in de tijd ontbraken echter nog op de meeste punten. Hierdoor was het niet goed mogelijk de feitelijke betekenis van de voorgestelde aanpak te beoordelen.

Overigens liet het tempo waarin de Rijkswaterstaat de tekortkomingen aanpakte te wensen over. Al in september 1991 kwamen bureau Verontreinigingsheffing en AD tot de conclusie dat de controles verbetering behoeften. Pas in mei 1996 kwam een plan van aanpak gereed, dat bovendien op het punt van uitwerking en invoering onvoldoende concreet was. De Rekenkamer was van mening dat de minister de problemen onvoldoende voortvarend heeft aangepakt. Over 1995 had de Rekenkamer nog geen zekerheid over de volledigheid van de ontvangsten uit de heffingen (f 98 miljoen) die zijn verantwoord op artikel 02.36 (Wet verontreiniging oppervlaktewateren).

Zij maakte daarom op grond van artikel 55 van de Comptabiliteitswet bezwaar tegen het in 1995 gevoerde financieel beheer rondom de ontvangsten uit hoofde van de WVO en verzocht de minister haar in kennis te stellen van hetgeen tot opheffing van het bezwaar zou kunnen leiden.

### *2.2.5 Reactie minister en nawoord Rekenkamer*

De minister schreef in haar reactie dat al enige jaren gesproken wordt over mogelijke tekortkomingen in de controle op de juistheid van de aangiften voor de heffing in het kader van de WVO. In de periode 1991 tot 1994 had volgens haar de vraag gespeeld in hoeverre een verdere

intensivering van de heffingscontrole een kosteneffectief middel is om de volledigheid van de opbrengst van de heffing vast te stellen of dat langs de weg van intensivering en verbetering van de handhaving een wezenlijke verbetering verwacht mocht worden.

Verder meldde de minister dat in het kader van het plan van aanpak inmiddels belangrijke stappen zijn genomen.

- Nog dit jaar dienen bedrijven bij controle-acties eigen monsters aan de Rijkswaterstaat te leveren.
- Het reeds opgestelde gewijzigde Uitvoeringsbesluit zal in september aan de ministerraad worden voorgelegd, zodat de wijziging per 1 januari 1997 in werking kan treden.
- Begin juli 1996 zijn voorlichtingsbijeenkomsten gehouden voor handhavers in het veld. Op 1 oktober 1996 zullen een handboek en een cursus in concept klaar zijn.
- De monsternemingen door de Rijkswaterstaat en de bedrijven zijn op elkaar afgestemd.
- In Zuid-Holland en Zeeland is een aantal gezamenlijke bedrijfsbezoeken van RIZA, bureau Verontreinigingsheffing en regionale directie afgelegd. Meer gezamenlijke bezoeken zijn gepland.
- Voor extra controlebezoeken in twee bedrijfstakken dit najaar is inmiddels een projectplan uitgewerkt.

De Rekenkamer stelt vast dat de minister aan haar bezwaren tegemoet is gekomen door, na een aanvankelijk weinig voortvarende aanpak, nu in haar reactie duidelijkheid te verschaffen over de concrete inhoud en het tijdstip van invoering van de maatregelen uit het plan van aanpak. Zij besluit daarom haar bezwaar tegen het financieel beheer met betrekking tot de ontvangsten uit hoofde van de WVO niet te handhaven. Wel zal zij in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 nagaan of de toegezegde maatregelen daadwerkelijk zijn genomen. Wanneer de toezeggingen niet worden nagekomen zal zij wederom overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

## **2.3 Contractuitgaven**

### *2.3.1 Grond-, water- en wegenbouwcontracten*

Alle Grond-, water- en wegenbouwcontracten (GWW) van het Rijkswegenfonds en een deel van de GWW-contractuitgaven van Verkeer en Waterstaat zijn per 1 januari 1994 overgeheveld naar het Infrastructuurfonds. Het Rapport bij de financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds in deze bundel bevat onder meer een specifiek onderzoek naar het contractbeheer bij de directie Noord-Brabant van de Rijkswaterstaat.

De Rekenkamer constateerde dat het totaalbedrag aan GWW-uitgaven vallend onder Verkeer en Waterstaat en het Infrastructuurfonds waarbij onzekerheid over de rechtmatigheid bestond, gedaald is van f 453,3 miljoen in 1994 tot f 332,2 miljoen in 1995.

De Rekenkamer stelde vast dat over 1995 verbeteringen zijn opgetreden in zowel opzet als werking van de administratieve organisatie rond de contractuitgaven. Vanwege de overgebleven tekortkomingen in de administratieve organisatie heeft de Rekenkamer bij Verkeer en Waterstaat (hoofdstuk XII) geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor een bedrag van in totaal f 37,8 miljoen (artikelen 02.12 Onderhoud waterkeringen en 02.33 Onderhoud waterhuishouding). Verder was f 0,3 miljoen aan uitgaven onrechtmatig vanwege onverschuldigde betalingen (artikel 02.33 Onderhoud waterhuishouding). Op de overige onzekerheden

over de rechtmatigheid met betrekking tot GWW-uitgaven, wordt ingegaan in het Rapport bij de financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds.

In het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 zal de Rekenkamer opnieuw aandacht besteden aan het financieel beheer rond de contractuitgaven. Dit onderzoek zal zich richten op de vraag of de toezeggingen die de minister in oktober 1994 aan de Tweede Kamer heeft gedaan, zijn nagekomen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 825, nr. 3). Deze toezeggingen behelsden een aantal acties gericht op:

- uiterlijk over 1996 een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds (deze is over 1995 al verkregen);
- verbetering van het financieel beheer (dit is de afgelopen jaren weliswaar sterk verbeterd, maar nog niet voldoende in de organisatie verankerd).

In het onderzoek zal de Rekenkamer de balans opmaken van de genomen maatregelen ter verbetering van het financieel beheer rond de contractuitgaven. Daarbij zal tevens de effectiviteit van de controle-inspanningen, die omvangrijk zijn, worden betrokken. Wanneer het financieel beheer over 1996 niet aan de daaraan te stellen eisen blijkt te voldoen, zal de Rekenkamer overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

### *2.3.2 Overige contracten*

Reeds enkele jaren maakt de Rekenkamer in haar Rapporten bij de financiële verantwoording melding van tekortkomingen in het financieel beheer van de onderzoeks- en overige (niet-GWW) contracten. Als gevolg van een tekortschietende administratieve organisatie kon onder meer de relatie tussen uitgaven en geleverde prestaties niet altijd worden vastgesteld.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1994 bleek dat het ministerie in 1994 en 1995 diverse maatregelen had genomen ter verbetering van de opzet en werking van de administratieve organisatie en interne controle van de onderzoeks- en overige contracten. Het resultaat hiervan zou pas in de tweede helft van 1995 toetsbaar zijn. De Rekenkamer kondigde toen aan het onderwerp in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 opnieuw te zullen onderzoeken. Bij onvoldoende aantoonbaar effect van de genomen maatregelen, zou zij overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

De Rekenkamer stelde vast dat er gedurende 1995 verdere maatregelen zijn genomen om tot een betere beheersing van de onderzoeks- en overige contracten te komen. In het algemeen voldeed per einde 1995 de administratieve organisatie en interne controle ten aanzien van deze uitgaven aan de eraan te stellen eisen.

Wel vertoonde de naleving van procedures nog steeds tekortkomingen, waardoor de werking van het financieel beheer nog niet in alle opzichten toereikend was. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het niet nakomen van de offerte-procedure en het onvoldoende (laten) toetsen van conceptcontracten door de financiële afdeling.

Het bedrag aan uitgaven waarvoor de Rekenkamer onzekerheid over de rechtmatigheid heeft, is al met al ten opzichte van 1994 sterk gedaald, namelijk van f 13,2 miljoen tot f 1,5 miljoen, verspreid over verschillende artikelen.

Samenvattend oordeelde de Rekenkamer dat zij kon afzien van het maken van bezwaar.

De minister antwoordde dat het door de Rekenkamer geschetste beeld door het ministerie in het algemeen kon worden onderschreven. Daar de naleving van de procedures van uren- en onderzoekscontracten met name in de pré-contractuele fase hier en daar nog onvolkomenheden vertoont, meende de minister dat deze contractvormen expliciet punt van aandacht binnen het departement moeten blijven.

#### **2.4 Rijksdienst voor het Wegverkeer**

De Rekenkamer heeft in haar Rapport bij de financiële verantwoording 1994 gerapporteerd over een aantal belangrijke knelpunten in het financieel beheer van de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW). De minister schreef toen in haar reactie dat verbeteringsmaatregelen waren samengevat in een Masterplan Financieel beheer, dat voorzien was van een tijdpad, een prioriteitsstelling en een checklist Concrete Acties. Volgens de minister moest een en ander nog in 1995 tot een aanvaardbaar financieel beheer leiden.

De Rekenkamer kondigde aan in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 opnieuw naar het financieel beheer van de RDW te zullen kijken, om te beoordelen of volgens het plan van aanpak wordt gewerkt en of het de beoogde resultaten oplevert.

De Rekenkamer stelde op grond van haar onderzoek vast dat de door de minister aangekondigde maatregelen met betrekking tot de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in voldoende mate zijn uitgevoerd. Zo zijn interne instructies opgesteld die voorschrijven welke stukken bij facturen moeten worden gevoegd om prestatieverklaringen te onderbouwen. Ook zijn de controles in het geautomatiseerde keuringsopbrengststelsel verbeterd en zijn verbeteringen doorgevoerd in de administratieve organisatie en interne controle van het contante-betalingsverkeer.

De AD heeft bij de financiële verantwoording over 1995 van de RDW een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Hieruit mag volgens de AD niet zonder meer worden afgeleid dat de werking van de administratieve organisatie en interne controle over 1995 toereikend is geweest en dat er sprake was van een adequaat financieel beheer. Er moesten omvangrijke interne controle- en herstelwerkzaamheden worden uitgevoerd om de verklaring mogelijk te maken, aldus de AD. Overigens liep de omvang van de in 1995 noodzakelijke herstelacties terug van 92% in het eerste kwartaal tot 18% in het vierde kwartaal.

Samenvattend concludeerde de Rekenkamer dat het financieel beheer van de RDW gedurende 1995 aanzienlijk is verbeterd. Eind 1995 was in opzet sprake van een voldoende ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Over geheel 1995 voldeed het financieel beheer nog niet aan de daaraan te stellen eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid. De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de volledigheid van de ontvangsten ad f 2,6 miljoen (artikelen 08.01 Personeel en materieel RDW en 08.20 Informatie motorrijtuigen en rijbewijzen).

De Rekenkamer achtte blijvende aandacht voor de naleving van de procedures op het gebied van administratieve organisatie en interne controle daarop noodzakelijk.

De minister schreef in haar reactie erop te vertrouwen dat het financieel beheer over geheel 1996 wél zal voldoen aan de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid. Zij had hieromtrent specifieke afspraken gemaakt met de per 1 juli 1996 verzelfstandigde RDW.

### 3 FINANCIËLE VERANTWOORDING

#### 3.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1995 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 1995, Verkeer en Waterstaat (x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen <sup>1</sup>	Uitgaven <sup>1</sup>	Ontvangsten
Totaal	9 424,3	7 820,4	4 961,0
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	9 424,3	7 771,4	4 961,0
Fouten en onzekerheden	0	49,0	0
Onvolledigheid (2)			(102,6)

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 973,3 miljoen respectievelijk f 358,2 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.

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

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

Bij het Directoraat-Generaal voor het Vervoer heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor een bedrag van f 6,6 miljoen vanwege tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle. Hiervan heeft f 6,5 miljoen betrekking op artikel 03.14 Stimulering openbaar vervoer en f 0,1 miljoen op artikel 03.04 Voorlichting.

Daarnaast was bij het Directoraat-Generaal voor het Vervoer een bedrag van f 2,2 miljoen aan uitgaven onrechtmatig vanwege onverschuldigde betalingen. Hiervan heeft f 2,0 miljoen betrekking op artikel 03.04 Voorlichting en f 0,2 miljoen op artikel 03.14 Stimulering openbaar vervoer.

Bij de Rijksluchtvaartdienst heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor een bedrag van f 1,5 miljoen (artikel 04.10 Beheer en ontwikkeling luchthavens). De reden hiervan is het ontbreken van de onderbouwing van de prestatieverklaringen bij door derden verrichte werkzaamheden. Daarnaast was bij de Rijksluchtvaartdienst een bedrag van f 0,6 miljoen aan uitgaven onrechtmatig vanwege een onverschuldigde betaling (artikel 04.03 Onderhoud en exploitatie regeringsvliegtuig).

Bij het Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken 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 de ontvangsten van de vaarwegmarkeringsdienst en de scheepvaartinspectie ten bedrage van elk f 1,0 miljoen. Deze ontvangsten zijn verantwoord op de artikelen 05.11 Vaarwegmarkeringsdienst en 05.21 Scheepvaartinspectie.

### 3.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening 1995 te wensen overlaat. Een duidelijke verklaring van de verschillen tussen begroting en realisatie ontbreekt, de toelichting heeft een meer beleidsmatige inhoud. Voorts ontbreken in de toelichting bij de rekening kengetallen die in de begroting wel waren vermeld.

Bij twee ontvangst-artikelen, namelijk artikel 02.17 Cultuurtechnische werken IJsselmeerpolders en artikel 02.19 Sociaal-economische ontwikkeling IJsselmeerpolders, was wederom sprake van een aanzienlijk verschil tussen begroting en realisatie, namelijk (bedragen x f 1 000) :

artikel	begroting	realisatie	verschil	
			in geld	%
02.17	30 570	18 401	12 169	- 66%
02.19	69 559	29 731	39 828	- 134%

De Rekenkamer heeft daarom, evenals in 1994, een nader onderzoek verricht naar de juistheid en de volledigheid van de toelichting bij deze artikelen. Zij stelde vast dat ondanks de toezegging van de minister dat gestreefd zou worden naar een toereikende toelichting, de toelichting nog steeds niet aan de eisen voldeed. Niet alleen bleek dat de begrote bedragen nog steeds waren gebaseerd op verouderde gegevens, ook stemde de specificatie van de ontvangen bedragen in de toelichting niet met de feiten overeen.

De Rekenkamer dringt er nogmaals op aan ook op dit punt de toelichting bij de rekening te verbeteren.

### 3.3 Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staat een debet- en creditbedrag van f 32 750,7 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 22 867,3 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 22 568,0 miljoen niet (zie punt 2.5 van het Algemeen Gedeelte).

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

### 3.4 Agentschap KNMI

Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) is per 1 januari 1995 een agentschap.

Het totaal van de lasten bedroeg f 72,1 miljoen; de baten waren f 75,4 miljoen en het voordelig resultaat was f 3,3 miljoen. De totale kapitaal-uitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 7,7 miljoen en f 10,3 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1995 bedroegen f 44,9 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

Beide onderdelen zijn door de AD van een goedkeurende accountants-verklaring voorzien. De belangrijkste kritische opmerkingen van de AD kunnen over het algemeen worden verklaard uit het feit dat 1995 het eerste jaar was van de gewijzigde situatie. De kritische opmerkingen van de AD hadden betrekking op kostprijscalculaties, aanpassing procedures, waarderingsgrondslagen, projectadministratie, procedures activabeheer en voorraadbeheer.

### **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 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 de toelichting bij de ontvangstartikelen 02.17 en 02.19 van de rekening.

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

- een bedrag van f 45,9 miljoen aan uitgaven waaromtrent de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 3,1 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was uitgegeven;
- een bedrag van f 102,6 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 1995 (bedragen x f 1 miljoen)**

Artikel	Omschrijving	Omvang	Fouten/ onzeker- heden	Reden	Paragraaf
02.12	RWS Onderhoud waterkeringen	133,7	26,1	Onzeker, tekortkomin- gen AO	2.3.1
02.33	RWS Onderhoud waterhuishouding	84,1	0,3	Onrechtmatig, onver- schulldigd betaald	2.3.1
			11,7	Onzeker, tekortkomin- gen AO	2.3.1
03.04	DGV Voorlichtings- uitgaven	2,9	2,0	Onrechtmatigh, onverschuldigd betaald	3.1
			0,1	Onzeker, tekortkomin- gen AO	
03.14	DGV Stimulering openbaar vervoer	58,6	0,2	Onrechtmatig, onver- schulldigd betaald	3.1
			6,5	Onzeker, tekortkomin- gen AO	
04.03	RLD Onderhoud en exploitatie regerings- vliegtuig	4,7	0,6	Onrechtmatig, onver- schulldigd betaald 3.1	
04.10	RLD Beheer en ont- wikkeling luchthavens	11,5	1,5	Onzeker, tekortkomin- gen AO	3.1
totaal fouten en onzekerheden			49,0		

**Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1995 (bedragen x f 1 miljoen)**

Artikel	Omschrijving	Omvang	Fouten/ onzeker- heden	Reden	Paragraaf
02.36	Ontvangsten WVO	98,0	(98,0)	Volledigheid onzeker, onvoldoende M en O-controle inspan- ning	2.2.4
05.11	Vaarwegmarkerings- dienst	7,0	(1,0)	Volledigheid onzeker, tekortkomingen AO	3.1
05.21	Scheepvaartinspectie	9,4	(1,0)	Volledigheid onzeker, tekortkomingen AO	3.1
08.01	Personeel en materi- eel RDW	0,9	(0,6)	Volledigheid onzeker, tekortkomingen AO	2.4
08.20	Informatie motorvoer- tuigen en rijbewijzen	8,3	(2,0)	Volledigheid onzeker, tekortkomingen AO	2.4
Onvolledig <sup>1</sup>			(102,6)		

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

**Overzicht I: verplichtingen**  
**De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1995**

	Totaal- bedrag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onzekerheden (%)		Geen zekerheid over (%)		fouten (%)		
		1995	1994	juistheid	volle- digheid	onjuist	onvolledig	
<b>Begrotingen</b>								
I	Huis der Koningin	12,6	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	268,7	100	100				
III	Algemene Zaken	49,9	100	100				
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	277,8	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	9 183,0	99,9	100	0,1			
VI	Justitie	6 871,7	100	100				
VII	Binnenlandse Zaken	7 310,7	100	99,6				
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	37 777,7	100	100				
IXA	Nationale Schuld	57 803,4	100	100				
IXB	Financiën	16 428,1	100	100				
X	Defensie	15 221,0	100	99,7				
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	46 363,1	99,9	100			0,1	
XII	Verkeer en Waterstaat	9 424,7	100	100				
XIII	Economische Zaken	4 309,0	100	100				
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	3 260,7	100	100				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	22 581,6	100	100				0,2
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	12 110,6	100	100				
<b>Totaal begrotingen</b>		249 254,3	100	100	0	0	0	0
<b>Begrotingsfondsen<sup>1</sup></b>								
(VII)	Provinciefonds	2 289,3	100	100				
(VII)	Gemeentefonds	17 891,1	100	100				
(XIII)	Fonds Economische Structuurversterking	0,0	100	n.v.t. <sup>2</sup>				
(XII)	Infrastructuurfonds	8 792,4	100	100				
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	71,3	100	100				
<b>Totaal begrotingsfondsen</b>		29 044,1	100	100	0	0	0	0
<b>Totaal generaal</b>		278 298,4	100	100	0	0	0	0
<b>Agentschappen<sup>1</sup></b>								
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst	300,6	100	100				
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen	1 606,4	100	n.v.t.				
(VII)	IVOP	n.v.t.						
(X)	Duyverman Computer Centrum	n.v.t.						
(XII)	KNMI	n.v.t.						
(XIII)	Senter	n.v.t.						
(XIV)	Plantenzienkundige dienst	n.v.t.						
(IXB)	Staatsmuntbedrijf		n.v.t.	100				

<sup>1</sup> Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap.

<sup>2</sup> «N.v.t.» hangt bij het FES samen met het jaar van instelling (na 1994); bij agentschappen met het stelsel van baten en lasten; bij het Staatsbedrijf met de externe verzelfstandiging.

**Overzicht 2: uitgaven**  
**De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1995**

		Totaal- bedrag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onzekerheden (%)		Geen zekerheid over (%)		fouten (%)	
			1995	1994	juistheid	volle- digheid	onjuist	onvolledig
<b>Begrotingen</b>								
I	Huis der Koningin	12,6	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	269,0	100	100				
III	Algemene Zaken	49,3	100	100				
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	265,1	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	7 509,9	99,1	98,8	0,8			0,1
VI	Justitie	5 755,6	93,3	92,2	6,6			0,1
VII	Binnenlandse Zaken	6 938,8	99,9	99,7	0,1			
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	38 323,0	99,8	100	0,1			0,1
IXA	Nationale Schuld	57 794,0	100	100				
IXB	Financiën	5 113,5	100	100				
X	Defensie	13 418,9	100	99,8				
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	45 706,8	99,8	99,8				
XII	Verkeer en Waterstaat	7 820,4	99,4	96,9	0,6			
XIII	Economische Zaken	3 688,1	99,9	100				0,1
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	3 224,2	100	99,6				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	22 010,9	97,8	89,8	0,3			1,9
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	12 220,9	99,2	78,9				0,8
<b>Totaal begrotingen</b>		230 121,0	99,5	97,0	0,2	0	0,3	0
<b>Begrotingsfondsen<sup>1</sup></b>								
(VII)	Provinciefonds	2 289,3	95,3	91,2				4,7
(VII)	Gemeentefonds	17 898,3	100	100				
(XIII)	Fonds Economische Structuurversterking	1 459,9	100	n.v.t.				
(XII)	Infrastructuurfonds	5 950,3	95	94,6	4,9			0,1
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	71,0	100	100				
<b>Totaal begrotingsfondsen</b>		27 668,8	98,7	98,0	0,9	0	0,4	0
<b>Totaal generaal</b>		257 789,8	99,4	97,1	0,3	0	0	0
<b>Agentschappen<sup>1</sup></b>								
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst	296,1	100	100				
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen	1 387,1	98,8	n.v.t.	0,2			
(VII)	IVOP							1
	lasten van exploitatie	17,9	100	n.v.t.				
	kapitaaluitgaven	2,9	100	n.v.t.				
(X)	Duyverman Computer Centrum							
	lasten van exploitatie	137,5	100	100				
	kapitaaluitgaven	15,0		100				
(XII)	KNMI							
	lasten van exploitatie	72,1	100	n.v.t.				
	kapitaaluitgaven	7,7	100	n.v.t.				
(XIII)	Senter							
	lasten van exploitatie	42,2	100	100				
	kapitaaluitgaven	1,8	100	100				
(XIV)	Plantenzientenkundige dienst							
	lasten van exploitatie	29,4	100	100				
	kapitaaluitgaven	0,1	100	100				
(IXB)	Staatsmuntbedrijf							
	lasten van exploitatie		n.v.t.	100				
	kapitaaluitgaven		n.v.t.	100				

<sup>1</sup> Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap.

**Overzicht 3: ontvangsten**  
**De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1995**

		Totaal- bedrag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onzekerheden (%)		Geen zekerheid over (%)		fouten (%)	
			1995	1994	juistheid	volle- digheid <sup>1</sup>	onjuist	onvolledig
<b>Begrotingen</b>								
I	Huis der Koningin	0,0	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	7,4	100	100				
III	Algemene Zaken	6,3	100	100		(9,5)		
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	41,4	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	110,2	100	100				
VI	Justitie	1 220,7	100	99,4		(18,4)	0	0,1
VII	Binnenlandse Zaken	625,9	100	100				
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	3 321,7	100	100				
IXA	Nationale Schuld	53 428,1	100	100				
IXB	Financiën	129 492,6	100	100				
X	Defensie	620,9	100	99,8				
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	26 799,8	100	100			0,1	
XII	Verkeer en Waterstaat	4 961,0	100	100		(2,1)		
XIII	Economische Zaken	6 245,2	100	100				
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	498,7	100	100				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	852,7	100	99,6		(0,4)	0	0
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	294,1	100	100		(2,3)		
<b>Totaal begrotingen</b>		228 526,7	100	100	0,0	(0,1)	0	0
<b>Begrotingsfondsen<sup>2</sup></b>								
(VII)	Provinciefonds	2 107,4	100	100				
(VII)	Gemeentefonds	16 721,1	100	100				
(XIII)	Fonds Economische Structuurversterking	4 009,8	100	n.v.t.				
(XII)	Infrastructuurfonds	6 650,0	100	100		(0,5)		
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	71,0	100	100				
<b>Totaal begrotingsfondsen</b>		29 559,3	100	100	0	(0,1)	0	0
<b>Totaal generaal</b>		258 086,0	100	100	0	(0,1)	0	0
<b>Agentschappen<sup>2</sup></b>								
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst	18,7	100	100				
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen	1 433,1	100	n.v.t.				
(VII)	IVOP							
	lasten van exploitatie	18,2	100	n.v.t.				
	kapitaaluitgaven	3,9	100	n.v.t.				
(X)	Duyverman Computer Centrum							
	lasten van exploitatie	141,7	100	100				
	kapitaaluitgaven	15,0		100				
(XII)	KNMI							
	lasten van exploitatie	75,4		n.v.t.				
	kapitaaluitgaven	10,3		n.v.t.				
(XIII)	Senter							
	lasten van exploitatie	42,7	100	100				
	kapitaaluitgaven	1,6	100	100				
(XIV)	Plantenzientenkundige dienst							
	lasten van exploitatie	30,6	100	100				
	kapitaaluitgaven	0,1	100	100				
(IXB)	Staatsmuntbedrijf							
	lasten van exploitatie		n.v.t.	100				
	kapitaaluitgaven		n.v.t.	100				

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap.

