

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-3424344
Telefax 070-3424130

Aan de Minster-President,
Minister van Algemene Zaken
en
Aan de Minister van Economische Zaken

Ons kenmerk 844 R
14 augustus 1997

Betreft rapportage 'Wereldtentoonstelling Sevilla 1992'

Hierbij zenden wij u de door ons opgestelde rapportage 'Wereldtentoonstelling Sevilla 1992'. In deze rapportage hebben wij rekening gehouden met uw reactie van 21 oktober 1996 op de concept-rapportage.

Een afschrift van deze brief en de bijbehorende rapportage zenden wij ter kennisneming aan de Staten-Generaal. Het ligt niet in de bedoeling dat deze stukken als kamerstuk zullen worden gedrukt. Ook voor het overige is op de stukken geen actief openbaarmakingsbeleid van toepassing.

Algemene Rekenkamer

mr.dr. A.J.E. Havermans,
wnd. president

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

Bijlage

Wereldtentoonstelling Sevilla 1992

14 augustus 1997

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Een nationale zaak in private handen	3
3	Bestuur en intern toezicht	4
4	Financiën	5
5	Uitvoering	7
5.1	Vorbereiding	7
5.2	Aanbesteding	7
5.3	Contracten tussen uitvoerende stichting en uitvoerder.	8

I

Inleiding

De Rekenkamer heeft de voorbereiding, uitvoering en financiële afwikkeling van de Nederlandse inzending naar de wereldtentoonstelling in Sevilla 1992 onderzocht. Voor de realisatie van deze inzending was een stichting opgericht met een bestuur waarin vertegenwoordigers van de rijksoverheid en van sponsors uit het bedrijfsleven zitting hadden.

De verantwoordelijke bewindspersoon, de staatssecretaris van Economische Zaken, heeft de Tweede Kamer in mei 1993 een evaluatie doen toekomen. Op basis van deze evaluatie formuleerde zij een aantal richtlijnen voor de organisatie van toekomstige soortgelijke evenementen. Volgens de staatssecretaris zou een volgende keer zeer zorgvuldig moeten worden nagegaan welk nut een Nederlandse deelneming aan een wereldtentoonstelling heeft, welke boodschap moet worden uitgedragen en hoe. Er zou een centraal thema moeten worden vastgesteld en uitgewerkt, en pas daarna zou er op basis van vooraf vastgestelde, ondubbelzinnige criteria een goed onderbouwde beslissing genomen moeten worden over de opzet en inrichting van een paviljoen. Daarbij moest het accent veel sterker komen te liggen op de nationale Holland-promotie met een belangrijke culturele component dan op individuele, commerciële belangen. In een zo vroeg mogelijk stadium zou een reële begroting moeten worden opgesteld, uitgaande van de begrotingen van eerdere inzendingen en rekening houdende met geografische afstanden en ontwikkelingen van het algemene prijspeil in zowel Nederland als het ontvangende land. De overheid zou een centrale rol moeten spelen. Binnen de overheid zou volgens haar de beleidsmatige, centrale coördinatie het beste bij het Ministerie van Algemene Zaken (de RVD) kunnen worden gelegd. Een stichtingsvorm sloot zij niet uit, maar zo'n stichting zou moeten worden geleid door een in aantal beperkt bestuur dat zich onmiddellijk na de politieke beslissing over deelneming zou moeten richten op het formeren van een adequaat uitvoerend apparaat.

De Rekenkamer kan zich in deze richtlijnen volledig vinden. Haar bevindingen geven het College wel aanleiding om, conform art. 61, lid 1 CW, de ministers van Algemene Zaken en van Economische Zaken in aanvulling op de richtlijnen uit de evaluatie een aantal opmerkingen en bedenkingen mee te delen die van belang zijn met het oog op toekomstige deelname aan wereldtentoonstellingen. Daarbij baseert het College zich ook op bevindingen en aanbevelingen die bij eerdere gelegenheden al onder de aandacht van Regering en Staten-Generaal, onder meer in de rapporten over het subsidiebeheer en het contractbeheer, zijn gebracht¹.

¹ Subsidiebeheer (Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, 24 825, nrs. 1-2); Verslag 1991 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22560, nrs. 1-2).

2 Een nationale zaak in private handen

Deelname aan een wereldtentoonstelling is een zaak van nationaal belang. Dat maakt dat de kwaliteit van de realisatie volledig de verantwoordelijkheid is van de desbetreffende bewindspersoon. Deze bewindspersoon moet zichzelf in de gelegenheid stellen om die verantwoordelijkheid te dragen. Het oprichten van een stichting om de deelname gestalte te geven is gezien de behoefte aan slagvaardigheid en snelheid van uitvoering een werkbare keuze. Maar daarmee is wel de spanning geschapen tussen ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en een op afstand gezette (private) uitvoering anderzijds. Wanneer hierbij tevens de kwetsbaarheid van dergelijke nationale gebeurtenissen in aanmerking wordt genomen, dan betekent dit naar het oordeel van de Rekenkamer dat de verantwoordelijke bewindspersoon aan de voorbereiding, uitvoering en financiële afwikkeling een aantal strikte eisen moeten stellen. Deze eisen betreffen de ordelijkheid en controleerbaarheid van het beheer en waarborgen voor de kwaliteit van de uitvoering.

3 Bestuur en intern toezicht

Een stichtingsbestuur moet behalve klein en slagvaardig ook terzake kundig zijn. Minstens zo belangrijk is dat bestuursleden voldoende tijd beschikbaar hebben om aan hun bestuurstaak te besteden.

Besluitvormingsprocedures en taken en verantwoordelijkheden van de bestuursleden dienen duidelijk te zijn vastgelegd. Voorkomen moet worden dat bestuursleden in dubbele loyaliteiten of onverenigbare functies terecht kunnen komen.

Financiële deskundigheid dient in het bestuur stevig vertegenwoordigd, en met voldoende bevoegdheden bekleed te zijn.

Een onafhankelijk intern toezichtsorgaan met duidelijke bevoegdheden dient toezicht te houden op het bestuurlijk functioneren en het naleven van de statuten. Dit orgaan dient besluiten met belangrijke financiële gevolgen goed te keuren.

4

Financiën

Een goed onderbouwde startbegroting voorkomt veel spanning, ergernis en vertraging. Dit dient een reële begroting te zijn, gebaseerd op eerdere ervaringen en rekening houdend met het inflatiepeil. De uitvoerende stichting moet zich van begin af aan verzekerd weten van dekking van de (reële) begroting. Dat betekent dat niet met de uitvoering gestart moet worden zolang er nog ongedekte tekorten op de begroting zijn.

Bijdragen van derden dienen niet de sluitpost van de begroting te zijn (het ongedekte gat), maar moeten op basis van (markt)onderzoek reëel worden geschat. Alleen zo kan worden voorkomen dat er de facto sprake is van een half-open-einde regeling.

De voorschriften die gelden voor de rijksdienst, zoals neergelegd in het HAFIR, dienen het uitgangspunt te zijn voor de voorschriften die de bewindspersoon aan de uitvoerende stichting oplegt. Daar waar dit niet mogelijk is, moeten regels gesteld worden die dezelfde intentie en kracht van werking hebben. Ook de vergoedingsregeling voor onkosten van bestuur en werkapparaat dient aan te sluiten bij wat in de rijksdienst voorgeschreven is.

Aan de ordelijkheid en controleerbaarheid (AO/IC) van het financieel beheer moeten strenge