**Overzicht 4**  
**De bevindingen van de Rekenkamer over de saldibalansposten 1995**

		Subtotaal <sup>1</sup> (x f 1 miljoen)		Geen belangrijke fouten/onzekerheden <sup>2</sup> (%)		Geen zekerheid over (%)		fouten (%)	
		Debet	Credit	1995	1994	juistheid	volledigheid	onjuist	onvolledig
<b>Begrotingen</b>									
I	Huis der Koningin	0,0	25,0	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	38,1	521,8	100	100				
III	Algemene Zaken	31,9	132,2	100	100				
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	1.927,5	1.674,3	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	2.493,3	30.629,8	99,9	99,7	0	0,0	0,1	2,2
VI	Justitie	3.897,5	9.268,2	100	100		(0,2)		
VII	Binnenlandse Zaken	6.830,0	18.624,9	99,2	100	0,8			0,1
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	38.986,0	83.804,0	100	100				
IXA	Nationale Schuld	6.637,9	100	100					
		429.224,0							
IXB	Financiën	286.073,8	100	100					
		122.845,6							
X	Defensie	3.999,3	34.685,0	100	100	0			
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (incl. RGD)	39.774,1	89.243,0	100	100				
XII	Verkeer en Waterstaat	9.883,4	10.182,7	100	100				
XIII	Economische Zaken	20.397,1	14.055,8	99,9	99,8	0,1		0	0
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	5.261,0	9.125,3	100	83,9				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	49.845,8	50.195,0	100	100				
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	15.702,0	29.144,4	100	100				
<b>Totaal begrotingen</b>		491.778,7	933.381,0	100	99,8	0,0	0,0	0,0	0,1
<b>Begrotingsfondsen<sup>3</sup></b>									
(VII)	Provinciefonds	0	8,3	100	100				
(VII)	Gemeentefonds	35.306,3	22,8	100	100				
(XIII)	Fonds Economische Structuurversterking	4.788,8	2.238,9	100	100				
(XII)	Infrastructuurfonds	820,2	19.268,5	100	100				
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	2.611,9	1.189,5	65,1	65	34,9			
<b>Totaal begrotingsfondsen</b>		43.527,2	22.728,0	98,0	97,8	2			
<b>Totaal generaal</b>		535.305,9	956.109,0	100	99,8				
<b>Agentschappen<sup>3</sup></b>									
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst	20,3	4,6	94,4	100		5,6		
	Dienst Justitiële inrichtingen	337,2	238,1	100	100				
(VII)	IVOP		23,6	23,6					
(X)	Duyveman Computer Centrum	163,6	163,6						
(XII)	KNMI		44,9	44,9					
(XIII)	Senter		9,7	9,7					
(XIV)	Plantenziektenkundige dienst	12,4	12,4						

<sup>1</sup> Subtotaal = totaal -/- ontvangsten en uitgaven -/- tegenrekeningen.

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap.

# RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

## Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>165</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>165</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>166</b>
2.1	Accountantscontrole	166
2.2	Subsidieregeling Waterschade 1994	166
2.3	Financieel Administratief Systeem	167
2.4	Aanmelden steunmaatregelen Europese Commissie	168
2.5	Vorderingenbeheer Centraal Bureau voor de Statistiek	169
2.6	Projectbeheer Directoraal-Generaal Economische Structuur	170
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording 1995</b>	<b>170</b>
3.1	Rekening	170
3.2	Toelichting bij de rekening	171
3.3	Saldibalans met toelichting	171
3.4	Financiële verantwoording agentschap Senter	172
3.5	Oordeel over de financiële verantwoording	172
	Bijlage	174

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Economische Zaken. In 100% van de verplichtingen- en ontvangsten en 99,9% van de uitgaven trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Over de juiste wijze van verantwoorden in onderdelen van de financiële verantwoording van het agentschap Senter is nog overleg gaande tussen Senter en het Ministerie van Economische Zaken. Voor het overige voldoet de verantwoording aan de eisen.

Het onderzoek naar de Subsidieregeling Waterschade 1994 leverde positieve conclusies op. De Subsidieregeling bevat voldoende waarborgen voor een juiste toekenning van uitkeringen en voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. De uitvoering van de regeling was goed. Alleen de wijze waarop het ministerie de uitvoering van de regeling heeft gecontroleerd vertoonde tekortkomingen. De accountantsdienst van het ministerie heeft vrij laat een onduidelijk verzoek gekregen om deze controle uit te voeren. De feitelijke controle is ook vrij laat van start gegaan en nog niet afgerond. De minister vond deze kritiek op de controle niet terecht, maar zegde wel toe dat het tijdig formuleren en starten van controle-opdrachten in de toekomst extra aandacht zou krijgen.

De maatregelen die het ministerie heeft getroffen voor een verantwoorde invoering van het nieuwe Financieel Administratief Systeem (FAS) voldeden aan de eisen. Alleen een mededeling over de betrouwbaarheid van het systeem ontbrak. De Rekenkamer beveelt aan om te onderzoeken of het FAS ook bij de buitendiensten van het ministerie kan worden ingevoerd en of het kan worden ingezet voor de ondersteuning van andere bedrijfsfuncties. Daardoor zou de investering van f 8 miljoen een hoger rendement kunnen hebben. De minister schreef terug dat zo'n onderzoek reeds was gestart.

De Rekenkamer heeft drie vervolgonderzoeken gedaan, namelijk naar:

- de procedure voor het aanmelden van steunmaatregelen aan de Europese Commissie. Deze bleek verbeterd te zijn;
- het vorderingenbeheer bij het Centraal Bureau voor de Statistiek. Hier bleek de invoering van de nieuwe administratieve organisatie goed, maar traag te verlopen. Volgend jaar zal de Rekenkamer onderzoeken of de invoering is afgerond;
- het projectbeheer bij het Directoraat-Generaal Economische Structuur. Dit bleek nog steeds niet geheel op orde te zijn. De minister schreef terug dat hij evenals het vorige jaar deze conclusie van de Rekenkamer niet kan delen. Een aantal zaken is nog voor verbetering vatbaar, maar het projectbeheer is volgens hem behoorlijk geweest, zeker vergeleken met 1993 en 1994.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheids-onderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Economische Zaken (Hoofdstuk XIII van de Rijksbegroting). 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 1995 en het agentschap Senter.

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 de 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 1995 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.

Zij merkt hierbij op dat de AD zijn werkzaamheden pas laat volledig heeft kunnen afronden, mede doordat de AD aanvullend werk moest verrichten om tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle bij departementsonderdelen en buitendiensten op te heffen. De Rekenkamer dringt er op aan om aan het wegwerken van deze tekortkomingen verhoogde aandacht te geven.

### **2.2 Subsidieregeling Waterschade 1994**

In februari 1994 heeft de minister van Economische Zaken de Subsidieregeling Waterschade 1994 ingesteld met als doel financiële tegemoetkomingen te verstrekken aan niet-agrarische ondernemers voor schade door de hoge waterstanden in de Maas in december 1993. De Rekenkamer heeft het financieel beheer van de regeling onderzocht, toegespitst op de waarborgen in de regeling voor een juiste toekenning van uitkeringen en de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarnaast is de uitvoering van de regeling onderzocht.

De subsidie die op grond van de regeling werd uitgekeerd, bedroeg 65 procent van de schade aan activa in die gevallen waarin het schadebedrag tenminste f 2000 bedroeg. De regeling kende geen limiet per aanvraag of voor het totaal van de aanvragen. Op grond van de regeling hebben 1246 bedrijven een uitkering ontvangen waarmee een bedrag van f 37 miljoen was gemoeid.

De uitvoering van de regeling legde het ministerie in handen van de Stichting Watersnood Bedrijven Limburg.

In de Subsidieregeling Waterschade 1994 was voorzien in een anti-cumulatiebeding, sancties, een bezwaar- en beroepsprocedure en een eigen risico. De Stichting Watersnood Bedrijven Limburg heeft voor het vaststellen van de schade uitsluitend gebruik gemaakt van schade-experts die zijn ingeschreven in het register van de stichting Nederlands Instituut Van Register Experts (NIVRE). Deze schade-experts maakten gebruik van een standaard-registratieformulier. De begrippen op dit formulier en in de



regeling als geheel waren op één uitzondering na volgens de Rekenkamer voldoende duidelijk omschreven.

De Rekenkamer concludeerde dat er voldoende waarborgen waren voor een juiste toekenning van uitkeringen en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, met één kanttekening: de onderbouwing van de schaderegistraties kon niet gecontroleerd worden doordat de schade-experts geen expertiserapporten hoefden in te leveren. Volgens de Rekenkamer zouden de schaderegistraties aan betrouwbaarheid kunnen winnen, wanneer een vorm van review of collegiale toetsing toegepast zou worden.

De Rekenkamer beoordeelde de uitvoering van de regeling (de voorlichting, onderbouwing van beslissingen, functiescheidingen en afhandeling van bezwaren) als goed.

De wijze waarop het ministerie de uitvoering van de regeling heeft gecontroleerd vertoonde echter tekortkomingen. Aan de accountantsdienst is op een betrekkelijk laat tijdstip en op onduidelijke wijze verzocht de controle van deze regeling ter hand te nemen en een verklaring bij de afrekening van de Stichting Watersnood Bedrijven Limburg te verzorgen. De feitelijke uitvoering van de controle is eveneens op een laat tijdstip van start gegaan. Omdat inmiddels meer dan een jaar verstreken is sinds de stichting haar afrekening correct op tijd heeft ingediend, neemt de kans toe dat betrokkenen niet meer geraadpleegd kunnen worden, werkprocessen niet meer gereconstrueerd kunnen worden of informatie anderszins moeilijker bereikbaar wordt.

De minister schreef in zijn antwoord dat er naar zijn mening door de volledige betrokkenheid van accountants bij de opzet van de regeling geen onduidelijkheid was geweest over de te verrichten controlewerkzaamheden. Door de goede opzet van de regeling en op grond van de speciale situatie, waarin eerst de nood moest worden gelenigd, achtte hij het moment waarop met de controlewerkzaamheden was begonnen niet te laat. Niettemin zegde hij toe dat het tijdig formuleren en starten van de controle-opdracht in de toekomst extra aandacht zou krijgen. Hij was tenslotte van mening dat aan een beslissing om op de schaderegistraties extra controles toe te passen ( review of collegiale toetsing) altijd een kostenbatenafweging vooraf moet gaan.

### **2.3 Financieel Administratief Systeem**

In de maanden februari en maart 1996 heeft de Rekenkamer onderzoek verricht naar het toen nog nieuw in te voeren begrotingsadministratiesysteem FAS (Financieel Administratief Systeem) bij het Ministerie van Economische Zaken. Inmiddels is dit systeem in juni 1996 ingevoerd. Het onderzoek betrof:

- de kosten/baten-verhouding van de nieuw verkregen functionaliteit van het FAS;
- de maatregelen die een beheersbare, betrouwbare en controleerbare invoering, gebruik en beheer van het nieuwe systeem moeten waarborgen (de zogeheten verzorgingsstructuur);
- de inbreng van de departementale accountantsdienst bij de ontwikkeling en invoering van het systeem.

De Rekenkamer constateerde dat een gedetailleerde kosten/baten analyse voor de aanschaf van het FAS (kosten circa f 8 miljoen) ontbrak. De beslissing om het bestaande systeem te vervangen door een nieuw was grotendeels gebaseerd op kwalitatieve argumenten en ingegeven door het feit dat het oude systeem het einde van zijn economische en technische levenscyclus naderde.

De opzet van de verzorgingsstructuur voor het FAS voldoet grotendeels aan de eisen. Deze eisen betreffen onder andere de aanwezigheid van draaiboeken voor de invoerings- en beheersactiviteiten, functiescheidingen tussen de uitvoering en het toezicht op voortgang en kwaliteit van de activiteiten en de aanwezigheid van evaluatieprocedures.

Mede op initiatief van de AD is een Kwaliteitsbewakings-groep ingesteld die een mededeling van betrouwbaarheid van het systeem moest afgeven. De Rekenkamer heeft echter geen concreet controleplan of -considerans aangetroffen om tot de afgifte van deze mededeling te kunnen komen.

De Rekenkamer is tenslotte van mening dat de AD weliswaar een aanzienlijke inspanning voor het FAS heeft geleverd, maar dat dit nog niet in alle gevallen heeft geleid tot concrete produkten. Vooral de gevolgen voor de controle van de jaarrekening en de bruikbaarheid van het nieuwe systeem voor deze controle zijn nog onvoldoende uitgewerkt.

De Rekenkamer beval aan om:

- te onderzoeken of het nieuwe systeem ook bij de buitendiensten van het Ministerie kan worden ingevoerd en of het kan worden ingezet voor de ondersteuning van andere bedrijfsfuncties. Op deze wijze zou de gedane investering meer rendement kunnen hebben;
- de gevolgen van het nieuwe systeem voor de inrichting van de controle 1996 zo spoedig mogelijk in kaart te brengen;
- de werkzaamheden voor de gewenste betrouwbaarheidsmededeling te formaliseren en af te ronden.

De minister antwoordde dat naar zijn mening een kosten-batenvergelijking geen zin had gehad, omdat toch vaststond dat het bestaande systeem vervangen moest worden. Overigens was wel naar de opbrengsten in functionele zin gekeken en naar de kosten in vergelijking met andere ministeries. De verdere inzet van het FAS binnen het ministerie was inmiddels in onderzoek. Voor de afgifte van de betrouwbaarheidsmededeling moest nog een aantal aanvullende werkzaamheden worden afgerond. De AD zou met een rapportage over de controleerbaarheid van het FAS komen na het verschijnen van de afsluitende rapportage van de Kwaliteitsbewakingsgroep. De door de AD inmiddels in gang gezette acties komen volgens de minister geheel tegemoet aan de aanbevelingen van de Rekenkamer.

## **2.4 Aanmelden steunmaatregelen Europese Commissie**

De Europese regelgeving voor het melden door de Lidstaten aan de Europese Commissie (EC) van voorgenomen steunmaatregelen (artikel 92 en 93 EG-verdrag) is bedoeld om de EC in staat te stellen te beoordelen of deze steunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. In het rapport bij de financiële verantwoording over 1994 merkte de Rekenkamer op dat de procedure voor het melden van steunmaatregelen aan de EC alleen voor algemene steunmaatregelen gold, terwijl de Rekenkamer van mening was dat deze procedure ook van toepassing moest zijn op individuele steunverlening. De Rekenkamer onderzocht in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek over 1995 of dit inmiddels was geregeld.

Uit het onderzoek bleek dat het ministerie in maart 1995 de procedure voor algemene steunmaatregelen heeft aangevuld met een onderdeel over de handelwijze bij individuele steunmaatregelen. In de procedure wordt nog niet nader omschreven wat onder een steunmaatregel moet worden verstaan. Het ministerie is van plan de procedure op dit punt aan te vullen. Zo zal expliciet worden aangegeven dat in beginsel iedere

voorgenomen individuele steunverlening aan de EC wordt gemeld die valt onder het door de EC gehanteerde steunbegrip en niet berust op een door de EC goedgekeurde regeling. Indien men van plan is een steunmaatregel niet aan de EC te melden moet dit eerst aan een kleine groep ter zake deskundige medewerkers van het ministerie worden voorgelegd. De overwegingen en uitspraken van deze groep worden in het dossier vastgelegd.

Het ministerie verwachtte deze procedure in september 1996 formeel te kunnen vaststellen.

De departementale accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Economische Zaken toetst of de aanmeldings-procedure is gevolgd.

De Rekenkamer kon zich met de nieuwe procedure verenigen, mits in het te voeren beleid voldoende rekening wordt gehouden met de adviezen van de geraadpleegde deskundigen.

De minister had hierop geen nader commentaar.

## **2.5 Vorderingenbeheer Centraal Bureau voor de Statistiek**

In het rapport bij de financiële verantwoording 1994 meldde de Rekenkamer dat het vorderingenbeheer bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onvoldoende ordelijk en controleerbaar was en dat gestructureerd toezicht van de directie Financiën ontbrak. Hierdoor had de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid van de ontvangsten (f 14,5 miljoen). De minister onderschreef de conclusies van de Rekenkamer. Hij liet weten dat in mei 1995 de administratieve organisatie (AO) op hoofdlijnen was vastgesteld en dat hij verwachtte dat deze nog in 1995 zou worden geïmplementeerd.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1995 bleek dat deze verwachting niet is uitgekomen. De invoering van een vernieuwde AO bij het CBS verloopt goed, maar traag. De voltooiing wordt per eind 1996/begin 1997 voorzien.

Voor het verkrijgen van meer zekerheid over de volledigheid van de in de rekening 1995 op te nemen ontvangsten CBS zijn voor de korte termijn diverse noodmaatregelen getroffen. Uit de bevindingen van de departementale accountantsdienst is gebleken dat deze noodmaatregelen aan hun doel hebben beantwoord.

Het toezicht door de directie Financiën is verbeterd en voldoet nu nagenoeg aan de door de Rekenkamer gestelde eisen. De directie Financiën heeft toezeggingen gedaan om de nog bestaande tekorten weg te nemen.

De minister schreef in zijn reactie dat hij het met deze bevindingen eens was en dat de noodmaatregelen zullen worden vervangen door definitieve implementatie van de AO en interne-controlemaatregelen. Voortzetting van extra ondersteuning achtte hij nog noodzakelijk. Hij zegde toe dat de AD en de directie Financiën dit proces kritisch zouden blijven volgen.

De Rekenkamer zal volgend jaar het vorderingenbeheer bij het CBS opnieuw onderzoeken om na te gaan of de hoofdlijnen van de AO verder zijn uitgewerkt en of de vernieuwde administratieve organisatie met de daarin opgenomen interne controle is ingevoerd. Mocht dan blijken dat aan deze twee punten niet is voldaan, dan zal de Rekenkamer ernstig overwegen om een bezwaarprocedure te starten.

## **2.6 Projectbeheer Directoraal-Generaal Economische Structuur**

In haar rechtmatigheidsonderzoeken over 1993 en 1994 onderzocht de Rekenkamer het beheer van projecten bij het Ministerie van Economische Zaken. Uit het eerste onderzoek bleek dat het projectbeheer niet op orde was. Uit het tweede onderzoek kwam alleen het projectbeheer bij het Directoraat-Generaal voor de Economische Structuur (DG ES) als onvoldoende uit de bus, met name op het punt van de tijdige afsluiting van projecten.

In haar rechtmatigheidsonderzoek over 1995 heeft de Rekenkamer opnieuw het projectbeheer bij DG ES onderzocht.

De Rekenkamer constateerde dat naar aanleiding van de kritiek uit voorgaande jaren verbeteringen in het projectbeheer zijn aangebracht. Het ministerie kende reeds de jaarlijkse opschoningsactie, waarbij onder regie van de Directie Financiën voor alle projecten die langer dan twee jaar niet zijn gemuteerd werd nagegaan of zij al dan niet terecht openstaan. Door de termijn te bekorten van twee naar één jaar is met ingang van 1995 een grotere groep projecten in de opschoningsactie betrokken.

Daarnaast is het steekproefsgewijze toezicht door de Directie Financiën uitgebreid met een integrale controle op alle projecten van meer dan f 10 miljoen en alle projecten die meer dan vier jaar openstaan.

Het totaal aantal openstaande projecten was afgenomen van 1554 ultimo 1994 tot 1009 ultimo 1995. Daarvan waren 44 projecten op 1 januari 1996 ten onrechte nog niet afgesloten.

De Rekenkamer concludeerde dat weliswaar het aantal openstaande projecten gedurende 1995 lager is geworden, maar dat het aantal ten onrechte niet afgesloten projecten nog steeds hoog was. Het projectbeheer is dus, evenals in 1993 en in 1994, nog steeds niet op orde.

Zij was dan ook van mening dat verdere inspanningen gewenst zijn om tot het tijdig afsluiten van projecten te komen. Het DG ES verwachtte dat door de reeds aanwezige aanzetten tot verbetering het projectbeheer in 1996 op orde zal komen.

De minister schreef terug dat hij evenals het vorige jaar de conclusie van de Rekenkamer niet kan delen. Een aantal zaken is nog voor verbetering vatbaar, maar het projectbeheer is volgens hem behoorlijk geweest, zeker vergeleken met 1993 en 1994. Dit blijkt ook uit onderzoeken van de directie Financiën en de Accountantsdienst. De 44 openstaande projecten besloegen slechts 0,3% van het openstaande bedrag aan verplichtingen bij DG ES. Van deze 44 zijn er inmiddels 21 afgewikkeld. Volgens de minister biedt de invoering van het FAS in juni 1996 de mogelijkheid om het projectbeheer nog beter te volgen.

Volgens de Rekenkamer zijn er de afgelopen jaren aanzienlijke verbeteringen gerealiseerd, ook bij DG ES. Nu gaat het nog om de laatste verbeteringen. Dit houdt mede in dat er geen speciale opschoningsacties meer nodig behoren te zijn voor de tijdige afwikkeling van de projecten. Het FAS biedt daartoe goede mogelijkheden.

## **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995**

### **3.1 Rekening**

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1995 van het Ministerie van Economische Zaken (exclusief agentschap) 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 wel overschrijden.

**Overzicht 1**  
**Bedragen van de rekening 1995, Economische Zaken (x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen <sup>1</sup>	Uitgaven <sup>1</sup>	Ontvangsten
Totaal	4 309,0	3 688,1	6 245,2
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	4 309,0	3 685,4	6 245,2
Fouten/onzekerheden	0	2,7	0

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat een bedrag van in totaal f 34 miljoen, respectievelijk f 104,8 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.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

Op artikel 04.05 (structuurversterkende programma's in het kader van de BRT-compensatie) hebben voor f 2,7 miljoen onrechtmatige betalingen plaatsgevonden. Er ontbraken enkele volgens de gestelde voorwaarden benodigde stukken.

### 3.2 Toelichting bij de rekening

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

Door het ontbreken van kengetallen bij sommige begrotingsartikelen is vergelijking tussen ramings- en realisatiecijfers nog niet in alle gevallen mogelijk. Ook bestaat er geen zekerheid over de juistheid van een aantal kengetallen.

### 3.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1995 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 1995, Economische Zaken (bedragen x f 1 miljoen)**

	Debet	Credit
Totaal	37 503,1	37 503,1
Niet beoordeeld <sup>1</sup>	17 106,0	23 447,3
Beoordeeld	20 397,1	14 055,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	20 345,8	14 055,8
Fouten/onzekerheden	51,3	0

<sup>1</sup> Zie paragraaf 2.5 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de deugdelijke weergave van een bedrag van f 49,5 miljoen op de post extracomptabele vorderingen. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt door een reeds lang lopende dubieuze vordering. De Rekenkamer constateerde verder dat de post extracomptabele vorderingen een bedrag van f 1,2 miljoen bevatte die nog in 1995 had moeten worden afgeboekt en derhalve ondeugdelijk was weergegeven. Voorts was er bij deze post sprake van f 0,6 miljoen aan onrechtmatige bedragen. Dit bedrag is opgebouwd uit f 0,1 miljoen waarbij een vordering is vergeten in te stellen, f 0,3 miljoen voortvloeiend uit een fraudegeval en f 0,2 miljoen wegens een niet vastgelegde vordering.

De toelichting op de saldibalans voldoet vrijwel aan de eisen. Wat ontbreekt is de afzonderlijke opname van garantieverplichtingen, een overzicht van grote negatieve bijstellingen van verplichtingen en een specificatie van de post deelnemingen. Deze informatie is wel opgenomen in de intern verspreide financiële verantwoording. De Rekenkamer adviseert deze informatie ook op te nemen in de extern verspreide financiële verantwoording. Tenslotte is het staatje van de post openstaande verplichtingen niet volgens het voorgeschreven model.

### **3.4. Financiële verantwoording agentschap Senter**

Senter is een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1995 bedroeg het totaal van de baten f 42,7 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 42,2 miljoen: het voordelig resultaat bedroeg derhalve f 0,5 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 1,8 en f 1,6 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1995 bedroegen f 9,7 miljoen.

Het agentschap Senter is in 1994 ingesteld. De gegevens in de financiële verantwoording van Senter zelf en die in de financiële verantwoording van Economische Zaken als totaal stemmen nog niet geheel overeen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de wijze van rubriceren en verantwoorden in de financiële verantwoording van Senter. Tussen Senter en het Ministerie van Economische Zaken is een betere afstemming nodig van de gegevens zodat onderlinge verschillen in het gepresenteerde cijfermateriaal in de toekomst worden voorkomen. Daarover is nog discussie gaande.

De verschillen waren overigens niet zodanig dat deze voor de AD een beletsel vormden om bij beide verantwoordingen een goedkeurende verklaring af te geven. In afwachting van de afloop van de discussie heeft de Rekenkamer deze verschillen niet opgenomen in het overzicht van fouten en onzekerheden.

### **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 voldoet aan eerstgenoemde eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 49,5 miljoen waarvoor de Rekenkamer geen zekerheid over de deugdelijke weergave kon verkrijgen;

– een bedrag van f 1,2 miljoen waarbij sprake was van een ondeugdelijke weergave.

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

– een bedrag van f 0,6 miljoen aan onrechtmatige bedragen.

Over de juiste wijze van verantwoorden in onderdelen van de financiële verantwoording van het agentschap Senter loopt nog een discussie tussen Senter en het ministerie. In afwachting van de uitkomst van die discussie heeft de Rekenkamer deze onderdelen niet in het overzicht van fouten en onzekerheden betrokken. Voor het overige voldoet de verantwoording aan beide eisen.

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

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	reden	p aragraaf
04.05	Structuur- versterkende programmas in het kader van de BRT- compensatie	2,7	2,7	Onrecht- matig	3.1
totaal fouten en onzekerheden			2,7		

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

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden		redenen	para- graaf
			debet	credit		
	extra-comptabele vor- deringen	4 269,6	49,5		Onzekerheid over de deugdelijke weergave	3.3
				1,2	Ondeugdelijke weergave	3.3
				0,1	Onrechtmatig, onvol- ledig	3.3
				0,3	Onrechtmatig	3.3
				0,2	Onrechtmatig, onvol- ledig	3.3
totaal fouten en onzekerheden			51,3			



**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET  
MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ**

**Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>176</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>176</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>177</b>
2.1	Accountantscontrole	177
2.2	Administratieve organisatie	177
2.3	Schaderegelingen	178
2.4	Financieel Administratie Pakket	181
2.5	Dienst Landbouwkundig Onderzoek	184
2.6	Plantenziektenkundige Dienst	185
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>185</b>
3.1	Rekening	185
3.2	Toelichting bij de rekening	185
3.3	Saldibalans met toelichting	185
	Financiële verantwoording agentschap Plantenziekten-	
3.4	kundige Dienst	186
3.5	Oordeel over de financiële verantwoording	186

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. In uitgaven, ontvangsten en verplichtingen trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

De nader onderzochte onderdelen van het financieel beheer gaven in een aantal gevallen aanleiding tot kritiek. Dit geldt vooral het onderhoud van de administratieve organisatie, waarin veel achterstand was. Reeds enkele jaren gaf de Rekenkamer aan dat reorganisaties het risico met zich meebrachten van het ontstaan van een ontoereikende administratieve organisatie. Het positieve effect van de operatie Comptabel Bestel op dit gebied zou verloren kunnen gaan. Een nader onderzoek naar de stand van de administratieve organisatie heeft aangetoond dat dit gevaar maar al te reëel is. Zo bleek in de aanpak van de departementale accountantsdienst sprake te zijn van een verschuiving naar een meer gegevensgerichte controle. De Rekenkamer beschouwt dit als een achteruitgang.

Zij zal in haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 nagaan of op dit punt verbetering is opgetreden. Indien dat in onvoldoende mate het geval is, zal zij overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

De Rekenkamer heeft opnieuw gekeken naar de uitvoering van verschillende schadevergoedingsregelingen. Ook nu weer plaatst de Rekenkamer vraagtekens bij de kwaliteit van de taxatierapporten.

Het nieuwe geautomatiseerde begrotingsadministratiesysteem bevatte bij de invoering per 1 januari 1996 nog een aantal tekortkomingen. De Rekenkamer meent dat het systeem te snel is ingevoerd, waardoor risico's voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer werden gelopen.

De bevindingen van de Rekenkamer over de administratieve organisatie werden door de minister niet weersproken. Wat betreft de schadevergoedingsregelingen en het geautomatiseerde begrotingsadministratiesysteem was de minister het oneens met veel conclusies van de Rekenkamer.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Hoofdstuk XIV van de Rijksbegroting). De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek gecorrespondeerd met de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt. De onderzoeksresultaten met betrekking tot een nieuw geautomatiseerd begrotingsadministratiesysteem werden ook aangeboden aan de minister van Financiën. Zijn reactie werd eveneens in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel (hoofdstuk 2) is gewijd aan een aantal onderzoeken op het gebied 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 1995, alsmede over de financiële verantwoording van het agentschap Plantenziektenkundige Dienst.

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 1995 afgegeven.

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

De Rekenkamer constateerde wel tijdens haar review dat als gevolg van de reorganisatie van ook deze dienst de controle onder tijdsdruk heeft gestaan. Dit kwam de kwaliteit van de dossierinrichting en de vastleggingen niet ten goede. Als gevolg daarvan moest de Rekenkamer extra werkzaamheden verrichten. Dossierinrichting en de vastleggingen dienen volgend jaar verbeterd te zijn.

### **2.2 Administratieve organisatie**

Bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben zich op organisatorisch gebied in 1994 en 1995 veel ontwikkelingen voorgedaan. In de loop van 1995 werden het kerndepartement en delen van de provinciale uitvoeringsorganisatie gereorganiseerd.

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1994 concludeerde de Rekenkamer dat deze reorganisatie het risico meebracht van het ontstaan van een ontoereikende administratieve organisatie.

De Rekenkamer constateerde dat in 1995 slechts een beperkt aantal directies en diensten inzicht had in de gevolgen van de reorganisatie voor de administratieve organisatie. Mede daardoor was er geen aanpak van het onderhoud volgens een vooraf vastgesteld plan geweest.

Wat de actualiteit van de opzet en beschrijvingen van de procedures betreft, vernam de Rekenkamer dat het merendeel van de directies en diensten (13 van de 19) achterstanden had in het onderhoud aan de opzet en beschrijving van de administratieve organisatie; veelal werden deze achterstanden aan de reorganisaties toegeschreven.

In januari 1996 bleek de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) voor de directies en diensten een plan van aanpak voor het opstellen van een nieuw handboek administratieve organisatie te hebben vervaardigd. De aanpassing van de administratieve organisatie dient volgens dat plan uiterlijk 1 februari 1997 te zijn afgerond.

De directie FEZ dient als concerncontroller te beoordelen of de administratieve organisatie bij de directies/diensten van een zodanige kwaliteit is dat op departementaal niveau sturing mogelijk is. Het begrip administratieve organisatie wordt daarbij in ruime zin opgevat, namelijk als bestuurlijke informatievoorziening. De kaders en normen die nodig zijn

om te beoordelen of kritische processen adequaat zijn, ontbreken nu nog, maar moeten vóór eind 1996 gereed zijn.

De directie bleek haar oordeelsvorming voornamelijk te baseren op AD-rapportages en ad hoc-informatie.

De operatie Comptabel Bestel had mede ten doel een administratieve organisatie te bewerkstelligen die de AD in staat stelt een systeemgerichte controle uit te voeren. Uit het onderzoek bleek dat de AD de risico's verbonden aan de situatie rond de administratieve organisatie had onderkend. Als gevolg daarvan geeft haar controle-aanpak een verschuiving te zien naar meer gegevensgerichte controle.

De Rekenkamer concludeerde dat ook in 1995 het financieel beheer inzake de administratieve organisatie te kort schoot.

Wederom werd het reorganisatieproces in veel gevallen zonder meer door directies en diensten aangewend als argument om onderhoud aan de administratieve organisatie achterwege te laten, hoewel de Rekenkamer dat argument reeds in het rapport bij de financiële verantwoording over 1992 ter discussie stelde.

De noodzaak voor de AD om tot een meer gegevensgerichte controle over te gaan acht de Rekenkamer een duidelijke achteruitgang ten opzichte van de met de operatie Comptabel Bestel bereikte situatie. De Rekenkamer drong bij de minister aan op maatregelen.

De minister weersprak in zijn antwoord aan de Rekenkamer de bevindingen niet. Hij benadrukte wederom de reorganisatie van het departement, waarbij de aandacht voor het op peil houden van de administratieve organisatie bijna onvermijdelijk in het gedrang was gekomen. Hoewel maatregelen wellicht niet geheel toereikend waren geweest, hadden zich in 1995 volgens de bewindsman geen grote manco's voorgedaan.

Aan de nadere uitwerking van het samenspel tussen de lijnorganisatie en de directie FEZ als concerncontroller werd gewerkt. De actualisering van de administratieve organisatie zal naar verwachting in 1997 zijn afgerond.

Omdat de problemen in kwestie reeds herhaaldelijk door de Rekenkamer gesignaleerd zijn en het antwoord van de minister in haar ogen onvoldoende toevoegt aan haar bevindingen, zal de Rekenkamer in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 onderzoeken of op dit punt verbetering is opgetreden. Indien dat in onvoldoende mate het geval is, zal zij overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55 eerste lid van de Comptabiliteitswet.

## **2.3 Schaderegelingen**

### *2.3.1 Algemeen*

In punt 2.4 van het rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij deed de Rekenkamer verslag van haar onderzoek naar de opzet en uitvoering van schaderegelingen. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1995 heeft de Rekenkamer een vervolgonderzoek uitgevoerd.

Daarbij werd aandacht besteed aan:

- de bijdrageregeling landbouwbedrijven overstromingschade 1995;
- Regeling oogstschade 1993 Noord-Nederland;
- Regeling oogstschade 1994 Noord-Holland.

Voor deze regelingen werd in 1995 in totaal f 84,2 miljoen uitgegeven, waarvan f 77,5 miljoen in het kader van de bijdrageregeling landbouwbedrijven overstromingschade 1995.

### *2.3.2 Bijdrageregeling landbouwbedrijven overstromingschade 1995*

Bij de opzet van de Bijdrageregeling landbouwbedrijven overstromingschade 1995 hield de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij rekening met de bevindingen van het onderzoek van de Rekenkamer naar de opzet en uitvoering van de bijdrageregeling overstromingschade Maas 1993. Veel manco's met betrekking tot laatstgenoemde regeling werden ondervangen.

Ten aanzien van de opdrachtverlening voor taxaties heeft de Rekenkamer echter kritiek.

Inherent aan de vaststelling van schade-uitkeringen is dat sterk moet worden gesteund op taxatierapporten.

De opdracht voor het uitvoeren van de taxaties werd ten behoeve van het ministerie gedaan door de federatie van Land- en Tuinbouworganisaties Nederland (LTO).

Volgens ambtelijke mededeling werd voor deze constructie gekozen vanwege de tijdsdruk en om tijdverlies te voorkomen als gevolg van de toepassing van de Europese aanbestedingsregels. Door gebruik te maken van de hardheidsclausule, die in de Europese regelgeving is opgenomen voor spoedeisende aangelegenheden, had het ministerie volgens de Rekenkamer echter zelf kunnen aanbesteden zonder veel tijd te verliezen.

De Rekenkamer concludeerde dat bij de taxatie-opdracht de Europese regelgeving niet was gevolgd. Door de taxatie-opdracht via een andere instantie te verstrekken had de minister geen acht geslagen op de in het rapport bij de financiële verantwoording gemaakte opmerking dat de gunning beter door het ministerie zelf kon plaatsvinden. Voorts deed zij enkele aanbevelingen om de schademeldingen beter te kunnen toetsen en daarmee de taxaties beter te kunnen beheersen.

De minister was het niet eens met de conclusie van de Rekenkamer. Hij wees er op dat door de gunnen via de LTO te laten verlopen de medeverantwoordelijkheid van het bedrijfsleven wordt benadrukt. Voorts speelde, aldus de bewindsman, de ervaring van de LTO een rol die deze organisatie reeds had met snelle maatregelen voor het op korte termijn overgaan tot taxaties van schade. Over het voorbijgaan aan de Europese regelgeving merkte de bewindsman op dat de aanbestedingsregels niet van toepassing zijn op de LTO. Hij vond de aanbevelingen van de Rekenkamer ten aanzien van de schademeldingen en de taxaties niet relevant.

De Rekenkamer blijft van mening dat een directe relatie tussen het ministerie en de taxateurs de voorkeur verdient, omdat daardoor de uitvoering van de calamiteitenregeling beter kan worden beheerst. De Rekenkamer benadrukt nogmaals dat het spoedeisende karakter van maatregelen het volgen van de Europese regelgeving niet in de weg staat.

De minister heeft de Rekenkamer er geenszins van kunnen overtuigen dat haar aanbevelingen aangaande de schademeldingen niet relevant zijn. Zij zal de toetsing ervan in haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 opnieuw aan de orde stellen.

In verband met mogelijke fraudes droeg de bestuursraad de Algemene Inspectiedienst (AID) op fysieke controles uit te voeren op de juistheid van de schademeldingen. De AID kwam tot de conclusie dat in circa 30% van de door haar nader onderzochte dossiers sprake was van onregelmatig-

heden. Deze bevinding was voor de Bestuursraad aanleiding om opdracht te geven voor een nader onderzoek.

Uit het antwoord van de minister bleek dat dit nader onderzoek zich in de afrondingsfase bevindt. Op basis van extrapolatie van de uitkomst van dit onderzoek wordt nu geschat dat van de in totaal bijna 4 000 aanvragen mogelijk ongeveer f 2,4 miljoen onrechtmatig is uitgekeerd. Bij de schatting van dat bedrag is er rekening mee gehouden dat niet iedere geconstateerde onregelmatigheid juridisch kan worden aangemerkt als onrechtmatig.

Op korte termijn zal besluitvorming plaatsvinden naar aanleiding van de uitkomsten van het AID-onderzoek.

De minister zegde toe dat in ieder geval de uitkeringen waarvan kan worden bewezen dat ze onrechtmatig zijn toegekend, worden teruggevorderd.

De Rekenkamer is van oordeel dat f 2,4 miljoen aan verplichtingen en uitgaven, die ten laste zijn gebracht van artikel 01.10, onrechtmatig zijn. Deze onrechtmatigheid overschrijdt echter de tolerantiegrens van het artikel niet.

### *2.3.3 Regeling oogstschade 1993 Noord-Nederland*

In december 1994 werd de Regeling oogstschade 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. In het kader van deze aanvulling werd in 1995 f 1,8 miljoen uitgekeerd.

De Rekenkamer maakte in het rapport bij de financiële verantwoording 1994 onder paragraaf 2.4.3 de opmerking dat ondanks de genomen maatregelen nog een groot aantal risicos slechts ten dele kon worden afgedekt door administratieve, fysieke en waarschijnlijkheids-controles.

Naar aanleiding van het nu uitgevoerde onderzoek benadrukte de Rekenkamer nog eens dat de met de taxaties belaste Stichting De Landbouwvoorlichting minder onafhankelijk was vanwege de bedrijfsmatige klantgerichtheid op de agrarische ondernemers. Tevens merkte de Rekenkamer op dat de administratieve controle kon worden verbeterd door gebruik te maken van kadastrale gegevens.

Wat betreft de uitvoering van de taxaties benadrukte de bewindsman in zijn reactie dat de bevindingen uit het rapport bij de financiële verantwoording 1994 uitdrukkelijk waren meegenomen in latere schaderegelingen.

De aanbeveling om gebruik te maken van kadastrale gegevens vond de minister minder uitvoerbaar omdat er geen directe relatie bestond met de percelen waarop de aardappelen waren geteeld.

De opmerking van de bewindsman is op zichzelf juist. De Rekenkamer merkt echter op dat de kadastrale gegevens in ieder geval een bijdrage leveren voor het bepalen van de maximale schade.

Gezien de inherente risico's van de regeling bestaat een niet kwantificeerbare onzekerheid omtrent de rechtmatigheid van de betaalde tegemoetkomingen. Deze onzekerheid overschrijdt echter de tolerantiegrens van het artikel – dat immers meer posten omvat – niet.

### *2.3.4 Regeling oogstschade 1994 Noord-Holland*

De regeling heeft tot doel een tegemoetkoming te verstrekken aan de agrariërs in Noord-Holland, Texel uitgezonderd, die schade hebben geleden door de extreme wateroverlast in september 1994. In het kader

van deze regeling werd in 1995 in totaal f 4,9 miljoen ten laste van de begroting gebracht.

De minister bleek bij deze regeling reeds maatregelen ter minimalisering van M en O-risicos te hebben genomen die een deel van de eerdere opmerkingen van de Rekenkamer (zie Rfv 1994, paragraaf 2.4) ondervangen. De Rekenkamer stelde echter vast dat er ruimte is voor enige twijfel aan de kwaliteit van de taxaties.

Controle door de dienst Landelijke service bij regelingen (LASER) op de dossiers of andere achterliggende documentatie bleek niet mogelijk. De administratieve controle door LASER leidde tot een verzoek aan de AID circa 11% van de dossiers nader te onderzoeken.

De minister nuanceerde de kritiek van de Rekenkamer dat controle van LASER op de dossiers van de taxateurs of andere achterliggende documentatie niet mogelijk was door op te merken dat de aanvragen mede aan de hand van de landbouwtelling werden getoetst. Deze telling is een jaarlijks terugkerende registratie van de planning van de productie van het oogstjaar.

De Rekenkamer acht de tekortkomingen in controle en M en O-beleid niet van dien aard dat de uitgaven in het kader van deze regeling als onzeker beschouwd moeten worden.

## **2.4 Financieel Administratie Pakket**

### *2.4.1 Algemeen*

De Rekenkamer heeft ten behoeve van haar oordeelsvorming over het gevoerde financiële beheer in de periode december 1995–maart 1996 onderzoek verricht naar de selectie, aanschaf en implementatie van een nieuw financieel begrotingsadministratiesysteem bij het ministerie.

Dit systeem is bij het kerndepartement per 1 januari 1996 ingevoerd ter vervanging van het technisch verouderde Administratie Pakket Landbouw (APL) en draagt de naam Financieel Administratie Pakket (FAP).

Het systeem is inmiddels ook ingevoerd bij het agentschap Plantenziektenkundige Dienst en de Stichting De Landbouwvoorlichting en zal in de loop van 1996 worden ingevoerd bij andere geografisch gespreide diensten van het ministerie, waaronder ook de reeds verzelfstandigde of nog te verzelfstandigen diensten.

Sinds november 1994 is een bijna identiek systeem in gebruik bij de Dienst Landbouwkundig Onderzoek.

### *2.4.2 Keuze van het systeem*

De Rekenkamer stelde vast dat de keuze en selectie van het nieuwe systeem conform de vigerende regelgeving had plaatsgevonden.

In aanmerking nemend dat bij nog drie departementen voorbereidingen werden getroffen voor de implementatie van een nieuw geautomatiseerd begrotingsadministratiesysteem ging de Rekenkamer na of het Ministerie van Financiën, als coördinerende instantie voor het Rijk, betrokken was bij de ontwikkeling van het systeem. Een aanbeveling hiertoe, gedaan in het Rekenkamerrapport Begrotingsadministratiesystemen (augustus 1993), nam de minister van Financiën over. Desondanks bleek hij niet die actieve coördinerende rol te hebben vervuld die op grond hiervan verwacht mocht worden.

De minister van Financiën antwoordde de Rekenkamer dat recentelijk besluitvorming had plaatsgevonden over het tot standbrengen van algemeen coördinerende maatregelen. Op het moment van selectie en aanschaf van de genoemde systemen was deze echter nog niet afgerond.

#### 2.4.3 *Betrouwbaarheid*

Via het FAP wordt jaarlijks (gedeeltelijk op geconsolideerde basis) circa f 10 miljard verantwoord. De hoogte van dit bedrag onderstreept het belang dat aan de betrouwbaarheid van het systeem moet worden gehecht.

Voordat een nieuw systeem (met name een financieel administratiesysteem) in gebruik wordt genomen dient het systeem, inclusief alle maatregelen ter waarborging van de betrouwbaarheid, uitvoerig te worden getest.

De Rekenkamer constateerde dat het testen van het systeem op het voldoen aan de functionele eisen, inclusief de geformuleerde betrouwbaarheidseisen, plaats had gevonden door middel van schaduw-draaien. Hierbij werden de uitkomsten van het nieuwe systeem gedurende een bepaalde periode vergeleken met de uitkomsten van het oude systeem. Daarnaast hadden er in het kader van de proefimplementatie tijdens het selectieproces enige testen van het systeem op een proefopstelling plaatsgevonden.

Volgens de Rekenkamer waren de uitgevoerde testactiviteiten te fragmentarisch en brachten zij de risico's onvoldoende in beeld. Mede hierdoor ontstond in het operationele stadium van het systeem een aantal onverwachte situaties die gevolgen konden hebben voor de betrouwbaarheid.

Een belangrijke interne controle-maatregel in het systeem, het zogeheten tellingensysteem, was op het moment van invoering van het systeem nog niet geheel gereed. Hierdoor kon de (blijvende) integriteit van de gegevensbestanden (nog) niet worden gegarandeerd.

De AD signaleerde in augustus 1995 een aantal knelpunten op het gebied van de betrouwbaarheid (integriteit, exclusiviteit en controleerbaarheid) van de gegevensverwerking. Op dat moment verwachtte zij nog dat het grootste deel van die knelpunten nog in dat jaar zouden worden opgelost. In het op 23 april 1996 uitgebrachte samenvattend AD-rapport 1995 werd aangegeven dat dit nog niet op alle punten het geval was.

Op het moment dat het systeem werd ingevoerd waren een aantal noodzakelijke koppelingen met andere systemen, onder andere het verplichtingssysteem, nog niet gereed. Als gevolg daarvan konden de betalingen niet ten laste van het begrotingsartikel worden gebracht. Pas eind februari/begin maart 1996 waren de noodzakelijke interfaces gereed en geïnstalleerd. Tot die tijd werden de betalingen op een tussenrekening rechtstreeks op de balans geboekt. Wel werd een extracomptabele specificatie van deze posten bijgehouden.

Ook moest na invoering nog een aantal aanpassingen aan het systeem plaatsvinden als ook moesten enige nadere procedureafspraken worden gemaakt. De centrale gegevensbeheerder van het kerndepartement had het systeem medio juni nog niet geaccepteerd.

Hoewel de directie FEZ zich ervan bewust was dat het systeem nog niet optimaal functioneerde, besloot zij het FAP, mede vanwege de voordelen van invoering op 1 januari, met ingang van 1996 operationeel te verklaren. De Rekenkamer trof geen document aan waarin risico's werden geïnventa-



riseerd en gesignaleerd, hetgeen voor een dergelijke belangrijke beslissing wel zou mogen worden verwacht.

De minister was het, gezien de gevolgde procedures, niet eens met de conclusie dat risico's onvoldoende in beeld waren gebracht. Hij merkte bovendien op dat bij de implementatiefase de nodige organisatorische maatregelen genomen waren om risico's af te dekken.

De Rekenkamer blijft bij haar standpunt. Zij meent dat een adequate testopzet en -uitvoering erin voorzien om de toekomstige operationele situatie zoveel mogelijk te simuleren om mogelijke problemen tijdig te kunnen onderkennen en verhelpen. De tijdens de selectie geteste versie stond echter nog ver af van de uiteindelijke produktieversie en had slechts betrekking op een deel van de administratieve verwerking. Voorts wordt bij het schaduwdraaien geen aandacht besteed aan uitzonderingssituaties en crisissomstandigheden.

#### *2.4.4 Gebruikers- en verwerkingsorganisatie*

Ten behoeve van een (blijvend) betrouwbare werking van het nieuwe systeem, is het van belang dat bij de invoering adequate aandacht wordt geschonken aan de te nemen (betrouwbaarheids)maatregelen in de gebruikersorganisatie en de verwerkingsorganisatie (rekencentrum).

Alle directe gebruikers bleken een opleiding voor het FAP te hebben gehad. Sedert 1 januari 1996 was er een helpdesk operationeel. Daarnaast was er een frequent gebruikersoverleg.

De directies op het kernministerie zijn zelf verantwoordelijk voor hun (financiële) gegevens. Dit betekent dat zij ook verantwoordelijk zijn voor de betrouwbaarheid daarvan na verwerking door het FAP. Uit het onderzoek bleek dat dit aspect bij de invoering niet als zodanig aan de orde was geweest.

De gebruikers van het FAP zijn via een netwerk verbonden met het systeem en hun gegevensbestanden. Deze zijn gelokaliseerd op het rekencentrum. Uitgangspunt van het bij het ministerie gehanteerde beveiligingsbeleid is afscherming van de toegang tot de op het netwerk aangesloten systemen. Hiervoor is een procedure van gebruikers-identificaties en wachtwoorden in gebruik.

De Rekenkamer merkte op dat de risico's voor ongeautoriseerde toegang tot het netwerk en de systemen door applicatiebeheerders en/of systeembeheerders hiermee niet volledig waren afgedekt. Zij stelde voorts vast dat de procedures voor het autoriseren van de medewerkers voor toegang tot het FAP en de raadpleging dan wel het muteren van de FAP-bestanden niet sluitend waren. De door de directies opgegeven autorisaties werden niet door een derde op juistheid en aanvaardbaarheid getoetst, doch rechtstreeks door het rekencentrum aangebracht. Ook bleek dat verlopen gebruikersautorisaties niet of zeer vertraagd werden ingetrokken.

De minister antwoordde over de risico's van ongeautoriseerd gebruik door de applicatiebeheerder of de systeembeheerder dat deze situatie inherent is aan de einde jaren zeventig gekozen decentrale aanpak van de automatisering. Dit heeft geresulteerd in kleine rekencentra per locatie en het gebruik van minicomputers, waardoor er, gezien de technische eisen, een beperkt aantal systeembeheerders is met uitgebreide bevoegdheden. De minister zag geen alternatieven. Het tellingsysteem dient om het risico van ongeautoriseerde mutaties door de applicatiebeheerder en de

systeembeheerder te beperken. De bewindsman was van mening dat het risico passend en in voldoende mate is afgedekt.

De Rekenkamer deelt die mening maar ten dele. Zeker op het kernministerie heeft het rekencentrum een dusdanige omvang dat noodzakelijke functiescheidingen naar de mening van de Rekenkamer wel zouden kunnen worden geïmplementeerd. Daarnaast hebben de door de Rekenkamer gemaakte opmerkingen vooral betrekking op de controle op uitgegeven autorisaties.

#### *2.4.5 Conclusies*

De Rekenkamer concludeerde dat het FAP op het moment van invoering een aantal tekortkomingen bevatte die naar haar mening risicos inhielden voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

De minister was het hier niet mee eens. Hij stelde dat voorafgaand aan de implementatie in een vergadering van het projectmanagementteam de mogelijke implementatierisicos waren besproken en dat weloverwogen was besloten om de invoering per 1 januari 1996 toch doorgang te laten vinden.

De Rekenkamer blijft van mening dat de invoering te snel heeft plaatsgevonden. Volgens haar weegt het voordeel van invoering per begin van een boekjaar onvoldoende op tegen de nadelen, te weten: risico's op het terrein van de betrouwbaarheid van de financiële gegevensverwerking en extra druk op de gebruikersorganisatie. Bij een ander departement dat ook dit jaar een nieuw begrotingsadministratiesysteem in gebruik heeft genomen heeft invoering gedurende het boekjaar geen noemenswaardige extra problemen opgeleverd (zie in deze bundel het Rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Economische Zaken, punt 2.3).

Gelet op het belang van een goed werkend en betrouwbaar begrotingsadministratiesysteem voor de financiële verantwoording drong de Rekenkamer erop aan de bij de invoering geconstateerde tekortkomingen zo snel mogelijk weg te werken.

De minister zegde in zijn reactie toe om bij de verdere implementatie van het systeem, afgezien van de onderdelen, waarbij hij de visie van de Rekenkamer niet deelt, rekening te houden met haar aanbevelingen. De Rekenkamer zal de verdere ontwikkelingen nauwlettend volgen.

## **2.5 Dienst Landbouwkundig Onderzoek**

In punt 2.5 van het rapport bij de financiële verantwoording 1994 maakte de Rekenkamer melding van een onderzoek naar de geautomatiseerde betalingsorganisatie bij de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) en daarbinnen bij het organisatie-onderdeel DLO-centraal. Hierbij werd aandacht geschonken aan de invoering van een nieuw geautomatiseerd systeem. De Rekenkamer stelde een aantal tekortkomingen vast en concludeerde dat de geautomatiseerde betalingsorganisatie onvoldoende betrouwbaar was.

De minister antwoordde dat met diverse verbeteringen een start was gemaakt op het gebied van de administratieve organisatie, de financiële programmatuur en de computerbeveiliging.

De Rekenkamer stelde vast dat het geautomatiseerde financieel informatiesysteem in 1995 bij alle onder DLO ressorterende instituten was ingevoerd en tevens dat in heel 1995 door het ontbreken van voldoende

maatregelen van interne controle bij de invoer en de verwerking van gegevens van dit systeem risicos werden gelopen.

De invoering had op veel lokaties plaatsgevonden zonder dat maatregelen waren getroffen voor het ontbreken van een adequaat stelsel van tellingen en verbandscontroles binnen het pakket zelf en zonder adequate inrichting van de logische toegangsbeveiliging. De ontbrekende interne controlemaatregelen zouden in 1996 alsnog worden ingevoerd.

De geconstateerde tekortkomingen hadden geen gevolgen voor de financiële verantwoording.

## **2.6 Plantenziektenkundige Dienst**

In haar rapport bij de financiële verantwoording over 1994 rapporteerde de Rekenkamer over het agentschap Plantenziektenkundige Dienst (PD) dat op een aantal punten de financiële verhouding tussen ministerie en agentschap nog niet duidelijk was geregeld. Zo was er verschil van mening tussen PD en de Rijksgebouwendienst (RGD) omtrent de omvang van de huisvestingskosten. De PD schat de jaarlijkse kosten op f 4,7 miljoen. De RGD achtte slechts een budget van f 0,47 miljoen bespreekbaar.

Het vervolgonderzoek van de Rekenkamer wees uit dat er op dat punt nog steeds geen vorderingen zijn gemaakt.

De Rekenkamer is van mening dat de problematiek op zijn beloop wordt gelaten.

De overige punten acht de Rekenkamer afgewikkeld.

Er is inmiddels een meerjareninvesteringsplan opgesteld, dat is afgestemd op de afschrijvingen. De kwartaalrapportage is verbeterd.

## **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

### **3.1 Rekening**

De rekening van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bevat een bedrag van f 3 260,7 miljoen aan verplichtingen, f 3 224,2 miljoen aan uitgaven<sup>1</sup> en f 498,7 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. Zij heeft er daarbij rekening mee gehouden dat het erin vermelden van kengetallen en prestatie-indicatoren in de komende jaren nog een verdere ontwikkeling zal ondergaan.

### **3.3 Saldibalans met toelichting**

Op de saldibalans staat een debet- en een creditbedrag van f 14 953,5 miljoen. Van het debetbedrag is f 9 692,5 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 5 828,2 miljoen niet (zie punt 3.5 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.

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 50,1 miljoen respectievelijk f 23,1 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.

### **3.4 Financiële verantwoording agentschap Plantenziektenkundige Dienst**

De Plantenziektenkundige Dienst is een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1995 bedroeg het totaal van de baten f 30,6 miljoen, het totaal van de lasten f 29,4 miljoen. Het voordelig resultaat over 1995 bedroeg f 1,2 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren f 0,1 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1995 bedroegen f 12,4 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en/of onzekerheden.

### **3.5 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 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.

# RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET MINISTERIE SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

## Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>188</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>188</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>189</b>
2.1	Accountantscontrole	189
	Subsidieregeling experimenten activering van uitkerings- gelden	189
2.2		189
2.3	Uitvoering Remigratieregelingen	195
2.4	Bijstandsuitgaven	197
2.5	Toezicht sociale verzekeringen	198
2.6	Rijksbijdrageregeling Banenpools	199
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording 1995</b>	<b>199</b>
3.1	Rekening	199
3.2	Toelichting bij de rekening	200
3.3	Saldibalans met toelichting	200
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	201
	Bijlage	202

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In nagenoeg 100% van de verplichtingen en de ontvangsten en in 97,8 % van de uitgaven trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De in de afgelopen jaren door het ministerie gerealiseerde verbeteringen in het financieel beheer ten aanzien van de Algemene Bijstandswet hebben er toe geleid dat de Rekenkamer over 1995 voor het eerst zekerheid over de rechtmatigheid van de aan deze en aanverwante wetten verbonden departementale uitgaven heeft.

Over het financieel beheer ten aanzien van de Regeling experimenten activering van uitkeringsgelden, de zogenoemde Melkert-2-regeling, is de Rekenkamer minder positief. Zij komt tot de eindconclusie dat het financieel beheer van deze regeling onordelijk en oncontroleerbaar was, waardoor niet is gewaarborgd dat het geld besteed wordt aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. Door een ontoereikend M en O-beleid heeft zij geen zekerheid over de rechtmatigheid van de met deze regeling gemoeide uitgaven, f 60,7 miljoen. Volgens de minister had de regeling, gelet op het feit dat het een experimentele regeling was en rekening houdend met de eisen van de comptabiliteitswet, op goede gronden haar uiteindelijke invulling gekregen. Verbeteringen die ertoe moesten leiden dat het financieel beheer geheel aan de eisen van de comptabele regelgeving voldoet, stonden reeds op stapel.

Met het migratiebeleid en de uitvoering daarvan is het ministerie de afgelopen vijf jaar weinig consistent omgegaan, zo concludeert de Rekenkamer. De overdracht van taken naar de Sociale Verzekeringsbank bevatte onduidelijkheden over bijvoorbeeld de financiële gevolgen daarvan. Op het moment van de overdracht werd nog overwogen om de migratieregelingen te beëindigen voor nieuwe gegadigden. De Rekenkamer is van mening dat het ministerie hierdoor het risico nam dat veel kosten zouden worden gemaakt voor een overdracht die maar van korte duur zou zijn.

Zij maakt zich in dit geval, maar ook meer in het algemeen zorgen over het ontbreken van voldoende inzicht in de financiële consequenties van de oprichting van nieuwe organisaties of het overdragen van taken.

De minister schreef terug dat het risico dat veel kosten gemaakt zouden worden voor een overdracht van korte duur bewust was genomen vanwege de financiële voordelen die er tegenover stonden. Hij betreurde het dat de Rekenkamer geen begrip had voor de noodzaak van bestuurlijk handelen ook zonder volledige zekerheid over de financiële gevolgen.

Evenals de voorgaande twee jaren waren de uitgaven voor banenpools (f 419 miljoen) onrechtmatig omdat een deugdelijke wettelijke basis ontbrak. Een voorstel voor de Wet inpassing Werkzoekenden, waarin de banenpools worden meegenomen, zou naar verwachting in het najaar van 1996 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Hoofdstuk XV van de Rijksbegroting). 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 (hoofdstuk 3) wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1995.

Uit het onderzoek financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende deel 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 accountantsverklaring bij de financiële verantwoording 1995 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 Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden**

#### *2.2.1 Inleiding*

Van januari tot en met maart 1996 onderzocht de Rekenkamer het financieel beheer van de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden (Subsidieregeling) in 1995. De onderzochte subsidie-regeling is in het algemeen bekend als Melkert-2-regeling.

De regeling beoogt gemeenten en organisaties (met en zonder winstoogmerk) te stimuleren projecten op te zetten, die zijn gericht op de reïntegratie van langdurig werklozen in het arbeidsproces. Deze projecten moeten een experimenteel karakter hebben. De regeling voorziet in subsidies aan de zo ontstane arbeidsplaatsen. Het is de bedoeling door middel van deze experimentele projecten nieuwe werkwijzen te ontwikkelen om langdurig werklozen uitzicht te kunnen bieden op duurzame inschakeling in het arbeidsproces. De regeling is met name bedoeld voor bijstandsgerechtigden die één jaar of langer werkloos zijn. Zij krijgen via een arbeidsovereenkomst een betaalde baan aangeboden voor minimaal zes maanden. Het loon moet minimaal gelijk zijn aan de voorheen genoten uitkering.

Voor de regeling is maximaal f 720 miljoen beschikbaar. Financieel uitgangspunt van de regeling is budgettaire neutraliteit door middel van financiering uit de bespaarde uitkeringen. Inmiddels is aan 57 van de circa 150 ingediende projectvoorstellen f 693 miljoen toegekend, uit te betalen in de jaren 1995 tot en met 1998. Hiervan is in 1995 f 60,7 miljoen uitbetaald.

De Rekenkamer onderzocht de omschrijving van de subsidievoorwaarden, de toepassing van de voorwaarden en de waarborgen voor de minister dat hij over adequate informatie kan beschikken en zonodig kan ingrijpen. De Rekenkamer beschouwt deze punten als noodzakelijke voorwaarden voor een ordelijk en controlebaar financieel beheer en voor de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O).

### *2.2.2 Wettelijke grondslag*

De Subsidieregeling werd op 18 januari 1995 gepubliceerd in de Staatscourant als Besluit van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op grond van de Gemeentewet en de Financiële Verhoudingwet 1984 is de onderzochte subsidieregeling aan te merken als een specifieke uitkering. Conform de Gemeentewet moest daarom binnen één jaar na publikatie (dus vóór 18 januari 1996) een voorstel voor een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) zijn gedaan.

De Rekenkamer concludeert dat niet voldaan is aan deze wettelijke eis. De uitgaven en verplichtingen van na deze datum zijn hierdoor formeel onrechtmatig. Voor de financiële verantwoording over 1995 speelt dit nog geen rol, maar de minister moet wel zorgen dat de vereiste juridische grondslag voor de Subsidieregeling er komt.

### *2.2.3 Formulering subsidievoorwaarden*

De Rekenkamer onderscheidt in de Subsidieregeling drie soorten subsidievoorwaarden:

- experimentele voorwaarden. Deze betreffen het gewenste experimentele karakter van de projecten. Uit de Subsidieregeling valt op te maken dat hiermee wordt bedoeld: de verwachte kwalitatieve meerwaarde, de schaalgrootte en het vernieuwende karakter van de projecten;
- de concurrentievoorwaarden. Dit zijn voorwaarden voor de weging van de projectvoorstellen ten opzichte van elkaar;
- overige voorwaarden. Deze betreffen bijvoorbeeld de arbeidsovereenkomst, de doelgroep, de reïntegratie in het arbeidsproces, de beloning, de duur van het arbeidscontract, de werkweek en de beheersbaarheid van het project. Daarnaast zijn er voorwaarden, die onaanvaardbare verdringing (van een reguliere werknemer door een deelnemer aan een project), oneerlijke mededinging jegens derden en doorkruising van andere werkgelegenheidsbevorderende overheidsmaatregelen moeten voorkomen.

Om het maatschappelijke veld zo veel mogelijk ruimte te geven voor het ontwikkelen van nieuwe methoden zijn de experimentele voorwaarden in de regeling en de Toelichting daarop niet nader ingevuld. De Rekenkamer was van mening dat het ministerie, bijvoorbeeld aan de hand van de ingediende en te honoreren aanvragen, de experimentele voorwaarden uiterlijk op het moment van toekenning nader ingevuld moet hebben. Zij ging ervan uit dat de concurrentievoorwaarden pas een rol spelen bij de uiteindelijke selectie van projecten en pas op dat moment nader ingevuld hoeven te zijn. Aan de overige voorwaarden mag wel de eis worden gesteld dat ze ondubbelzinnig in de regeling en/of de Toelichting ingevuld zijn.

De Rekenkamer onderzocht of het ministerie over deze nadere invulling van de experimentele en concurrentievoorwaarden beschikte. Dat bleek op een enkele uitzondering na niet het geval. Uit een verslag van een bespreking met de minister in april 1995 blijkt dat deze voorstelt om de abstract geformuleerde criteria kwalitatieve meerwaarde en vernieuwend



karakter aan de hand van de concrete aanvragen aan te scherpen. De aanvragen zouden dan opnieuw aan de aangescherpte voorwaarden moeten worden getoetst. Zowel de aanscherping als de herbeoordeling bleek er echter door de grote tijdsdruk bij ingeschoten.

Ook de overige voorwaarden waren in de gepubliceerde regeling en de daarbij behorende Toelichting niet of niet duidelijk ingevuld. Dit gold onder andere voor de voorwaarden over onaanvaardbare verdringing van bestaande werkgelegenheid, doorkruising van andere werkgelegenheidsbevorderende overheidsmaatregelen, oneerlijke mededinging en beheersbaarheid.

#### *2.2.4 Misbruik en oneigenlijk gebruik*

Naar het oordeel van de Rekenkamer is bij deze Subsidieregeling niet alleen sprake van M en O-risico's op het niveau van de subsidie-ontvanger maar ook op het niveau van de werkplek en in mindere mate ten aanzien van de langdurig werkloze. Doordat de subsidie-aanvragers de uitvoering van projecten of delen daarvan bij andere organisaties kunnen onderbrengen neemt het M en O-risico nog toe. Dit maakt een goede controle op M en O extra belangrijk.

De hierboven geconstateerde onduidelijkheden in de regelgeving hebben echter juist tot gevolg dat de controle op de naleving bemoeilijkt wordt. De regelgeving biedt te weinig aanknopingspunten voor controle voorafgaand, tijdens en na afloop van de uitvoering.

#### *2.2.5 Toekenning subsidies*

Op grond van de Subsidieregeling zijn er volgens de Rekenkamer twee fasen in de toekenningsprocedure te onderscheiden, namelijk:

- fase 1: een toets van de individuele aanvragen aan de experimentele voorwaarden en de overige voorwaarden;
- fase 2: een vergelijking van de aanvragen die voldoen aan deze voorwaarden op basis van de concurrentievoorwaarden.

De Subsidieregeling schrijft voor aan welke eisen de aanvragen moesten voldoen. De Rekenkamer constateerde dat veel aanvraagstukken niet nader waren geconcretiseerd. Aan de experimentele voorwaarden hoefde niet expliciet aandacht gegeven te worden. Ook over een aantal overige voorwaarden, onder andere die over het voorkomen van verdringing, werd geen informatie gevraagd.

Uit het onderzoek werd niet duidelijk hoe het toekenningsproces daadwerkelijk was verlopen. De dossiervorming liet veel te wensen over. De dossiers verschaften geen inzicht in de wijze waarop de experimentele voorwaarden en overige voorwaarden bij de beoordeling zijn gehanteerd en of en zo ja hoe de verschillende aanvragen ten opzichte van elkaar zijn gewogen. De Rekenkamer kreeg daardoor geen duidelijkheid of de aanvragen op alle relevante punten waren getoetst.

Uit de dossiers bleek wel dat niet alle aanvragen op eenzelfde wijze waren behandeld en beoordeeld. Twee voorbeelden:

- het ministerie probeerde sommige onvolledige en onduidelijke aanvragen alsnog aan te doen passen. Andere voorstellen werden op grond van onduidelijkheid of onvolledigheid van de overgelegde aanvraaginformatie afgewezen, terwijl aanpassing volgens het ministerie zelf in een aantal gevallen alsnog had kunnen leiden tot honorering. Bij een aantal aanvragen bleek het ministerie daarentegen vergaande bemoeienis met de opstelling te hebben gehad;
- voorstellen werden afgewezen omdat deze niet vernieuwend zouden zijn, terwijl andere die het ministerie ook als niet vernieuwend beoor-

deelde wel werden gehonoreerd. Een aanvraag waarbij het ministerie aantekende dat sprake was van verdringing werd toch gehonoreerd.

Tenslotte vond de Rekenkamer niet alle argumenten in de afwijzingsbeschikkingen duidelijk en bevatten deze beschikkingen onzorgvuldigheden.

#### *2.2.6 Voorschotten*

De procedure voor de bevoorschotting maakte niet duidelijk welke afdeling en functionaris de uiteindelijke beslissing moest nemen. De beschreven procedures gingen evenmin in op de technische kant van de bevoorschotting, zoals de berekening daarvan.

Eind mei 1996 werkte het ministerie nog aan het afwickelen van de vervolgvorschotten voor het eerste en tweede kwartaal 1996 en aan een overzicht waarin gegevens waren opgenomen over de berekende en uitbetaalde voorschotten.

#### *2.2.7 Informatievoorziening*

De subsidie-ontvangers moeten tussentijds overzichten met financiële gegevens en beleidsinformatie over de realisatie van het project aan de minister sturen. Per kwartaal moet een mutatie-overzicht afgesloten arbeidsovereenkomsten worden ingediend. Na elk jaar moet met een beknopte staat van baten en lasten inzicht worden gegeven in de kosten van het project en de bespaarde uitkeringen.

De Rekenkamer stelde vast dat de voorgeschreven modelstaat van baten en lasten erg summier en niet geheel duidelijk was. Ook de overige in de rapportages voorgeschreven informatie is volgens de Rekenkamer te summier om te kunnen beoordelen of de uitvoering aan de subsidievoorwaarden voldoet. Zij miste daarin informatie over:

- de duur van de arbeidscontracten, de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur, de doelgroep, de beloning en de beheersbaarheid;
- de wijze waarop de subsidie-ontvanger verdringing van arbeidskrachten door projectdeelnemers trachtte te voorkomen en over de geschatte omvang van de verdringing zelf. Door het ontbreken van deze informatie kan nooit worden vastgesteld of aan het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit was voldaan;
- het toezicht op een juiste en volledige naleving van de regeling en de aandacht voor de rechtmatigheid, waaronder de maatregelen ter bestrijding en voorkoming van M en O;
- of de uitvoering conform de aanvraag is, met name waar het de invulling van de experimentele voorwaarden betreft.

Het mutatie-overzicht afgesloten arbeidsovereenkomsten en de staat van baten en lasten moesten worden ondertekend. Dit beperkte naar het oordeel van de Rekenkamer het risico van niet juiste en onvolledige informatie weliswaar enigszins, maar geeft geen garantie voor juistheid en volledigheid. Toch was niet voorzien in eigen onderzoek of een accountantscontrole. De Rekenkamer merkt op dat dit tot gevolg heeft dat de minister gedurende de periode vanaf 1995 tot en met 1998 tussentijds geen gecontroleerde gegevens over de nakoming van de subsidievoorwaarden (rechtmatigheid) ontvangt.

De Rekenkamer stelde tenslotte vast dat de meeste rapportages veel te laat zijn binnengekomen en dat een goed rappelsysteem ontbrak. Een overzicht met rappelgegevens en gegevens over de voortgang van de projecten was in mei 1996 nog in bewerking.

Het definitieve bedrag van de subsidie wordt vastgesteld aan de hand van een eindrapportage en een eindafrekening van het project, voorzien van een verklaring van een registeraccountant. Bij de eindrapportage worden dezelfde gegevens gevraagd die ook bij de tussentijdse rapportages moesten worden overgelegd. De eindrapportage geeft daardoor net zomin als de tussenrapportages inzicht in het voldoen aan de subsidievoorwaarden.

Een nadere invulling van de aandachtspunten die de accountant bij de controle moet hanteren en de wijze waarop en de inhoud waarover de accountant moet rapporteren zijn in de Subsidieregeling niet vermeld. Eind mei 1996 werkte het ministerie nog aan een controle- en rapportageprotocol.

De Rekenkamer vraagt zich af of met de gevraagde accountantsverklaring voldoende informatie over de rechtmatigheid wordt verkregen, temeer daar de onduidelijke subsidievoorwaarden interpretatieruimte laten.

De eindrapportage met de bijgevoegde accountantsverklaring (te verwachten in de loop van 1999) is de eerste en enige rapportage over de rechtmatige besteding van de subsidie. De Rekenkamer vindt dat daardoor informatie over de rechtmatigheid te laat beschikbaar komt.

### *2.2.8 Conclusies*

De Rekenkamer concludeert dat de subsidievoorwaarden in de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden onduidelijk zijn omschreven. Dit heeft negatieve gevolgen voor de correcte en uniforme toepassing van de regels door het ministerie en kan de projectuitvoering door de subsidie-ontvangers bemoeilijken.

De uitvoering van de regeling door het ministerie liet veel te wensen over. Doordat de beoordeling van de projectaanvragen niet consistent gebeurde, was niet duidelijk of subsidie uitsluitend was toegekend aan projecten die hiervoor volgens de Subsidieregeling in aanmerking kwamen. De invulling en uitvoering van het experimentele karakter van de regeling was ontoereikend.

De subsidievoorwaarden boden door hun onvoldoende invulling nauwelijks aanknopingspunten voor controle, wat het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik vergroot. Dit terwijl het feit dat de voor de uitvoering van de regels benodigde gegevens door veel verschillende belanghebbenden worden verstrekt de regeling extra M en O-gevoelig maakt.

De door de minister gevraagde informatie beoordeelt de Rekenkamer als onvoldoende. De projectaanvragen behoefden geen beeld te geven van de opzet van de projecten, het experimentele karakter en het voorkomen van verdringing van reguliere arbeidskrachten. Uit de voorgeschreven informatie over de uitvoering (jaarrapportages en eindafrekening) kon niet worden opgemaakt of de subsidie uitsluitend was besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar was gesteld.

De Rekenkamer komt tot de eindconclusie dat het financieel beheer van de Subsidieregeling onordelijk en oncontroleerbaar was, waardoor niet is gewaarborgd dat het geld besteed wordt aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. De Rekenkamer wijst erop dat de minister de juridische grondslag van de Subsidieregeling voor het jaar 1996 nog dient te regelen.

### *2.2.9 Reactie minister*

De minister antwoordde begin juli de Rekenkamer in twee brieven, één

over de bevindingen en conclusies van het onderzoek en één meer in het algemeen over de rechtmatigheid in geval van experimentele regelingen. Deze laatste brief is door de Rekenkamer apart beantwoord.

De minister merkte allereerst op dat de regeling tot doel heeft om te zoeken naar nieuwe mogelijkheden om personen op grote afstand van de arbeidsmarkt er weer bij te halen. Daartoe is in de toekenningsvoorwaarden de nodige ruimte gelaten voor de daadwerkelijke invulling van projecten. Gelet op het doel van de regeling was de minister van mening dat de regeling – ook rekening houdend met de eisen die voortvloeien uit de Comptabiliteitswet – op goede gronden haar uiteindelijke invulling heeft gekregen. Hij wees erop dat de AD de uitgaven – ondanks de tekortkomingen in het beheer – als rechtmatig heeft beoordeeld. Ook wilde hij niet onvermeld laten dat de beschikkingen vorig jaar in een hoog tempo tot stand zijn gekomen juist vanuit de wens om snel met de uitvoering van het beleid te kunnen starten.

De minister meende dat de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer op belangrijke onderdelen nuancering behoeft. Zo is hij van mening dat, hoewel er geen document is waaruit de aandacht voor de M en O-gevoeligheid blijkt, er wel aandacht is geweest voor M en O-aspecten bij de totstandkoming van de regeling. Voorts deelt hij de zienswijze niet dat de subsidievoorwaarden onvoldoende waren ingevuld. Van een aantal voorwaarden is de omschrijving bewust vooraf openge laten. Omdat het om een experimentele regeling ging, werd het ongewenst geacht om op voorhand de ruimte voor veelbelovende voorstellen te beperken. De minister bestreed dat de criteria niet consistent zijn toegepast. Wel was er verschil in behandeling tussen de aanvragen geweest in die zin dat aan de duidelijke gevallen (evident goed of slecht) minder intensieve voorafgaande begeleiding is gegeven. De tekortkomingen in de dossiervorming en de achterstand bij de vaststelling van de bevoorschotting en de terugvorderingen zijn inmiddels verholpen. Over de informatievoorziening merkte de minister onder meer op dat aan de bij de subsidie-aanvragen te verstrekken projectomschrijving en begroting veel van de door de Rekenkamer bedoelde informatie kan worden ontleend. Volgens hem was bewust gekozen voor gecertificeerde verantwoordingsinformatie aan het slot van het project. Het ministerie was nog aan het bekijken hoe op basis van de jaarlijkse financiële verantwoording en voortgangsrapportage een financiële bijsturing zou kunnen plaatsvinden.

De minister kan veel van de bevindingen van de Rekenkamer, met name die over de duidelijkheid van begrippen in de regeling en de toekenningsprocedure, niet delen. Maar hij erkent wel dat juist ook de gekozen vormgeving ertoe leidt dat er gedegen aandacht voor moet zijn dat – binnen de randvoorwaarden van de regeling – een situatie van ordelijk en controleerbaar financieel beheer wordt gerealiseerd. Hij kwam reeds tot deze conclusie bij het verschijnen van het jaarrapport van de AD in april 1996 en heeft in reactie daarop een verbetertraject in gang gezet. Dit wordt begeleid door een commissie waarin de directie Bijstandszaken, de directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische aangelegenheden, de directie Toezicht, de directie Financieel Economische Zaken en de Accountantsdienst vertegenwoordigd zijn. Het verbetertraject beoogt onder meer:

- actuele overzichten voor elk project;
- het voorkómen van onverantwoorde risico's bij de eindafrekening door tussentijdse bijsturing;
- onderzoeken ter plekke door de departementale accountantsdienst;
- verbetering van de informatiestroom, de registraties en de bewaking van de tijdigheid en volledigheid van de benodigde beheersinformatie.

Volgens de minister zal dit traject leiden tot een financieel beheer dat voldoet aan de eisen van de comptabele regelgeving. Tenslotte liet de minister weten dat hij de concept-Amvb voor deze subsidieregeling medio augustus aan de ministerraad zal aanbieden.

### *2.2.1 Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer heeft er begrip voor dat de minister veel belang hechtte aan een snelle start van de uitvoering van de regeling. Niettemin is volgens haar noch deze behoefte aan snelheid, noch het experimentele karakter van de regeling een verontschuldiging voor een onzorgvuldige uitvoering. Dat de minister in de regeling zelf ruimte heeft gelaten in de subsidievoorwaarden om recht te doen aan het experimentele karakter ervan acht zij geen bezwaar. Maar ook voor een experimentele regeling moeten er op enig moment vóór de subsidietoekenning concrete en toetsbare subsidievoorwaarden ontwikkeld zijn. Dit is niet alleen noodzakelijk voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer, maar ook vanuit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Bovendien kan zonder toetsbare voorwaarden niet vastgesteld worden of het experiment is geslaagd en is ook de rechtmatigheidsvraag moeilijk te beantwoorden.

De Rekenkamer wijst er verder op dat de bevindingen van de AD over de opzet en de uitvoering van de regeling in hoge mate overeenkwamen met die van de Rekenkamer. De AD heeft dan ook slechts met de nodige aanvullende werkzaamheden tot haar rechtmatigheidsoordeel kunnen komen. De Rekenkamer ziet overigens de resultaten van het in gang gezette verbetertraject met belangstelling tegemoet en zal de ontwikkelingen met aandacht blijven volgen.

De Rekenkamer heeft de minister reeds eerder gewezen op de mogelijke gevolgen van een ontoereikend M en O-beleid voor haar rechtmatigheidsoordeel (brief van april 1995 over de oordeelsvorming over onder andere de Algemene Bijstandswet).

Ondanks het feit dat er blijkens het antwoord van de minister wel aandacht is geweest voor M en O-aspecten bij de totstandkoming van de regeling acht de Rekenkamer het M en O-beleid ontoereikend in opzet en uitvoering. Op grond hiervan heeft de Rekenkamer onzekerheid over de rechtmatigheid van de f 60,7 miljoen aan uitgaven in 1995 (artikel 14.06 Regeling Experimenten Activering van Uitkeringsgelden).

## **2.3 Uitvoering Remigratieregelingen**

### *2.3.1 Inleiding*

De Rekenkamer heeft in de loop van 1994 en 1995 een onderzoek ingesteld naar de uitvoering van:

- de Basisremigratiesubsidieregeling 1985 (BSR; Stb. 1985, 596); en
- de Remigratieregeling 1985 (REM; Stb. 1988, 59).

De BSR is bedoeld voor niet-Nederlandse ingezetenen die na een legaal verblijf in Nederland van minimaal twee jaar terug willen keren naar bepaalde landen van herkomst en voor vluchtelingen of asielgerechtigden die terug willen keren.

De REM is bedoeld voor niet-Nederlandse ingezetenen die ouder dan 50 jaar zijn, minstens 5 jaar legaal in Nederland verblijven en minimaal 6 maanden werkloos zijn. Het gaat hierbij om niet-Nederlanders afkomstig uit bijna dezelfde landen als genoemd in de BSR en verder om vluchtelingen en asielgerechtigden. In de szw-begroting voor 1996 zijn voor de REM f 52,6 miljoen en voor de BSR f 0,4 miljoen opgenomen.

Inmiddels heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer op 25 januari 1996 gemeld dat het kabinet overweegt de verantwoordelijkheid voor de remigratieregelingen op te dragen aan de coördinerend minister voor het minderhedenbeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 401, nr. 7).

Over de remigratieregelingen en meer algemeen over het financieel beheer bij de Directie voor de Migratie (DM) van het ministerie publiceerde de Rekenkamer eerder in het Rapport bij de rekening 1991 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 725, nrs. 1–2). In het huidige onderzoek is nagegaan of de minister zijn toezeggingen van destijds is nagekomen om de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen op te heffen. Daarnaast heeft de Rekenkamer de twee reorganisaties die inmiddels hebben plaatsgevonden onderzocht.

### *2.3.2 Financieel beheer Directie Migratie*

Uit het in 1991 uitgevoerde onderzoek naar het financieel beheer bij de dm kwam naar voren dat de opzet en de werking van de administratieve organisatie van deze directie niet aan de eisen van een goed financieel beheer voldeden. Tevens stelde de Rekenkamer vast dat de remigratieregelingen gevoelig waren voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

In het huidige onderzoek constateerde de Rekenkamer dat de acties van het ministerie ter verbetering van het financieel beheer bij de DM te beperkt waren geweest. Onder meer was de controle van de gegevens voor de bepaling of een uitkering kon worden toegekend onvoldoende. Wel was eind 1993 een einde gemaakt aan een belangrijke mogelijkheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik, namelijk gebruik van de BSR door personen met ook een Nederlandse nationaliteit.

### *2.3.3 Reorganisaties*

In 1991 vond een herstructurering van het migratiebestel plaats. De veelheid van organen die tot dan toe bij de uitvoering van de emigratie- en remigratieregelingen was betrokken werd teruggebracht tot vier: de dm (toezicht, beleid en uitvoering), de IOM (voorbehandeling aanvragen en maken concept-beschikking), het NMI (voorlichting) en de SVB (betaling van uitkeringen). Al snel na deze herstructurering werden de taken op het gebied van de emigratie beëindigd.

Mede vanwege de ondoelmatigheden in de uitvoering van de remigratieregelingen en de problemen bij de DM voerde de minister in 1994 een nieuwe reorganisatie door. Met ingang van 1 juli 1994 werd de SVB de enige uitvoeringsorganisatie. Deze reorganisatie vond plaats, terwijl vlak daarvoor besloten was op zo kort mogelijke termijn ook de remigratietaken te beëindigen. De overdracht van taken aan de SVB betrof met name werkzaamheden die in deze nieuwe situatie niet meer verricht zouden hoeven te worden. Door niet te wachten met de overdracht tot hierover duidelijkheid was verkregen, nam het ministerie het risico dat veel kosten zouden worden gemaakt voor een overdracht die maar van korte duur zou zijn.

Ook de financiële gevolgen van de overdracht waren onduidelijk. De openingsbalans voor de SVB was pas in oktober 1995 klaar. Deze bleek geen volledig beeld te geven van alle schulden, vorderingen en verplichtingen, omdat enige belangrijke vorderingen en verplichtingen als pro memorie-posten waren opgenomen. De onduidelijkheid over de financiële gevolgen was half december 1995 nog niet opgehelderd, omdat de kosten voortvloeiende uit de beëindiging van de overeenkomst met de IOM nog steeds niet vaststonden. De Rekenkamer constateerde overigens dat de IOM tot 1 mei 1996 van het ministerie een vergoeding (f 2 miljoen per jaar) kreeg voor werkzaamheden die niet meer verricht werden.

Door de financiële gevolgen van de overdracht niet vooraf te regelen heeft het ministerie zich daarvoor van derden – de IOM en de SVB afhankelijk gemaakt. De Rekenkamer beoordeelt deze tweede reorganisatie als niet zorgvuldig.

#### *2.3.4 Reactie minister*

In zijn reactie bestrijdt de minister de opvatting dat de tweede reorganisatie niet zorgvuldig is geweest. Naar de mening van de minister is er op goede gronden voor gekozen om een beperkte inspanning te leveren om het financieel beheer weer op orde te krijgen en daarnaast aan te koersen op een volledige overdracht van de uitvoering van de regelingen naar de SVB. Voorts schrijft de minister dat zowel de ministerraad als de SVB van meet af aan zijn geïnformeerd over de overwegingen tot beëindiging van de regelingen.

Tenslotte stelt hij dat het risico dat veel kosten zouden worden gemaakt voor een overdracht van korte duur bewust is genomen vanwege de financiële voordelen die daar tegenover stonden. Hij vindt dit overheids-handelen alleszins verantwoord en betreurt het dat de Rekenkamer geen oog en geen begrip heeft voor de noodzaak van bestuurlijk handelen ook zonder volledige zekerheid over de financiële gevolgen.

#### *2.3.5 Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer merkt op dat waar de minister spreekt over geen volledige zekerheid over de financiële gevolgen volgens haar veeleer sprake was van het ontbreken van enig zicht op de financiële gevolgen. De Rekenkamer heeft eerder gewaarschuwd tegen het oprichten van nieuwe organisaties of het overdragen van taken zonder dat voldoende inzicht bestaat in de financiële consequenties. Begin december 1995 sprak zij in een brief aan de minister van Binnenlandse Zaken haar bezorgdheid uit over de vele onduidelijkheden in de vormgeving van een nieuwe, geïntegreerde uitkeringsinstantie – de Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs (USZO) en de financiële risico's die hierin besloten liggen. De hier beschreven gang van zaken rond de remigratieregelingen draagt eveneens bij tot deze bezorgheid. De Rekenkamer dringt er dan ook bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op aan bij toekomstige herschikkingsoperaties voor een betere afstemming van de verschillende plannen en maatregelen zorg te dragen.

## **2.4 Bijstandsuitgaven**

In haar Rapport bij de financiële verantwoording 1994 kon de Rekenkamer voor het eerst een positief rechtmatigheids-oordeel verbinden aan het grootste deel (80%) van de aan de Algemene Bijstandswet (ABW) en aanverwante wetten verbonden uitgaven (totale omvang f 10 361,1 miljoen). In 1994 bestond dus nog voor ruim 20% van deze uitgaven onzekerheid over de rechtmatigheid. Over 1993 was dit nog 100%.

Over 1995 heeft de Rekenkamer voor het eerst zekerheid over de rechtmatigheid van de departementale uitgaven in het kader van de ABW (f 9 348,3 miljoen), de IOAW (f 376,5 miljoen) en de IOAZ (f 84,3 miljoen). De uitvoering van deze wetten door de gemeenten viel niet onder dit rechtmatigheidsoordeel. In tegenstelling tot de jaren vóór 1995 voldeden de rapportages van de bij gemeenten controlerende accountants en rijksconsulenten in voldoende mate aan de eisen. Wel signaleerde de AD dat informatie over tekortkomingen in de gemeentelijke uitvoering in de accountantsrapportages vaak nog niet voldoende onder de aandacht van het departement wordt gebracht.

In haar rapport 1994 kwalificeerde de Rekenkamer het accepteren van creditnotas van gemeenten die op grond van tekortkomingen een maatregel opgelegd hadden moeten krijgen als een oneigenlijke toepassing van het maatregelenbeleid. Op deze wijze kunnen gemeenten wanneer de tekortkoming het jaar daarop weer wordt geconstateerd de voorgeschreven herhalingsboete ontlopen. De Rekenkamer constateerde dit in 1995 wederom bij een aantal gemeenten. Bij twee gemeenten kon een maatregel niet worden opgelegd omdat de wettelijke termijn verstreken was.

De Rekenkamer is verheugd dat de inspanningen van het ministerie van de laatste jaren hebben geleid tot een zodanige verbetering van het financieel beheer ten aanzien van de ABW en aanverwante wetten dat zij over 1995 voor het eerst zekerheid over de rechtmatigheid van de betreffende uitgaven heeft. Zij blijft de noodzaak benadrukken van een juiste en volledige informatievoorziening over tekortkomingen in de gemeentelijke uitvoering alsmede van een consequente en tijdige toepassing van het maatregelenbeleid.

## **2.5 Toezicht sociale verzekeringen**

In het rapport bij de financiële verantwoording 1994 schreef de Rekenkamer dat zij afzag van het maken van bezwaar (artikel 55 Comptabiliteitswet) tegen het financieel beheer van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Toeslagenwet (TW) en tegen de controle van de samenloop van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met loon ingevolge de Wet Sociale Werkvoorziening (samenloop WSW). Zij baseerde dit op de geconstateerde positieve ontwikkelingen en verbeteringen terzake.

De minister deelde toen in zijn reactie mee dat hij het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) zou aanspreken op diens verantwoordelijkheid voor een adequate invulling van sturend toezicht op de uitvoeringsinstanties. Het Ctsv was immers met de inwerkingtreding van de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV, 1 januari 1995) hiervoor verantwoordelijk geworden.

In oktober 1995 heeft het Ctsv voor het eerst rechtmatigheidsverklaringen per onderscheiden wet verstrekt over de uitvoering over 1994 van de volksverzekeringen, uitgezonderd de TW en de AAW. Over de uitvoering over 1994 van deze verzekeringen en de werknemersverzekeringen werden nog geen verklaringen afgegeven, maar werd volstaan met een rapport van bevindingen. Het Ctsv heeft toegezegd in 1996 voor de uitvoering over 1995 ook hiervoor rechtmatigheidsverklaringen te zullen afgeven. De Rekenkamer merkt op dat dan de «Regeling rechtmatigheidsverklaring uitvoering sociale verzekeringen» (Staatscourant 1995 nr. 57) volledig zal zijn nageleefd.

Het oordeel van de AD over 1994 was ten aanzien van de AKW, de TW en de samenloop WSW gebaseerd op de zogenaamde aprilrapportage 1995 van het Ctsv.

Met ingang van de controle 1995 wordt als basis voor het oordeel over de AKW, de TW en de samenloop WSW de door het Ctsv af te geven rechtmatigheidsverklaring gehanteerd en niet meer de aprilrapportage.

De AD heeft hiermee dus de controlegrondslag gewijzigd.

De Rekenkamer stemt in met de door de AD aangebrachte wijziging in de controlegrondslag en neemt de resultaten daarvan mee in haar oordeelsvorming.



## 2.6 Rijksbijdrageregeling Banenpools

De Rekenkamer meldde in haar Rapport bij de financiële verantwoording 1994 dat de in 1994 verrichte uitgaven in het kader van de Rijksbijdrageregeling Banenpools onrechtmatig waren omdat de daarvoor vereiste wettelijke regeling ontbrak. De minister deelde toen in zijn reactie mede dat de voorbereiding van de wettelijke regeling voor de banenpools bij de aanvang van het parlementaire jaar 1995–1996 ter hand zou worden genomen. De Rekenkamer stelde vast dat een wettelijke regeling, de Wet Inpassing Werkzoekenden, inmiddels in voorbereiding is. De banenpools worden hierbij meegenomen. Een voorstel van wet wordt naar verwachting in het najaar van 1996 aan de Tweede Kamer aangeboden. Voor de uitgaven banenpools in 1995 ontbrak derhalve de vereiste wettelijke regeling nog.

Op grond hiervan is de Rekenkamer van oordeel dat de uitgaven voor banenpools ook in 1995 onrechtmatig waren. Het gaat om een bedrag van f 419,7 miljoen aan uitgaven, verantwoord op artikel 12.04.

## 3 FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995

### 3.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1995 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 in de rekening werden aangetroffen en die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

**Overzicht 1**  
**Bedragen van de rekening 1995, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	22 581,6	22 010,9	852,7
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	22 580,8	21 528,8	852,3
Fouten/onzekerheden	0,8	482,1	0,4
Onvolledigheid/onzekerheid over de volledigheid	39,1	0,0	3,5

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

De fouten en onzekerheden betreffen drie uitgavenartikelen, één ontvangstenartikel en vier verplichtingenartikelen.

De fouten en onzekerheden met betrekking tot de Banenpools en de Regeling experimenten activering van uitkeringsgelden zijn reeds behandeld in Hoofdstuk 2. Op de overige fouten en onzekerheden wordt hierna ingegaan.

Er is onzekerheid over de rechtmatigheid van f 1,3 miljoen aan uitgaven op artikel 11.06 (Voorlichting) door ontoereikende registratie en door gebreken in de interne controle. Op uitgavenartikel 14.04 (Financiële afwikkeling afgesloten regelingen) is sprake van onrechtmatigheid wegens ontoereikend bewijsmateriaal voor de vaststelling (f 0,3 miljoen) en onzekerheid over de rechtmatigheid wegens onvoldoende registratie met betrekking tot de vaststelling (f 0,1 miljoen). Van het ontvangstartikel

11.01 (Algemene ontvangsten) is een bedrag van f 0,6 miljoen onrechtmatig vanwege foutieve artikelbelasting (f 0,4 miljoen onjuist en f 0,2 miljoen onvolledig). Over de volledigheid van f 3,3 miljoen aan ontvangsten op hetzelfde artikel bestaat onzekerheid als gevolg van tekortkomingen in de interne controle.

Een bedrag van f 35 miljoen met betrekking tot artikel 12.05 (Regeling Inkoop dienstverlening Arbeidsvoorzieningsdiensten door gemeenten 1996) is onrechtmatig (onvolledig) omdat de in 1995 aangegane verplichtingen pas in 1996 in de administratie zijn verwerkt. Daarnaast zijn de verplichtingen op artikel 15.05 (Spaarwetten en regelingen) niet correct bepaald en derhalve onvolledig; de onrechtmatigheid bedraagt f 4,1 miljoen. Op tot artikel 11.06 (Voorlichting) is f 0,8 miljoen aan verplichtingen onrechtmatig.

### 3.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer stelde vast dat de toelichting bij de rekening aan de eisen voldoet. Bij de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet zijn scherpere eisen gesteld aan de informatie die opgenomen moet worden in de toelichting bij de rekening. Ook aan deze eisen voldoet de toelichting.

### 3.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1995 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 totaalbedrag aan fouten en onzekerheden die in de saldibalans werden aangetroffen en die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

**Overzicht 2**  
**Saldibalans 1995, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (bedragen x f 1 miljoen)**

	Debet	Credit
Totaal	101 805,9	101 805,9
Niet beoordeeld <sup>1</sup>	51 960,1	51 610,9
Beoordeeld	49 845,8	50 195,0
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	49 843,2	50 195,0
Fouten/onzekerheden	2,6	0,0
Onvolledigheid	0,3	0,0

<sup>1</sup> Zie paragraaf 2.5 van het Algemeen gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer stelde vast dat in de saldibalans per 31 december 1995 voor relatief geringe bedragen sprake was van onrechtmatigheden (f 0,2 miljoen en f 2,4 miljoen, respectievelijk uitgaven buiten begrotingsverband en extra-comptabele vorderingen) en onzekerheid over de volledigheid (f 0,3 miljoen, uitgaven buiten begrotingsverband).

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 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 en de toelichting bij de rekening voldoen aan de eerstgenoemde eis.

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

- een bedrag van f 62,1 miljoen aan uitgaven waarvoor de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon krijgen;
- een bedrag van f 420 miljoen aan uitgaven, een bedrag van f 0,4 miljoen aan ontvangsten, een bedrag van f 0,8 miljoen aan verplichtingen en een bedrag van f 2,6 miljoen in de saldibalans waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig is;
- een bedrag van f 0,2 miljoen aan ontvangsten dat ten onrechte niet ontvangen dan wel verantwoord is en een bedrag van f 39,1 miljoen aan verplichtingen dat ten onrechte niet is opgenomen.

## BIJLAGE

### Fouten en onzekerheden in de uitgaven 1995 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	reden	pa ragraaf
11.06	Voorlichting	5,6	1,3	onzeker, tekortkomin- gen in administra- tieve organisatie	3.1
12.04	Banenpools	419,7	419,7	onrechtmatig, ontbre- ken vereiste wettelijke grondslag	2.6
14.04	Financiële afwikkeling afgesloten regelingen	4,1	0,3	onrechtmatig, ontoe- reikend bewijs- materiaal	
			0,1	onzeker, tekortkomin- gen in administra- tieve organisatie	3.1
14.06	Regeling experimen- ten activering van uitkeringsgelden	60,7	60,7	onzeker, ontoereikend M en O-beleid	2.2
totaal	fouten en onzekerhe- den		482,1		

### Fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1995 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	reden	paragraaf
11.01	Algemene ontvang- sten	11,1	(3,3)	onzeker, tekortkomin- gen in administra- tieve organisatie	3.1
			0,4	onrechtmatig, foutieve artikel- belasting	
			0,2	onrechtmatig, onvol- ledig	3.1
totaal	fouten/onzekerheden onvolledigheid <sup>1</sup>		0,4 0,2 (3,3)		

<sup>1</sup> Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid van dat bedrag, maar geeft geen indicatie over de mate van onvolledigheid.

### Fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1995 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	reden	paragraaf
11.06	Voorlichting	5,8	0,8	onrechtmatig, tekort- komingen in admini- stratieve organisatie	3.1
12.05	Inkoop dienstverle- ning Arbeidsvoorzienings- diensten door gemeenten 1996	0,0 (1)	35,0	onrechtmatig, onvol- ledig	3.1
15.05	Spaarwetten en rege- lingen	0,0	4,1	onrechtmatig, onvol- ledig	3.1
totaal	fouten en onzekerhe- den onvolledigheid		0,8 39,1		

<sup>1</sup> Nieuw artikel op de begroting 1996

**Fouten en onzekerheden in de saldibalans 1995 (bedragen x f 1 miljoen)**

postnr.	omschrijving	omvang	debet	reden	paragraaf
				fouten/ onzeker- heden	
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	3,3	0,2 (0,3)	onrechtmatig, overige onrechtmatigheden onzeker, tekortkomingen in administratieve organisatie	3.3
8	Extra comptabele vorderingen	18,0	2,4	onrechtmatig, foutieve artikelbelasting	3.3
totaal	fouten/onzekerheden onvolledigheid <sup>1</sup>	2,6 (0,3)			

<sup>1</sup> Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid van dat bedrag, maar geeft geen indicatie over de mate van onvolledigheid.

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET  
MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

**Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>205</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>205</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>206</b>
2.1	Accountantscontrole	206
2.2	Afrekenen voorschotten	206
2.3	Rijksbijdrage publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen	211
2.4	Toezicht fondsen	211
2.5	Aanpassing bekostigingsbesluit	212
2.6	Garantie-administraties	212
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>213</b>
3.1	Rekening	213
3.2	Toelichting bij de rekening	213
3.3	Saldibalans met toelichting	214
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	214
	Bijlage	216

## **SAMENVATTING**

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

Vorig jaar kondigde de Rekenkamer aan bezwaar te zullen maken wanneer uit het rechtmatigheidsonderzoek over 1995 zou blijken dat er nog steeds achterstanden in de afrekening van voorschotten waren en dat de handreiking subsidiebeheer niet volledig werd nageleefd. Het ministerie bleek de al jaren bestaande achterstanden te hebben weggevoerd. Maar de handreiking Subsidiebeheer werd niet volledig nageleefd. De verplichte autorisaties van afwijkingen van de handreiking ontbraken in veel gevallen. Ook bij het handhaven van verantwoordingstermijnen, de toepassing van het sanctiebeleid en de beoordeling van de ingediende verantwoordingen hielden de directies zich niet aan de handreiking. Omdat de minister op deze punten maatregelen toezegde, zag de Rekenkamer ervan af tegen de gebreken in de naleving van de handreiking Subsidiebeheer bezwaar te maken.

Doordat het wetsvoorstel om de Ziekenfondswet te wijzigen nog in behandeling is bij de Tweede Kamer, ontbrak de wettelijke grondslag voor de rijksbijdrage publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen. De hiermee gemoeide uitgaven (f 103 miljoen) zijn hierdoor vooralsnog onrechtmatig.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hoofdstuk XVI van de Rijksbegroting). De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 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 1995.

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 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 1995 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 Afrekenen voorschotten**

#### *2.2.1 Inleiding*

Veel van de subsidies en rijksbijdragen die ten behoeve van de beleidsuitvoering van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden uitgekeerd, worden op voorschotbasis verstrekt. Hiermee is ongeveer driekwart van de totale uitgaven van het departement gemoeid.

Sinds 1988 heeft de Rekenkamer jaarlijks een onderzoek uitgevoerd naar de afrekening van voorschotten, in het bijzonder naar de achterstanden hierin. In 1989 was er een achterstand in het afrekenen van openstaande voorschotten van f 17,9 miljard. Dit bedrag is in de jaren daarna verminderd, maar niet in het tempo dat de Rekenkamer wenselijk achtte. Eind 1994 stond nog steeds een bedrag van f 446,5 miljoen twee jaar of langer open zonder dat daar een goede reden voor was. Het tweede punt dat sinds 1988 steeds een onderwerp van onderzoek is geweest is de kwaliteit van de afrekeningen. De Rekenkamer onderzocht of er uniforme subsidievoorwaarden werden gehanteerd en of er voldoende verantwoordingsinformatie werd geleverd.

Als onderdeel van haar rechtmatigheidsonderzoek 1995 heeft de Rekenkamer opnieuw het afrekenen van voorschotten onderzocht. Zoals reeds aangekondigd in het rapport bij de rekening 1994 onderzocht zij:

- of per 31 december 1995 alleen nog voorschotten openstonden, waarvoor op efficiënte wijze vastgesteld kon worden dat het ministerie niet in gebreke is gebleven;
- of alle directies de handreiking Subsidiebeheer onverkort naleefden, behoudens noodzakelijke, gemotiveerde afwijkingen.

Het departement heeft eind 1995 een reorganisatie ingezet. De nieuwe organisatiestructuur voorziet in een centrale bekostigingsorganisatie, de Dienst Financieel en Personeel Beheer (FPB). Op langere termijn wordt verwacht dat de nieuwe bekostigingsorganisatie de kwaliteit, de efficiency en de uniformiteit van het afwickelen van voorschotten zal verbeteren. In dit onderzoek waren de effecten van deze reorganisatie uiteraard nog niet van toepassing.

#### *2.2.2 Achterstand eind 1995*

Waarborgen die volledig garanderen dat er nooit sprake zal zijn van achterstand zijn zodanig kostbaar dat zij niet meer doelmatig zijn. Daarom hanteert de Rekenkamer voor haar oordeelsvorming een tolerantie van 1 % van het totaalbedrag aan voorschotten op de saldibalans (voor 1995 155,8 miljoen).

De Centrale Directie Financiële en Economische Zaken heeft over 1995 een separate registratie aangelegd, waarin de voortgang van het afrekenen van voorschotten per directie werd bijgehouden. Mede dankzij



deze registratie heeft de Rekenkamer op efficiënte wijze kunnen vaststellen dat het ministerie niet in gebreke is gebleven ten aanzien van het terugdringen van de achterstanden in het afrekenen van voorschotten.

Uit de in de financiële verantwoording 1995 opgenomen toelichting op de saldibalanspost voorschotten blijkt dan ook dat de verwijtbare achterstand ultimo 1995 f 63,0 miljoen bedroeg tegenover f 446,5 miljoen ultimo 1994. Hierbij moet wel worden bedacht dat in de stand ultimo 1994 nog de voorschotten van het Directoraat-Generaal Culturele Zaken (DGCZ) en de voorschotten met betrekking tot het asielbeleid begrepen zijn. Deze zijn per 1 januari 1995 overgedragen aan respectievelijk het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het Ministerie van Justitie. In hoeverre de daling van de verwijtbare achterstand het gevolg is van deze twee overdrachten blijkt niet uit de toelichting bij de saldibalans.

Uit het Rekenkameronderzoek bleek dat het bedrag aan achterstallige voorschotten ultimo 1994 grotendeels de huidige VWS-directies betrof (f 388,2 miljoen), en maar voor een klein deel (f 58,3 miljoen) aan een ander ministerie overgedragen voorschotten.

### *2.2.3 Naleving handreiking Subsidiebeheer*

De handreiking Subsidiebeheer wordt gevormd door de Algemene Subsidiebepalingen Gesubsidieerde Instellingen (ASGI) en de Algemene Subsidiebepalingen voor Projecten (ASP). Dit zijn standaard subsidievoorwaarden, waarin onder andere maximale bevoorschottingspercentages zijn opgenomen (respectievelijk 95% en 80% van het toegekende bedrag). Voorts is er de Richtlijn naleving subsidiebepalingen (sanctierichtlijn). Deze zal voor vier jaar worden gehanteerd. Er is inmiddels een werkgroep gestart met een bezinning op herziening van de sanctierichtlijn.

In de handreiking is aangegeven dat op basis van goede argumenten van de bepalingen mag worden afgeweken, indien deze afwijking schriftelijk wordt geautoriseerd door de directeur van de desbetreffende beleidsdirectie.

In de meeste gevallen waarin de Rekenkamer een afwijking van de handreiking constateerde, bleek de voorgeschreven autorisatie niet beschikbaar te zijn.

De Rekenkamer onderscheidde twee categorieën afwijkingen:

- Incidentele afwijkingen om rekening te houden met specifieke omstandigheden van de betrokken instanties. Denk bijvoorbeeld aan het vaststellen van subsidies op basis van onvolledige stukken, afwijkende formuleringen van accountantsverklaringen, of anderszins onvolledig nagekomen verplichtingen. Deze afwijkingen hangen grotendeels samen met het feit dat oude, nog onder ontoereikende subsidievoorwaarden tot stand gekomen voorschotten jaren na dato afgewikkeld moesten worden. De Rekenkamer heeft hiervoor wel begrip, maar is niettemin van mening dat ook voor deze afwijkingen autorisaties gevraagd hadden moeten worden;
- Meer reguliere of beleidsmatige afwijkingen, waarbij bewust van de bepalingen in de handreiking wordt afgeweken. Wanneer regels als te strikt werden ervaren, pasten de directies deze niet toe en handelden naar eigen inzicht. Dit gebeurde op punten als het bevoorschottingspercentage (bijna altijd 100%) en het rappelleer- en sanctiebeleid.

De Rekenkamer is van mening dat het ministerie moet onderzoeken of het regelmatig voorkomen van bewuste beleidsmatige afwijkingen van de regelgeving betekent dat de regelgeving aangepast moet worden.

De Rekenkamer constateerde nogal wat afwijkingen van de voorschriften voor de vorm, aanbidding en beoordeling van financiële

verantwoordingen. In totaal werden in 24 van de 45 onderzochte afrekeningen één of meer gebreken gevonden.

Zowel de vereiste verantwoordingen als de beoordeling van de verantwoordingen bleken in lang niet in alle gevallen te voldoen aan de regels die de handreiking daaraan stelt.

Ook aan de in de handreiking opgenomen rappelprocedure wordt vaak niet voldaan. De Rekenkamer constateerde dat bij de onderzochte dossiers in 42 gevallen een rappel naar de instellingen noodzakelijk was. In 8 gevallen werd de rappelbrief op tijd verzonden, in 18 gevallen te laat en in 16 gevallen helemaal niet.

In 9 gevallen bleek het noodzakelijk ook een aanmaning te sturen. Deze werden in geen van deze gevallen binnen de daartoe in de handreiking gestelde termijnen verstuurd.

De Rekenkamer wijst erop dat de termijn voor het indienen van de verantwoording in de handreiking (vier maanden) niet in overeenstemming is met de termijn in de overeenkomstige bepaling in het wetsvoorstel van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (zes maanden). De in de handreiking voorgeschreven verantwoordingstermijn is dus wellicht te krap.

Wanneer gesubsidieerde instellingen zich niet houden aan de voorschriften voor de indiening van de verantwoording kan op grond van de sanctierichtlijn de bevoorschotting van de lopende subsidie of de subsidie zelf verlaagd worden met respectievelijk ten minste 25% en 20%. De Rekenkamer constateerde dat de directies een terughoudend sanctiebeleid voeren. Het toepassen van de termijnen, het dreigen met sancties en het opleggen van sancties komen weinig voor. Zo wordt slechts in 10 van de 26 rappelbrieven met een sanctie gedreigd. Het daadwerkelijk opleggen van een sanctie heeft slechts in 1 geval plaatsgevonden.

Als motivatie voor dit terughoudend sanctiebeleid is steeds aangevoerd dat daadwerkelijke uitvoering van het sanctiebeleid veel instellingen ernstig in de problemen zou brengen. De Rekenkamer constateerde echter dat het ministerie dit ook achterwege had gelaten bij instellingen die een steviger financieel weerstandsvermogen hebben. Bovendien was in de gevallen waarin de voorgeschreven sanctie niet was toegepast ook niet gezocht naar alternatieve sanctiemogelijkheden.

De Rekenkamer is van mening dat er geen steekhoudende redenen zijn voor het terughoudend toepassen van het sanctiebeleid. Gesubsidieerden hebben immers altijd de mogelijkheid om door middel van overleg en het vragen van uitstel sancties te voorkomen.

Het Audit Committee heeft een projectgroep ingesteld om het departementale sanctiebeleid te toetsen aan de Algemene wet bestuursrecht, de departementale regelgeving en op technische en politieke uitvoerbaarheid.

#### *2.2.4 Toezicht en controle*

Het toezicht van de subsidietoekennende beleidsdirectie op de afwikkeling van de voorschotten werd uitgevoerd door de bureaus voor Financiële en Economische Aangelegenheden (FEA-bureaus). Uit het feit dat in de meeste onderzochte gevallen nog niet aan alle regels van de handreiking Subsidiebeheer werd voldaan concludeert de Rekenkamer dat het intern toezicht bij de beleidsdirecties op het afrekenen van subsidies in 1995 onvoldoende was gericht op de kwaliteit van het afrekenen. Wellicht heeft de druk om te komen tot een aanzienlijke terugdringing van de achterstanden hierbij een rol gespeeld.

De Centrale Directie Financiële en Economische Zaken (CDFEZ) heeft in 1995 een intensievere vorm van toezicht uitgeoefend op de voortgang van

het afwikkelen van voorschotten door de directies. Naast de bestaande begrotingsadministratie is een registratie aangelegd van alle openstaande voorschotten per directie.

De CDFEZ heeft duidelijke waarborgen geschapen voor het ordelijk en controleerbaar financieel beheer van voorschotten in de vorm van regelingen, instructies, beschrijvingen en overleg. De geboekte voorde- ringen in het terugdringen van de achterstanden zijn mede daaraan te danken.

Toch was er over 1995 nog steeds geen sprake van een bewezen bestendig goed functionerend financieel beheer bij het afrekenen van voorschotten. Volgens de Rekenkamer kan dit zowel geweten worden aan gebreken in de afrekendiscipline bij de beleidsdirecties (als gevolg van prioriteitstelling), als aan gebreken in de aan de beleidsdirecties verstrekte instrumenten (zoals de korte termijnen in het sanctiebeleid, problemen bij het in het begrotingssysteem verwerken van structurele subsidies lager dan 100%, het ontbreken van een automatische waarschuwingfunctie in het subsidieregistratiesysteem).

De AD beoordeelt het subsidiebeheer als over het algemeen goed. Er is een goed resultaat bereikt bij het wegwerken van de achterstand. Ook de AD meldt incidentele afwijkingen van de voorschriften. Dit betrof bijvoorbeeld subsidievestigingen en betalingen (circa f 2,2 miljoen) en subsidietoekenningen (f 0,4 miljoen) op grond van ontoereikende documenten.

#### *2.2.5 Conclusies*

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie in 1995 op voortvarende wijze de achterstanden in het afrekenen van subsidievoorschotten heeft weggewerkt. De verwijtbare achterstand ultimo 1995 bedroeg 63,0 miljoen tegenover f 388,2 miljoen ultimo 1994. Daarmee is de achterstand niet volledig ingelopen, maar wel teruggebracht tot beneden het niveau van de door de Rekenkamer gehanteerde toleranties (1% van het balans- bedrag aan voorschotten ultimo 1995 ofwel f 155,8 miljoen). De registratie van het afrekenen van voorschotten was zodanig dat de Rekenkamer op efficiënte wijze kon vaststellen dat het ministerie niet in gebreke is gebleven ten aanzien van de op 31 december 1995 nog openstaande voorschotten.

Ook het financieel beheer rondom het afwikkelen van voorschotten over 1995 is verbeterd.

Het onderzoek heeft echter naast deze positieve resultaten ook aangetoond dat nog geen sprake was van een onverkort naleven van de handreiking Subsidiebeheer.

Ook in het laatste kwartaal van 1995 ontbraken beargumenteerde autorisaties in geval van afwijken van de bepalingen uit de handreiking Subsidiebeheer. Bij het handhaven van de verantwoordingstermijnen, de toepassing van het sanctiebeleid en de beoordeling van de ingediende verantwoordingen hielden de directies zich niet aan de voorschriften uit de handreiking. Dit is deels te wijten aan gebreken in de discipline en in het intern toezicht bij de directies, deels aan de gebreken die nog steeds in de handreiking Subsidiebeheer en het sanctiebeleid zitten.

#### *2.2.6 Aanbevelingen*

De Rekenkamer beveelt aan om:

- te onderzoeken of de subsidieregelgeving strookt met de Algemene wet bestuursrecht. In ieder geval komen de huidige termijnen voor het indienen van verantwoordingen niet overeen met de termijnen zoals die genoemd zijn in de derde tranche van de AWB;

- te onderzoeken of de reguliere/beleidsmatige afwijkingen van de bepalingen uit de handreiking Subsidiebeheer tot aanpassing van de regelgeving zouden moeten leiden. Dit zou kunnen betekenen dat reëler verantwoordings- en rappeltermijnen ontwikkeld moeten worden, die een striktere naleving van deze termijnen mogelijk maken. Ook kan gedacht worden aan het flexibiliseren van de sancties, bijvoorbeeld door toepassing van verschillende kortingspercentages mogelijk te maken;
- het interne toezicht op naleving van de regel dat afwijkingen van de regelgeving een schriftelijke geautoriseerde argumentatie behoeven, op de naleving van termijnen en op de uniforme uitoefening van het sanctiebeleid te verbeteren.

In het algemeen zal het ministerie volgens de Rekenkamer de ontwikkelingen in de ouderdom van de af te wikkelen voorschotten intensief moeten blijven volgen om een terugval naar de oude situatie te voorkomen.

### *2.2.7 Bezwaar*

Vorig jaar heeft de Rekenkamer het maken van bezwaar achterwege gelaten om recht te doen aan de geconstateerde verbeteringen. Ook dit jaar is weer sprake van verbeteringen in het financiële beheer, maar deze kunnen niet nogmaals als verzachtende omstandigheid gelden.

Vandaar dat de gebreken in de naleving van de handreiking Subsidiebeheer de Rekenkamer hebben doen besluiten bezwaar te maken als is bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet (CW).

### *2.2.8 Reactie minister*

De minister wees er in haar reactie op dat de handreiking subsidiebeheer niet als interne regelgeving moet worden opgevat. Omdat de door Volksgezondheid, Welzijn en Sport gesubsidieerde activiteiten en instellingen zo verschillend van karakter zijn, biedt de handreiking ruimte voor maatwerk, onverlet de zorg voor een adequaat subsidiebeheer. De beschrijving van de administratieve organisatie en de interne controle wordt wél strikt nageleefd.

Als gevolg van de reorganisatie zijn onder meer nieuwe mandaatregelingen uitgewerkt, waaronder autorisatiemogelijkheden vallen. Nadere afspraken over wie wat wanneer kan adviseren dan wel afhandelen zullen nog dit jaar worden gemaakt. De bewaking van afspraken en richtlijnen kan door de inmiddels gerealiseerde concentratie van de financiële beheers- en bekostigingsfunctie versterkt worden. Op deze basis is ook in de nieuwe organisatie een adequate uitvoering van de handreiking realiseerbaar.

De werkgroep die zich bezighoudt met de sanctierichtlijn heeft ook de handreiking en de derde fase AWB in haar werkzaamheden betrokken. Het eerste concept-rapport van de werkgroep is inmiddels opgeleverd. Besluitvorming over de sanctierichtlijn zal eind 1996 plaatsvinden. Deze besluitvorming kan ook leiden tot aanpassing van de verantwoordings- en rappeltermijnen. De aanpassing van de handreiking is gepland rond eind 1996 en begin 1997. De invoering van de nieuwe handreiking, inclusief de aanpassing van de beschrijving van de administratieve organisatie en de werkinstructies, zal in 1997 fasegewijs plaatsvinden.

De aanpassing van de subsidiewetgeving aan de derde tranche van de AWB ligt reeds voor advies bij de Raad van State. Zij zal in werking treden met het van kracht worden van de derde tranche AWB. De lagere regelgeving komt binnenkort aan de orde.

De minister merkt ten slotte op dat zij aan het subsidiebeheer en het afrekenen van voorschotten aandacht zal blijven schenken.

### 2.2.9 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer wijst erop dat ook het genoemde maatwerk omgeven moet zijn met waarborgen voor een ordelijk en controleerbaar subsidiebeheer. In de nieuwe autorisatiestructuur, de nieuwe administratieve organisatie en de nieuwe handreiking Subsidiebeheer moeten deze duidelijk zichtbaar zijn. Overigens beoordeelt zij de toegezegde maatregelen en het bijbehorende tijdspad als toereikend. Zij trekt haar bezwaar tegen de naleving van de handreiking Subsidiebeheer daarom in. De Rekenkamer zal de gang van zaken rond de handreiking subsidiebeheer en het afrekenen van voorschotten met belangstelling blijven volgen.

### 2.3 Rijksbijdrage publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen

Publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen voor ambtenaren zijn gemeenschappelijke regelingen en de bijdragen aan deze voorzieningen hebben dan ook het karakter van een specifieke uitkering. Volgens de Gemeentewet en de Provinciewet dienen specifieke uitkeringen bij of krachtens wet geregeld te zijn, uitgezonderd de invoeringstermijn van één jaar voor spoedeisende gevallen. De rijksbijdrage aan de publiekrechtelijke ziektekostenvoorziening wordt echter sinds 1989 verstrekt op grond van een ministeriële regeling. Omdat dit als wettelijke grondslag niet volstaat, beschouwt de Rekenkamer de rijksbijdrage 1995 aan de publiekrechtelijke ziektekostenvoorziening ter grootte van f 103 miljoen als onrechtmatig (art. 25.03 Rijksbijdragen volksgezondheid).

In 1995 is aan de Tweede Kamer een voorstel voor een wijziging van de Ziekenfondswet gestuurd, die onder andere moet voorzien in een wettelijke basis voor de rijksbijdrage aan de publiekrechtelijke ziektekostenvoorziening. Aanvaarding van deze wetswijziging heeft echter nog niet plaatsgehad.

De minister schreef terug dat ook zij van mening is dat een wettelijke basis gewenst is. Ongeacht het feit dat de wetswijziging nog niet is aanvaard, blijft het wenselijk de mogelijkheid te hebben om de rijksbijdrage Publiekrechtelijke Ziektekostenvoorzieningen te verstrekken en het beleid voort te zetten.

Daarom acht zij het tijdelijk voortbestaan van de huidige situatie aanvaardbaar.

### 2.4 Toezicht fondsen

De ontwikkeling van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tot een kerndepartement brengt met zich mee dat voor de verdeling van subsidiegelden intermediaire organisaties worden opgericht of aangewezen. In sommige gevallen wordt een fonds ingesteld dat door een intermediaire organisatie beheerd wordt. De Rekenkamer constateerde reeds in 1994 dat het beheer over sommige fondsen nog te wensen overliet.

Eén van die fondsen was het Fonds voor de Topsporter, waarvan de door het ministerie verlangde verantwoordingsinformatie onvoldoende was om een beeld te geven van de recht- en doelmatige besteding van het gedoteerde bedrag. In haar reactie zegde de minister toe hierover met het Fonds in overleg te zullen treden. In juli 1996 hebben de eerste gesprekken hierover plaatsgevonden.

Uit de AD-rapportage over 1995 bleek dat er nog steeds geen inzicht was in de besteding van het subsidiegeld. Het uitvoeringsreglement voor het verlenen van uitkeringen aan topsporters was nog niet vastgesteld. Ook uit de jaarrekening 1995 viel niet af te leiden hoe het Fonds voor de Topsporter de rente- en beleggingsopbrengsten had besteed. Een

activiteitenverslag ontbrak eveneens. De omvang van het fonds bedroeg ultimo 1995 f 50 miljoen, waarvan f 40 miljoen uit bijdragen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uit voorgaande jaren bestaat.

Uit de AD-rapportage bleek voorts dat ook bij de Stichting Fonds Vrijwilligerswerk Nederland, dat in 1995 een subsidie van f 3,5 miljoen ontving ter verdere verdeling in het veld, uit de verantwoordingsstukken niet kon worden afgeleid aan welke activiteiten het subsidiegeld uiteindelijk is besteed. Op grond van de regelgeving (de Welzijnswet, het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid en de Regeling subsidiëring welzijnsbeleid) dient dit fonds zich te verantwoorden door middel van een jaarrekening en een verslag van de activiteiten van de eigen organisatie. De activiteiten van het Fonds Vrijwilligerswerk bestaan voornamelijk uit het verder verdelen van subsidies. Uit zijn verantwoording blijkt dus niet aan welke activiteiten het Fonds subsidies heeft toegekend.

De Rekenkamer beveelt het ministerie aan erop toe te zien dat het uitvoeringsreglement van het Fonds voor de Topsporter definitief wordt vastgesteld en nadere voorwaarden te stellen aan de inhoud van het financiële verslag. Voor het Fonds Vrijwilligerswerk Nederland beveelt de Rekenkamer aan de regelgeving zodanig aan te scherpen dat de verantwoording van deze organisatie ook zicht biedt op de besteding van de door het Fonds te verdelen subsidiegelden.

## **2.5 Aanpassing bekostigingsbesluit**

Op basis van het Besluit subsidiëring en stimulering voorzieningen van maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn (het zogenoemde bekostigingsbesluit behorende bij de Welzijnswet), dienen bij op jaarbasis toegezegde subsidies de subsidie-overschotten als risicoreserve in de balans te worden opgenomen. De AD signaleerde dat in sommige gevallen bekostigingsmethoden zijn gekozen, bijvoorbeeld output-subsidies of lump-sumsubsidies, die door de aard van de methode op dit punt strijdig zijn met het bekostigingsbesluit. De AD beveelt aan de desbetreffende passage in het bekostigingsbesluit zodanig aan te passen, dat keuze voor bovenvermelde bekostigingsmethoden toch in overeenstemming met het bekostigingsbesluit kan geschieden. De Rekenkamer zal deze zaak blijven volgen.

## **2.6 Garantie-administraties**

Uit de AD-rapportage bleek ook dat het beheer van garanties van de directie Gehandicaptenbeleid (DGB) niet goed geregeld was, waardoor de DGB niet in staat was om tijdig de juiste informatie te verstrekken ten behoeve van de verantwoording 1995. Zo is de nieuwe programmatuur voor de registratie van de garanties nog niet operationeel en moet de hieraan te koppelen voortgangsregistratie nog worden ontwikkeld. Realisatie hiervan wordt echter niet op korte termijn verwacht. Verder is er geen voortgang geboekt met de controle van geregistreerde gegevens aan de hand van (saldo)verklaringen. De beschrijving van de AO en maatregelen van interne controle is niet gereed.

Ook de garantie-administratie van de directie Ziekenhuiszorg en Topzorg (ZZT) was eind 1995 nog niet op orde. In 1993 was de afstemming van gegevens met de jaarrekeningen van de instellingen vrijwel voltooid. Over 1994 en 1995 is echter vrijwel geen controle op de voortdurende juistheid van het bestand uitgevoerd.

De Rekenkamer zal met aandacht volgen of het ministerie maatregelen zal nemen om deze tekortkomingen op te heffen.

### 3 FINANCIËLE VERANTWOORDING

#### 3.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1995 van het ministerie 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 totaal bedrag aan fouten en onzekerheden die in de rekening werden aangetroffen en die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

**Overzicht 1**  
**Bedragen van de rekening 1995, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen <sup>1</sup>	Uitgaven <sup>1</sup>	Ontvangsten
Totaal	12 110,6	12 220,9	294,1
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	12 110,6	12 117,9	294,1
Belangrijke fouten/onzekerheden Onvolledigheden <sup>2</sup>	0	103,0	0 (6,7)

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 231,6 miljoen, respectievelijk f 73,9 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar voorlopige positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

<sup>2</sup> Het tussen haakjes plaatsen van een bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid van dat bedrag, maar geeft geen indicatie omtrent de mate van onvolledigheid.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage. De geconstateerde onrechtmatigheden (f 103 miljoen) zijn reeds besproken in hoofdstuk 2.

Het onder onvolledigheden opgenomen bedrag betreft onzekerheid over de volledigheid van f 6,7 miljoen aan ontvangsten op artikel 24.03 (ouderbijdragen jeugdhulpverlening). In de huidige administratieve organisatie ontbreekt de mogelijkheid om vast te stellen of iedere plaatsing wordt gemeld bij het Landelijk Bureau Inning Ouderbijdragen (LBIO), een onderdeel van het ministerie van Justitie. Daarnaast zijn er onvoldoende maatregelen genomen 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. Het LBIO heeft in 1995 maatregelen genomen om deze onvolkomenheden in de AO op te heffen. De effectiviteit van de getroffen maatregelen zal uit onderzoek over het verantwoordingsjaar 1996 moeten blijken.

#### 3.2 Toelichting bij de rekening

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

Met de inwerkingtreding van de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet is aan de toelichting bij de financiële verantwoording een nieuwe eis gesteld, namelijk dat belangrijke aanpassingen of afwijkingen van het voorgenomen beleid, activiteiten, effecten of prestaties worden toegelicht. De Rekenkamer constateerde dat de toelichting nog niet volledig aan deze eis voldeed. Dit kan deels veroorzaakt zijn door het feit dat de nadere aanwijzingen hiervoor pas in januari 1996 zijn verspreid. Praktisch alle toelichtingen gaan in op de uitgevoerde activiteiten, ook als deze niet afwijkt van de geplande activiteiten. Aanpassingen van doelstellingen

worden in geen enkele toelichting besproken. Wel wordt regelmatig gemeld dat projecten later dan gepland zijn uitgevoerd. Volume- en prestatiegegevens kwamen slechts één keer voor. Het betrof hier het aantal cursisten en examenkandidaten voor beroepen in de gezondheidszorg (art 25.01). Overigens bieden deze cijfers zonder een beleidsmatige toelichting nog weinig inzicht.

### 3.3 Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staat een debet- en creditbedrag van f 47 293,5 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 31 591,5 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag heeft zij f 18 149,1 miljoen niet (zie paragraaf 2.5 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel). De Rekenkamer heeft in de beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen.

Zij heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting op de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. Dit levert het volgende overzicht op:

#### Overzicht 2

#### Afgerekende voorschotten 1995, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (x f 1 miljoen)

	Afgerekend
Totaal	10 517,1
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	10 218,8
Belangrijke fouten/onzekerheden	298,3

De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de rechtmatigheid van een afgerekend bedrag van f 292 miljoen. Dit betreft een gedeelte van een bedrag ad f 407 miljoen dat in het kader van de Stimuleringsmaatregel Kinderopvang 1991–1993 in 1995 is vastgesteld. De gemeenten mochten bestedingen in de periode 1 januari 1991 tot november 1994 verantwoord worden in het kader van de Stimuleringsmaatregel Kinderopvang 1991–1993. Het ministerie heeft in afwijking van deze regelgeving de subsidieperiode opgerekt tot november 1994. Uit de verantwoordingen van de gemeenten is niet af te leiden in welke periode de bestedingen zijn gedaan. Hierdoor is niet te achterhalen of de gemeenten eventueel bestedingen hebben opgeven die feitelijk behoren tot de gemeentelijke lasten 1994.

Verder is in totaal voor circa f 6,3 miljoen afgerekend, terwijl de voorgeschreven verantwoordingsdocumenten ontbraken of niet aan de eisen voldeden. Soms is ook afgerekend terwijl uit verantwoordingsstukken blijkt dat de subsidievoorwaarden niet volledig zijn nageleefd.

Ten aanzien van de toelichting bij de balanspost voorschotten merkt de Rekenkamer op dat de vergelijkende cijfers gecorrigeerd hadden kunnen worden voor de overdracht van de voorschotten van Cultuur en van het Asielbeleid (zie paragraaf 2.2.2). Afgezien hiervan voldoet de toelichting 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 103 miljoen aan uitgaven dat onrechtmatig is omdat de wettelijke grondslag ten tijde van het opstellen van dit rapport ontbrak;
- een bedrag van f 6,3 miljoen aan onrechtmatig afgerekende subsidies;
- een bedrag van f 292,0 miljoen aan afgerekende subsidies waarvan de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 6,7 miljoen aan ontvangsten waarover de Rekenkamer geen zekerheid over volledigheid kon verkrijgen.

## BIJLAGE

### Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1995, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	reden	paragraaf
25.03	Rijksbijdragen volks- gezondheid	5 376,1	103,0	Onrechtmatig, ont- breken wettelijke grondslag	2.3
totaal			103,0		

### Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1995, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- zekerhe- den <sup>1</sup>	reden	paragraaf
24.03	Jeugdbeleid	15,2	(6,7)	Onrechtmatig (onze- kerheid over de volle- digheid), ontoerei- kend bewijsmateriaal	3.1
Totaal			(6,7)		

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

### Belangrijke fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten 1995, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (bedragen x f 1 miljoen)

omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
		debet	credit		
Afgerekende Voorschotten	10 517,1	292,0		Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve orga- nisatie	3.3
			6,3	Onrechtmatig, ontoe- reikend bewijs- materiaal	3.3
Totaal		298,3			

## **RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET PROVINCIEFONDS**

### **Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>218</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>218</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>218</b>
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>218</b>
3.1	Rekening	218
3.2	Toelichting bij de rekening	219
3.3	Saldibalans met toelichting	219
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	219

## SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Provinciefonds. In 100% van de verplichtingen, 95,3% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Door het ontbreken van de wettelijke grondslag is f 107,6 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 1995 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 1995 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 1995 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 1995, Provinciefonds (x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen	Uitgaven	On tvangsten
Totaal	2 289,3	2 289,3	2 107,4
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	2 289,3	2 181,7	2 107,4
Fouten	0	107,6	0

De fout 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 wettelijke grondslag zal volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken medio september 1996 geformaliseerd zijn door het van kracht worden van de benodigde algemene maatregel van bestuur.

### **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 2 289,3 miljoen. De Rekenkamer heeft het gehele debetbedrag niet beoordeeld, en van het creditbedrag f 2 281 miljoen niet (zie punt 2.5 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel).

Zij trof in de 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 107,6 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was uitgegeven.

## **RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET LANDBOUW-EGALISATIEFONDS**

### **Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>221</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>221</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>221</b>
2.1	Accountantscontrole	221
2.2	Project accountantsverklaring LEF-B	221
2.3	Voorkoming van kortingen	223
2.4	Rekening 1995 LEF-B	224
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>225</b>
3.1	Rekening	225
3.2	Toelichting bij de rekening	225
3.3	Saldibalans met toelichting	225
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	225
	Bijlage	226

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording over 1995 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 Algemene Rekenkamer heeft geen kwantitatief oordeel over de financiële verantwoording over 1995 van het Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling B (LEF-B). Het betreft hier rekeningen buiten begrotingsverband.

Over 1995 ontbrak nog een goedkeurende accountantsverklaring bij het LEF. Wel beschikt het ministerie over een plan van aanpak met concrete en controleerbare maatregelen om te komen tot een goedkeurende accountantsverklaring over 1996. De Rekenkamer zal de uitwerking van dit plan nauwlettend volgen en aan de hand daarvan overwegen of zij bezwaar zal maken als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Bij het treffen van maatregelen ter voorkoming van kortingen op de Nederlandse declaratie bij het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw is enige vooruitgang geboekt. Verdere verbetering blijft echter nodig.

## **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 van het Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A (LEF-A).

Ook heeft de Rekenkamer op grond van de artikelen 11 en 12 van de Landbouwwet de rekening over het jaar 1995 gecontroleerd van het Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling B (LEF-B). 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**

De Rekenkamer stelde vast dat de controle van de departementale accountantsdienst Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (AD) voldoende basis biedt voor haar oordeelsvorming. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

### **2.2 Project accountantsverklaring LEF-B**

In het LEF-A worden verplichtingen, uitgaven en ontvangsten verantwoord die samenhangen met de uitvoering van het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid en die ten laste of ten gunste van Nederland

komen. In het LEF-B worden ontvangsten en uitgaven verantwoord die Nederland uiteindelijk ten bate, dan wel ten laste van de Europese Unie brengt. Hierbij gaat het onder meer om heffingen in het verkeer met niet-lidstaten en diverse landbouwsubsidies.

Hoewel de beide afdelingen van het LEF gescheiden zijn, kunnen zij niet los van elkaar worden gezien.

De diverse landbouwsubsidies worden bekostigd uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw. Hiervoor dient iedere lidstaat een jaardeclaratie in bij de Europese Commissie. Indien de Commissie de declaratie goedkeurt, volgt verrekening. Indien de Commissie de Nederlandse declaratie afkeurt moet het bedrag dat hiermee gemoeid is (de «claim») ten laste van het LEF-A (en dus ten laste van de Rijksbegroting) worden gebracht.

Bovendien hebben de twee afdelingen één geïntegreerde administratie. Hoewel er wel aparte rekeningen voor het LEF-A en het LEF-B worden opgesteld, is er sprake van een gemeenschappelijke saldibalans, waarop zowel posten uit het LEF-A als uit het LEF-B voorkomen.

De AD gaf over 1994 een verklaring met beperking bij de financiële verantwoording van het LEF-A af. Het voorbehoud betrof de posten op de gezamenlijke saldibalans die op het LEF-B betrekking hebben. Op grond hiervan rapporteerde de Rekenkamer in haar Rapport bij de financiële verantwoording over 1994 dat onzekerheid bestond over de rechtmatigheid van posten op de saldibalans ter grootte van f 1,1 miljard debet en f 151 miljoen credit. De Rekenkamer kondigde aan dat zij zou overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet, indien in 1995 opnieuw een goedkeurende accountantsverklaring bij het LEF zou ontbreken.

Eind februari 1996 deelde het ministerie de Rekenkamer per brief mee dat er nog onvoldoende tijd geweest was om zodanige resultaten te boeken dat over 1995 kan worden beschikt over een accountantsverklaring bij het LEF (in het bijzonder het LEF-B). Hij achtte het reëel om te streven naar een accountantsverklaring over 1996 bij het LEF als geheel. De brief van de secretaris-generaal ging vergezeld van een plan van aanpak met een overzicht van maatregelen en een tijdpad aan de hand waarvan het gestelde doel dient te worden bereikt.

De Rekenkamer stelde vast dat de in plan van aanpak en stappenplan voorgestelde maatregelen uitmondten in een aantal concrete producten, namelijk een planningsmemorandum, een controleplan, een samenvattend accountantsrapport met een accountantsverklaring, deelrapporten bij de financiële verantwoordingen van de betaalorganen en een rapport van bevindingen voor de EC met bijbehorende verklaring. Het geheel moet leiden tot een goedkeurende accountantsverklaring over 1996 bij het LEF als geheel.

De bij de diverse activiteiten en maatregelen genoemde data passen in de voorgestelde controle-aanpak.

Daarnaast merkte de Rekenkamer op dat met ingang van het Brusselse boekjaar 1996 – dat loopt van 16 oktober 1995 tot en met 15 oktober 1996 – de afrekeningsprocedure bij het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (overigens niet bij de andere fondsen) verandert. In het vervolg moet de AD, afgezien van een rapport van bevindingen over een door haar uitgevoerde audit, ook een verklaring afgeven waarin zij vermeldt of zij een redelijke zekerheid heeft verkregen dat de bij de Commissie in te dienen rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn en dat de interne controle-procedures naar tevredenheid hebben gewerkt. Deze verklaring moet mede betrekking hebben op de



opzet en de werking van derdencontroles door Douane, Algemene Inspectiedienst en andere instanties.

De Rekenkamer meent dat door uitvoering van de werkzaamheden die nodig zijn om te komen tot de verklaring (door de AD overigens niet opgevat als een accountantsverklaring) ten behoeve van de Europese Commissie, een deel van de belemmeringen die nationaal bestaan om te komen tot een accountantsverklaring bij het LEF worden weggenomen. De verklaring ten behoeve van de Europese Commissie moet namelijk tevens betrekking hebben op de controles op gegevens van derden.

De Rekenkamer concludeerde dat ook over 1995 nog niet beschikt kan worden over een goedkeurende accountantsverklaring bij het LEF. Wel beschikt het ministerie over een plan van aanpak met concrete en controleerbare maatregelen om te komen tot een goedkeurende accountantsverklaring over 1996 bij het LEF als geheel.

Gelet op dit plan van aanpak maakt de Rekenkamer geen bezwaar bij het ontbreken van een goedkeurende accountantsverklaring bij het LEF over 1995. Echter, over 1996 zal de Rekenkamer de uitwerking van het plan van aanpak nauwlettend volgen en aan de hand hiervan overwegen of zij bezwaar zal maken.

Vanwege het ontbreken van een goedkeurende accountantsverklaring merkt de Rekenkamer de desbetreffende posten op de saldbalans als onzeker aan (zie 3.4).

### **2.3 Voorkoming van kortingen**

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1994 merkte de Rekenkamer over de voorkoming van kortingen op de Nederlandse declaratie bij het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw op dat weliswaar een aantal positieve ontwikkelingen in gang was gezet, doch dat het risico dat de ec een claim zou leggen door het ministerie niet geheel was afgedekt.

Gelet op het financiële risico voor het Rijk volgde de Rekenkamer de voortgang van de activiteiten van het ministerie.

In 1995 bleken enkele maatregelen om claims uit Brussel zoveel als mogelijk te voorkomen inmiddels verder ontwikkeld en geïmplementeerd te zijn. De «Gedragscode medebewind gemeenschappelijk landbouwbeleid» is inmiddels van kracht, het Coördinerend Bureau (aanspreekpunt voor de controlerende diensten van de EU) is operationeel, de begeleidingsteams zoeken voor lopende uitvoeringsproblemen naar oplossingen, van diverse verordeningen zijn interpretaties verzameld en een aantal betaalorganen is inmiddels permanent erkend.

Bij deze positieve ontwikkelingen vielen echter verschillende kanttekeningen te plaatsen.

Een extern onderzoeksbureau heeft in opdracht van het ministerie een onderzoek ingesteld naar knelpunten in het functioneren van het Coördinerend Bureau. Hieruit kwam naar voren dat de feitelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid betrokken instanties en directies niet helder is en niet consistent met de taakomschrijving.

Volgens de minister zou de rol van het bureau door de rapportage naar verwachting nog in 1996 worden verhelderd en versterkt.

De erkenningsprocedure van betaalorganen door FEZ is inmiddels afgerond, maar bij vijf van de tien betaalorganen is sprake van een tijdelijke erkenning voor de periode van één jaar. Op het tijdig opheffen van tijdens de erkenningsperiode geconstateerde manco's en tekortko-

mingen bleek niet systematisch door het ministerie te worden toegezien. De EC, die inmiddels onderzoek heeft verricht naar de erkenning van betaalorganen, constateerde bij de erkenningsprocedure een aantal tekortkomingen. Zij beschouwt onder meer de door Nederland voor erkenning gehanteerde criteria als incompleet. In haar onderzoek signaleerde de EC ook het ontbreken van een door het ministerie voorgeschreven specifieke termijn waarbinnen de tekortkomingen opgelost moeten zijn.

De minister deelde de Rekenkamer mee dat een plan van aanpak was opgesteld om uiterlijk op 15 oktober 1996 de voorlopig erkende betaalorganen voor onbepaalde tijd te kunnen erkennen. In haar samenvattende rapport over 1995 stelt de AD echter dat de beoogde erkenning per 15 oktober 1996 nog geenszins is verzekerd.

Met het opstellen van de controlememoranda bleek nog niet de beoogde voortgang geboekt te zijn. Aangezien het ministerie zelf groot belang hecht aan deze memoranda en ook de EC hier inmiddels op heeft aangedrongen moeten zij alsnog op korte termijn in definitieve vorm worden opgesteld.

Tenslotte is bij de directie Internationale Zaken inmiddels een groot aantal interpretaties van EU-landbouwregelingen voorhanden. Het opzetten van de noodzakelijk geachte, geautomatiseerde database bleek om een aantal technische redenen onmogelijk. De Rekenkamer stelde vast dat de huidige, niet-geautomatiseerde verzameling nog moet worden gecompleteerd.

In zijn reactie kondigde de minister aan dat binnenkort een inhaalslag zal worden gestart met betrekking tot het invoeren van interpretaties uit het verleden in het bestand.

De Rekenkamer concludeerde dat er enige vooruitgang is geboekt bij het treffen van maatregelen ter voorkoming van claims, maar dat een aantal in het voorgaande onderzoek aangekondigde maatregelen niet verder is ontwikkeld. Mede gezien de bevindingen van de EC naar aanleiding van de erkenning van betaalorganen, dient het ministerie er op toe te zien dat de verschillen van inzicht met de EC op korte termijn worden opgelost. De geconstateerde tekortkomingen bij de betaalorganen dienen met de grootst mogelijke spoed weggewerkt te worden.

De minister vatte zijn reactie samen door te stellen dat goede voortgang is geboekt bij het treffen van maatregelen ter voorkoming van claims. Gezien de bevindingen van haar onderzoek vindt de Rekenkamer dit een te positieve stelling.

Na afronding van het onderzoek bleek dat de EC naar aanleiding van haar controles inzake het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw over de jaren 1993 en 1994 voornemens is een correctie op de Nederlandse declaratie op te leggen van circa f 33 miljoen. Over de afrekening over 1995 werd nog geen mededeling gedaan.

## **2.4 Rekening 1995 LEF-B**

De rekening van het LEF-B over 1995 inzake de eigen middelen van de EG (landbouwheffingen) uitgaven en ontvangsten van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, omvat f 4 488,9 miljoen aan uitgaven en f 4 464,8 miljoen aan ontvangsten.

### 3 FINANCIËLE VERANTWOORDING

#### 3.1 Rekening

De rekening 1994 van het LEF-A toont een bedrag van f 71 miljoen aan uitgaven, f 71 miljoen aan ontvangsten en f 71,3 miljoen aan verplichtingen<sup>1</sup>.

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 voldoet aan de eisen.

#### 3.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 1 laat het totaalbedrag van de saldibalans 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 totaalbedrag aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wél overschrijden.

**Overzicht 1**  
**Saldibalans 1995, Landbouw-Egalisatiefonds (bedragen x f 1 miljoen)**

	Debet	Credit
Totaal	3 004,6	3 004,6
Niet beoordeeld <sup>1</sup>	392,7	1 815,1
Beoordeeld	2 611,9	1 189,5
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	1 450,1	1 023,0
Fouten/onzekerheden	1 161,8	166,5

<sup>1</sup> Zie paragraaf 2.5 van het Algemeen gedeelte van deze bundel.

Op de fouten/onzekerheden is in punt 2.2 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 een bedrag van f 1 161,8 miljoen debet en een bedrag van f 166,5 miljoen credit betreffende uitgaven, verplichtingen en ontvangsten buiten begrotingsverband op de saldibalans.

Vanwege tekortkomingen in de accountantscontrole bestaat voor dit bedrag onzekerheid over de rechtmatigheid.

<sup>1</sup> Het verplichtingenbedrag omvat een totaal van f 12,6 miljoen aan begrotingsoverschrijdingen; bij de uitgaven bedragen de overschrijdingen f 12,6 miljoen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar oordeel op dit punt moeten herzien.

**BIJLAGE****Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1995 (bedragen x f 1 miljoen)**

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden <sup>1</sup>	oordeel/ oorzaak	paragraaf
5a/b en 6a	Heffingen	1 110,7	1 110,7		2.2
8b	Vorderingen	109,3	109,3		2.2
9b	Schulden	7,4	7,4		2.2
11a	Verplichtingen	100,9	100,9		2.2
Totaal fouten/onzekerheden		1 328,3			

<sup>1</sup> De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat met betrekking tot de uitgaven en ontvangsten, vorderingen en verplichtingen van LEF-B geen accountantsverklaring wordt afgegeven.

## **RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET GEMEENTEFONDS**

### **Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>228</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>228</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>228</b>
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>228</b>
3.1	Rekening	228
3.2	Toelichting bij de rekening	228
3.3	Saldibalans met toelichting	228
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	229

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Gemeentefonds. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

### **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Gemeentefonds.

Het Gemeentefonds wordt beheerd door de ministers van Binnenlandse Zaken en 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 van dat ministerie.

### **2 FINANCIËEL BEHEER**

De accountantsdienst van het Ministerie van Financiën (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording van het Gemeentefonds over het jaar 1995 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1995. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

### **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

#### **3.1 Rekening**

De rekening 1995 van het Gemeentefonds bevat een bedrag van f 17 891,1 miljoen aan verplichtingen, f 17 898,3 miljoen aan uitgaven en f 16 721,1 miljoen aan ontvangsten. De Rekenkamer heeft met redelijke zekerheid kunnen vaststellen dat de rekening geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Wel omvat het bedrag van de verplichtingen en uitgaven een bedrag van in totaal f 0,04 miljoen respectievelijk f 0,04 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.

#### **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 staan een debet- en creditbedrag van f 71 720,9 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 36 414,6 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag heeft zij f 71 698,1 miljoen niet beoordeeld (zie punt 2.5 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 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 verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de wettelijke regelingen.

# **RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET INFRASTRUCTUURFONDS**

## **Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>231</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>231</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>232</b>
2.1	Accountantscontrole	232
2.2	Contractuitgaven	232
2.3	Ontvangsten	233
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>234</b>
3.1	Rekening	234
3.2	Toelichting bij de rekening	234
3.3	Saldibalans met toelichting	234
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	235
	Bijlage	236



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Infrastructuurfonds, dat wordt beheerd door de minister van Verkeer en Waterstaat. In 100% van de verplichtingen, 94,9% van de uitgaven en 99,9% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Bij de directie Noord-Brabant van de Rijkswaterstaat onderzocht de Rekenkamer of de contractadministraties in de grond-, water- en wegebouw in 1995 op juiste en volledige wijze werden gevoerd. Van de dertien gecontroleerde contracten met een gezamenlijk financieel belang van ruim f 42 miljoen, waren er bij acht tekortkomingen. Zo maten in een aantal gevallen aannemer en toezichthouders van de Rijkswaterstaat gezamenlijk de door de aannemer geleverde prestaties. Volgens de richtlijnen behoort Rijkswaterstaat onafhankelijk van de aannemer te meten. Hoewel het toezicht op de door de aannemer geleverde prestaties in de praktijk nog onvoldoende was, beschikte de directie in opzet wel over een toereikend systeem van interne controle.

Voor het totaal aan contractuitgaven in de grond-, water- en wegebouw die binnen het Infrastructuurfonds vallen, had de Rekenkamer voor een bedrag van ruim f 294 miljoen geen zekerheid over de rechtmatigheid. Een bedrag van f 9 miljoen beoordeelde zij als onrechtmatig.

Bij de per 1 april 1995 gewijzigde Wet op de Motorrijtuigenbelasting zijn als gevolg van aanloopproblemen aanslagen over 1995 pas in 1996 opgelegd en ontvangen. Hierdoor is de opbrengst voor het Infrastructuurfonds voor circa f 37 miljoen onvolledig.

## **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 1995 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. 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 Infrastructuurfonds over 1995.

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 1995 van het Infrastructuurfonds gegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1995. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

### **2.2 Contractuitgaven**

De Rekenkamer onderzocht bij de directie Noord-Brabant van de Rijkswaterstaat of de contractadministraties in de grondwater- en wegebouw in 1995 op juiste en volledige wijze werden gevoerd. Centrale vraag daarbij is in hoeverre de door de aannemer geleverde prestaties gecontroleerd waren door eigen metingen van toezichthouders van Rijkswaterstaat. De aanschrijving Uniformering Contractenadministratie stelt onder meer eisen aan de vastlegging en totstandkoming van meetgegevens. Zo is het niet toegestaan dat aannemers en toezichthouders samen het meetresultaat bepalen.

De Rekenkamer constateerde dat de directie Noord-Brabant de geldende regelgeving duidelijk in een werkboek voor de medewerkers heeft vastgelegd. De opzet van de interne controle voldeed aan de eisen.

Om een beeld te krijgen van de werking van de interne controle, controleerde de Rekenkamer dertien contractadministraties. In totaal was met deze dertien contracten in 1995 f 42,4 miljoen gemoeid. Dit was circa 20 procent van de totale contractuitgaven in de grond-, water- en wegebouw van de directie Noord-Brabant in 1995.

De Rekenkamer signaleerde de volgende tekortkomingen:

- Bij vijf contracten zijn de door de aannemer verrichte prestaties niet onafhankelijk door de toezichthouders van de Rijkswaterstaat vastgesteld.
- Bij drie contracten werden de oorspronkelijke primaire gegevens weggegooid, waardoor de juistheid van de gegevens in de administratie niet was vast te stellen.
- Bij drie contracten waren van een deel van de kleine besteksposten de prestaties niet vastgesteld. Dit vond zijn oorzaak in een onjuiste interpretatie van de regelgeving door de directie Noord-Brabant. Deze omissie is inmiddels (in december 1995) door de directie Noord-Brabant rechtgezet.
- Bij een contract schoot de controle van de bestanden die werden gebruikt om de prestaties van de aannemers vast te stellen tekort.
- Bij een contract waren de vastleggingen onvoldoende om de geleverde prestaties vast te stellen.

Ook de Controller Contracten (die er namens de opdrachtgever op toeziet dat de contractenadministratie volgens de regels gevoerd wordt) meldde in zijn controlerapporten dat niet altijd sprake was van een onafhankelijke totstandkoming van gegevens. De Controller Contracten stelde dat de tekortkomingen geen of nauwelijks gevolg hebben voor de rechtmatigheid. Deze opvatting achtte de Rekenkamer onjuist. Indien de totstandkoming van de primaire gegevens onjuist is, bijvoorbeeld door

samen meten, is de rechtmatigheid van de desbetreffende uitgaven altijd in het geding.

De Controller Contracten gaf aan dat zijn aanbevelingen vaak niet voldoende werden opgevolgd. Dit zou naar de mening van de Rekenkamer het gevolg kunnen zijn van diens onjuiste conclusie ten aanzien van de rechtmatigheid, waardoor het belang van zijn opmerkingen onvoldoende wordt onderkend.

De Rekenkamer concludeerde dat het contractbeheer bij de regionale directie Noord-Brabant de nodige aandacht kreeg. Het systeem van interne controle voldeed in opzet aan de daaraan te stellen eisen, de werking echter nog niet.

Bij vijf van de dertien door de Rekenkamer gecontroleerde contracten was het contractbeheer goed, bij de overige acht waren er tekortkomingen. Deze hadden deels betrekking op essentiële aspecten van de regelgeving (ten onrechte samen meten, weggooien van primaire gegevens). Zowel het toezicht op de uitvoering als de vastlegging van de door de aannemer geleverde prestaties was volgens de Rekenkamer nog onvoldoende. Voor de onderzochte periode concludeerde de Rekenkamer dan ook dat de rechtmatigheid van de desbetreffende contractuitgaven onvoldoende gewaarborgd was.

De minister van Verkeer en Waterstaat schreef in haar reactie dat het niet onafhankelijk vaststellen van door de aannemer geleverde prestaties binnen de directie Noord-Brabant geen gangbare praktijk was. Door middel van voorlichting en instructie aan het personeel was nogmaals benadrukt dat deze handelwijze niet is toegestaan. Ook waren maatregelen genomen om te voorkomen dat oorspronkelijke primaire gegevens worden weggegooid.

Enkele van de door de Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen hadden volgens de minister betrekking op de toepassing van andere, nieuwe contractvormen. Ten tijde van de uitvoering van deze contracten waren nog geen richtlijnen aanwezig hoe terzake diende te worden gehandeld. Met ingang van het dienstjaar 1996 is in het ontbreken van regelgeving voorzien.

Afsluitend merkte de minister op dat in het kader van het contractbeheer bij de directie Noord-Brabant goede vorderingen zijn gemaakt. Verdere verbeteringen zijn echter mogelijk en noodzakelijk, aldus de minister. Volgens haar was, mede gezien de bevindingen van de AD over het dienstjaar 1995, de rechtmatigheid van de uitgaven in voldoende mate gewaarborgd.

De Rekenkamer merkt bij dit laatste op dat zij op dat punt tot een ander oordeel komt. Overigens stemt het haar tevreden dat de minister het belang van verbetering inziet.

## **2.3 Ontvangsten**

Bij de per 1 april 1995 gewijzigde Wet op de Motorrijtuigenbelasting zijn als gevolg van aanloopproblemen aanslagen over 1995 tot een bedrag van rond f 95 miljoen pas in 1996 opgelegd en ontvangen. Derhalve is de verantwoorde ontvangst voor dat bedrag onvolledig. Het aandeel van het Infrastructuurfonds daarin bedraagt circa f 37 miljoen (artikel 06.01 Infrastructuurtoeslag op motorrijtuigenbelasting).

Daarnaast was een bedrag van f 1,5 miljoen niet ontvangen op artikel 03.01 Ontvangsten ten behoeve van investeringsbijdragen spoorwegen. Het ministerie had dit bedrag bij de gemeente Rijswijk in rekening moeten

brengen als bijdrage in de kosten van de spoorwegverdubbeling Den Haag Hollands Spoor – Rijswijk.

### 3 FINANCIËLE VERANTWOORDING

#### 3.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1995 van het Infrastructuurfonds 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 1995, Infrastructuurfonds (x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen <sup>1</sup>	Uitgaven <sup>1</sup>	Ontvangsten
Totaal	8 792,4	5 950,3	6 650,0
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	8 792,4	5 646,9	6 650,0
Fouten en onzekerheden	0	303,4	0
Onvolledigheid			38,5

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 2258,8 miljoen respectievelijk f 0,5 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.

De fouten en onzekerheden betroffen vier uitgavenartikelen, die alle betrekking hebben op contractuitgaven in de grond-, water- en wegenbouw. Bij deze artikelen heeft de Rekenkamer vanwege tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor een bedrag van f 294,4 miljoen. Verder waren de uitgaven voor een bedrag van f 9 miljoen onrechtmatig vanwege onder meer te vroeg betalen, ongeautoriseerd betalen en betalen bij nog niet geleverde prestaties.

Het betreft de artikelen 01.01 (Investeringen rijkswegen), 01.02 (Onderhoud rijkswegen), 02.01 (Investeringen rijksvaarwegen) en 02.02 (Onderhoud rijksvaarwegen).

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

#### 3.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening 1995 niet geheel toereikend is. De verklaringen van de verschillen tussen begroting en realisatie zijn nog niet op het vereiste niveau.

#### 3.3 Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staat een debet- en creditbedrag van f 26 823,1 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 26 002,9 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 7 554,6 miljoen niet (zie punt 2.5 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel).

De Rekenkamer heeft in de beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten en onzekerheden aangetroffen. 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 de verklaringen van de verschillen tussen begroting en realisatie in de toelichting bij de rekening.

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

- een bedrag van f 294,4 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid had;
- een bedrag van f 9 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was uitgegeven;
- een bedrag van f 38,5 miljoen aan ontvangsten waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het ten onrechte niet ontvangen was.

**BIJLAGE****Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1995 (bedragen x f 1 miljoen)**

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	reden	para graaf
01.01	Investerings rijkswe- gen	1 060,5	3,0	Onrechtmatig, onverschuldigd betaald	3.1
			137,0	Onzeker, tekortkomin- gen AO	
01.02	Onderhoud rijkswe- gen	746,3	2,0	Onrechtmatig, onverschuldigd betaald	3.1
			92,9	Onzeker, tekortkomin- gen AO	
02.01	Investerings rijks- vaarwegen	194,8	2,0	Onrechtmatig, onverschuldigd betaald	3.1
			26,0	Onzeker, tekortkomin- gen AO	
02.02	Onderhoud rijks- vaarwegen	346,6	2,0	Onrechtmatig, onverschuldigd betaald	3.1
			38,5	Onzeker, tekortkomin- gen AO	
totaal fouten en onzekerheden			303,4		

**Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1995 (bedragen x f 1 miljoen)**

artikel	omschrijving	omvang	fouten/ onzeker- heden	reden	paragraaf
06.01	Infrastructuur-toeslag op motorrijtuigenbe- lasting	1 824,1	37,0	Onrechtmatig, onvol- ledig, tekortkomingen AO	2.3
03.01	Ontvangsten t.b.v. investeringsbijdragen spoorwegen	14,5	1,5	Onrechtmatig, onvol- ledig	2.3
Onvolledig		38,5			

## **RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET FONDS ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERKING**

### **Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>238</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>238</b>
<b>2</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>238</b>
<b>3</b>	<b>Financiële verantwoording 1995</b>	<b>238</b>
3.1	Rekening	238
3.2	Toelichting bij de rekening	239
3.3	Saldibalans met toelichting	239
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	239

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1995 van het Fonds economische structuurversterking. In de uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

### **1 INLEIDING**

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1995 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Fonds economische structuurversterking.

De Wet Fonds economische structuurversterking (FES) werd op 21 december 1995 ingesteld met terugwerkende kracht tot 1 januari 1993 (Stb. 1996, 51). Het fonds wordt beheerd door de ministers van Financiën en van Economische Zaken. Het wordt gevoed door een deel van de aardgasbaten en door de opbrengsten uit het vervreemden van vermogensbestanddelen van het rijk. Uit het fonds kunnen bijdragen worden toegekend aan andere begrotingen van het rijk voor financiering van investeringsprojecten van nationaal belang op het gebied van onder andere verkeers- en vervoersinfrastructuur, technologie-telecommunicatie- en kennisinfrastructuur en de stedelijke hoofdstructuur.

Dit rapport betreft de ontvangsten van het fonds en de verdeling van de uitgaven over de uitvoerende departementen. De ontvangende departementen zijn verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de besteding van de bijdragen.

### **2 FINANCIËEL BEHEER**

De accountantscontrole op het FES wordt verricht door de accountantsdienst van het Ministerie van Economische Zaken (AD). De AD gaf een goedkeurende verklaring af bij de financiële verantwoording van het FES over 1995. De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording van het FES over 1995. Haar oordeel is dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

### **3 FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995**

#### **3.1 Rekening**

De rekening 1995 van het Fonds economische structuurversterking bevat een bedrag van f 1 459,9 miljoen aan uitgaven en f 4 009,8 miljoen aan ontvangsten.

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

Het bedrag aan uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 0,9 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.

De bedragen in de rekening bevatten tevens de voor- of nadelige begin- en eindsaldi. Dit maakt de opgenomen bedragen weinig inzichtelijk. De Rekenkamer adviseert de mogelijkheden voor verbetering van de inzichtelijkheid te onderzoeken.



### **3.2 Toelichting bij de rekening**

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen. Zij adviseert echter de informatieve waarde van de toelichting te vergroten door daarin inzicht te verschaffen in de ten laste van het FES gedane toezeggingen.

### **3.3 Saldibalans met toelichting**

Op de saldibalans staan een debet- en creditbedrag van f 6 248,7 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 1 459,9 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag heeft zij f 4 009,8 miljoen niet beoordeeld (zie punt 2.5 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 1995 van het FES 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 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 1995 VAN HET RIJK**

## **Inhoud**

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>241</b>
<b>2</b>	<b>Begrotingsjaar 1995</b>	<b>241</b>
2.1	Nieuwe procedure	241
2.2	Accountantscontrole	241
2.3	Oordeel Rekenkamer	241
<b>3</b>	<b>Begrotingsjaren 1992, 1993 en 1994</b>	<b>242</b>
3.1	Oude procedure	242
3.2	Stand van de afhandeling	242
<b>4</b>	<b>Verklaring van goedkeuring</b>	<b>243</b>
<b>5</b>	<b>Overzicht van afwikkeling bezwaren</b>	<b>243</b>

## **1 INLEIDING**

Dit rapport behandelt de goedkeuring van de financiële verantwoording 1995 van het Rijk. Met ingang van dit begrotingsjaar brengt de Algemene Rekenkamer over de financiële verantwoording van het Rijk een afzonderlijk rapport uit. De aanleiding hiervoor is de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet, waardoor de procedure voor de goedkeuring van de financiële verantwoording van het Rijk is versneld.

Behalve deze verklaring bevat dit rapport de stand van de goedkeuring van de financiële verantwoordingen 1992, 1993 en 1994 van het Rijk, die nog volgens de oude procedure verloopt.

Aan het slot van dit rapport is een overzicht opgenomen van bezwaren die de Rekenkamer gemaakt en gehandhaafd heeft en de reactie van de minister daarop.

## **2 BEGROTINGSJAAR 1995**

### **2.1 Nieuwe procedure**

De versnelling van de verantwoordingsprocedure heeft betrekking op het opstellen en goedkeuren van de financiële verantwoording van het Rijk.

De minister van Financiën stelt de financiële verantwoording van het Rijk samen. Deze bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en de op deze rekening aansluitende saldibalans per 31 december. De minister zendt deze verantwoording uiterlijk op 15 mei van het jaar volgend op het begrotingsjaar naar de Rekenkamer ter goedkeuring.

De Rekenkamer stelt een verklaring van goedkeuring op bij de financiële verantwoording van het Rijk en zendt deze verklaring uiterlijk op 1 september van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de Staten-Generaal en aan de betrokken ministers.

### **2.2 Accountantscontrole**

De accountantsdienst van het Ministerie van Financiën (AD) heeft de financiële verantwoording 1995 van het Rijk onderzocht en daarover een rapport uitgebracht. De AD is van oordeel dat deze financiële verantwoording aansluit op de financiële verantwoordingen van de departementen en de begrotingsfondsen en dat deze verantwoording volgens de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld.

### **2.3 Oordeel Rekenkamer**

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de AD de noodzakelijke werkzaamheden goed heeft uitgevoerd. De totalen van de uitgaven en ontvangsten van de financiële verantwoordingen van de departementen en de begrotingsfondsen sluiten aan op de totalen van uitgaven en ontvangsten die opgenomen zijn in de financiële verantwoording van het Rijk.

De Rekenkamer voert geen verdere werkzaamheden uit voor de goedkeuring van de financiële verantwoording. Zij gaat ervan uit dat haar onderzoek naar het financieel beheer van de ministers en de financiële verantwoordingen van de departementen en begrotingsfondsen voldoende basis biedt om tot goedkeuring te besluiten. Over alle financiële verantwoordingen 1995 heeft zij een rapport uitgebracht. Omdat haar onderzoek niet heeft geleid tot bezwaren die nog afgewikkeld moeten worden, zijn er geen beletselen voor de goedkeuring.

De verklaring van goedkeuring van de financiële verantwoording 1995 van het Rijk heeft betrekking op het totaal van de rijksuitgaven ten bedrage van f 257 954,8 miljoen en het totaal van de rijksontvangsten ten bedrage van f 258 315,4 miljoen. Op de saldibalans per 31 december 1995 staat een debet- en creditbedrag van f 1 646 439,9 miljoen.

### **3 BEGROTINGSJAREN 1992, 1993 EN 1994**

#### **3.1 Oude procedure**

De opstelling en goedkeuring van de rekeningen en saldibalansen van het Rijk voor de jaren 1992, 1993 en 1994 verlopen nog volgens de oude procedure. Dat betekent dat de Rekenkamer alle financiële verantwoordingen van de departementen en de begrotingsfondsen van een begrotingsjaar moet onderzoeken. Als vervolgens 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 een aantekening, aan de minister van Financiën aan. Vervolgens biedt deze ze aan de Staten-Generaal aan, opdat deze hem decharge kunnen verlenen. De dechargeverlening is het sluitstuk van de verantwoordingsprocedure.

#### **3.2 Stand van de afhandeling**

De Tweede Kamer stelde de rekening 1992 van het Rijk op 12 september 1995 vast en daarmee was de minister van Financiën gedechargeerd; de Eerste Kamer volgde op 3 oktober 1995. De financiële verantwoording 1992 van het Rijk is daarmee voltooid.

In juli 1996 heeft de Rekenkamer de rekening en saldibalans 1993 van het Rijk goedgekeurd. In het rechtmatigheidsonderzoek 1993 handhaafde de Rekenkamer haar bezwaar tegen tekortkomingen in het financieel beheer van de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Op grond van de Comptabiliteitswet kan de Rekenkamer in zo'n geval een aantekening plaatsen bij de rekening van het Rijk. Zij heeft echter besloten dit bij de goedkeuring 1993 niet te doen omdat de tekortkoming niet had geleid tot een belangrijke onzekerheid over de rechtmatigheid van de in de rekening opgenomen bedragen.

In juli 1996 ontving de Rekenkamer de rekening van het Rijk 1994 en de saldibalans per 31 december 1994. Zij heeft echter voorrang gegeven aan de werkzaamheden voor de goedkeuring van de financiële verantwoording 1995, omdat zij volgens de nieuwe procedure wettelijk verplicht is deze uiterlijk 1 september 1996 aan de Staten-Generaal te zenden. De Rekenkamer acht niet onoverkomelijk dat zij de werkzaamheden voor de goedkeuring van de financiële verantwoording 1994 daardoor nog niet af heeft kunnen ronden. Zij heeft over alle financiële verantwoordingen 1994 van de departementen en de begrotingsfondsen een rapport uitgebracht. Haar bezwaar tegen een onderdeel van de financiële verantwoording van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft geleid tot een indemniteitswet. Er hoeft alleen vastgesteld te worden of de afzonderlijke rekeningen 1994 aansluiten op de rekening 1994 van het Rijk. De saldibalans per 31 december 1994 van het Rijk kan invloed hebben op die per 31 december 1995. De overlopende posten van 1994 zijn opgenomen in de saldibalans 1995. Daarom heeft de Rekenkamer besloten voorbehoud te maken in de verklaring van goedkeuring 1995 voor de posten in de saldibalans 1994.

In het rapport bij de financiële verantwoording 1996 van het Rijk zal de Rekenkamer over de afhandeling hiervan berichten.

#### 4 VERKLARING VAN GOEDKEURING

De minister van Financiën heeft de financiële verantwoording 1995 van het Rijk op 15 mei 1996 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Wijzigingen ontving de Rekenkamer op 17 juli en 8 augustus 1996. De financiële verantwoording 1995 bestaat uit de rekening 1995 van het Rijk en de saldbalans per 31 december 1995 van het Rijk.

Artikel 52 van de Comptabiliteitswet geeft de Rekenkamer tot taak van deze financiële verantwoording uitsluitend te onderzoeken of zij aansluit op de financiële verantwoordingen 1995 van de ministeries en de begrotingsfondsen en volgens de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld.

Bij dit onderzoek heeft de Rekenkamer geen belangrijke tekortkomingen geconstateerd. Ingevolge artikel 105 van de Grondwet keurt de Rekenkamer de financiële verantwoording van het Rijk, zoals deze op 8 augustus 1996 samengesteld was, goed onder het voorbehoud dat:

- de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten worden vastgesteld door de Staten-Generaal;
- zij de financiële verantwoording 1994 van het Rijk goed zal keuren.

#### 5 OVERZICHT VAN AFWIKKELING BEZWAREN

jaar	bezwaar	ministerie of fonds	soort bezwaar	plan van aanpak	realisatie jaar t+1	realisatie jaar t+2	voorzicht
1993	DUO	BiZa	financieel beheer	ja	vertraging	vertraging	USZO
1994	UO	OCW	rechtmatigheid	ja	indemniteitswet		USZO
1995	géén	-	-	-	-	-	-

## **BIJLAGE 1 ALGEMENE INFORMATIE OVER HET RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK**

### **Inhoud**

<b>1</b>	<b>Onderwerpen</b>	<b>245</b>
1.1	Financiële verantwoording	245
1.2	Financieel beheer	245
1.3	Verband tussen financieel beheer en financiële verantwoording	246
<b>2</b>	<b>Ordelijk en controleerbaar</b>	<b>246</b>
<b>3</b>	<b>Tolerantiegrenzen</b>	<b>247</b>
<b>4</b>	<b>Bezwaren</b>	<b>248</b>
<b>5</b>	<b>Oordeelsvorming over voorschotten</b>	<b>249</b>

## **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 vier delen:

- 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 rekening bevat informatie over het desbetreffende begrotingsjaar. Hieruit is af te lezen wat de – door de wetgever vastgestelde – 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; deze 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 (bijvoorbeeld het zogenaamde parkeren van begrotingsgeld) 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 bepalen zelf 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 bezwaar te maken.

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 een voorstel van wet tot opheffing van het bezwaar aan de Tweede Kamer te zenden. Dit voorstel wordt openbaar behandeld. Als het voorstel 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.

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 een onderzoek aan de hand waarvan de Rekenkamer besluit of zij bezwaar zal maken. 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 ertoe 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.

Een van de uitgangspunten van het bezwaarbeleid van de Rekenkamer was dat zij slechts in uitzonderlijke gevallen zou overwegen bezwaar te maken tegen tekortkomingen in het financieel beheer die niet leiden tot onrechtmatigheden of onzekerheden in de financiële verantwoording. Dit uitgangspunt heeft de Rekenkamer in het afgelopen jaar verlaten. De volgende voorbeelden laten de reden hiervoor zien.

Bepalingen in de Algemene Bijstandswet maken het mogelijk dat onrechtmatige uitgaven van gemeenten niet altijd zichtbaar zijn in het oordeel over de financiële verantwoording. Ook bij andere specifieke uitgaven kan dit voorkomen. De Rekenkamer vindt dat als fouten bij de gemeenten het gevolg zijn van ontoereikend financieel beheer van de minister, dit in het rapport bij de financiële verantwoording van dit ministerie gesignaleerd moet worden en kan leiden tot een bezwaar tegen tekortkomingen in het financieel beheer.

Een ander voorbeeld zijn bijdragen die de Europese Unie rechtstreeks toekent aan provincie of gemeente. Bij misbruik hiervan kan een minister verantwoordelijk worden gesteld, bijvoorbeeld doordat een claim ten laste van zijn begroting komt. De ministers moeten dus maatregelen nemen om te waarborgen dat ze inzicht hebben in en invloed kunnen uitoefenen op de rechtmatige besteding van deze gelden.

## **5 OORDEELSVORMING OVER VOORSCHOTTEN**

Een voorschot is een vooruitbetaling op een aangegane verplichting op een moment waarop de andere partij de afgesproken prestatie nog moet leveren. Pas achteraf kan dus worden vastgesteld of de prestatie volgens afspraak geleverd is, dan wel of het voorschot conform de voorwaarden is besteed. Bij het afrekenen moet dit blijken uit bewijsmateriaal (een financiële verantwoording en een accountantsverklaring). Gebreken in de afrekening van voorschotten leiden tot onrechtmatigheid of tot onzekerheid over de rechtmatigheid. Bij afrekening in het jaar van de voorschotverstrekking heeft elke onrechtmatigheid of onzekerheid gevolgen voor de rekening van dat jaar. Meestal vindt de afrekening van voorschotten echter in een later jaar plaats. Als dan een onrechtmatigheid of onzekerheid aan het licht komt, kan die niet meer tot uitdrukking worden gebracht in het oordeel over de financiële verantwoording van het jaar waarin de voorschotten zijn verleend, maar ook vrijwel nooit in het oordeel over het jaar van afrekening. De afrekening laat namelijk in de rekening alleen sporen na als er extra geld is uitbetaald of als (een deel van) het voorschot wordt teruggevorderd.

Voorschotten vormen ook een post in de saldibalans. Alleen voorschotten die nog afgerekend moeten worden, staan in de saldibalans. Aangezien jaarlijks voor vele miljoenen aan voorschotten afgerekend wordt, had de Rekenkamer er behoefte aan gebreken in de afrekeningen op te nemen in haar oordeel over de financiële verantwoording van het Rijk. Zij heeft daarvoor de volgende oplossing gevonden. In het jaar van afrekening stelt zij vast of voldaan is aan de voorwaarden waaronder het voorschot is verstrekt en of de overeengekomen prestatie is geleverd. Onrechtmatigheden betekenen dat het voorschot ten onrechte is afgerekend. Om te bepalen of haar tolerantiegrenzen overschreden worden, zet zij de som van de tekortkomingen in de afrekening af tegen het totaal van de afgerekende voorschotten. Als de tolerantiegrenzen overschreden worden, is de tekortkoming een belangrijke fout.

Tot op heden is niet voorgeschreven dat in de financiële verantwoording melding gemaakt moet worden van het totale bedrag aan afgerekende voorschotten. De Rekenkamer heeft dit bedrag echter nodig om te bepalen of haar tolerantiegrenzen overschreden zijn. Sommige departementale financiële verantwoordingen leveren deze informatie al, waaronder die van Financiën. Deze minister heeft al regelgeving in voorbereiding waarbij in de toelichting bij de saldibalans meer informatie gevraagd wordt over de posten vorderingen en schulden. De Rekenkamer heeft de minister geadviseerd om ook over de voorschotten meer informatie te vragen.

Voor dit jaar (1995) heeft de Rekenkamer deze methode van oordeelsvorming toegepast wanneer zij over de noodzakelijke informatie kon beschikken. In alle gevallen heeft zij het totale bedrag aan afgerekende voorschotten kunnen achterhalen.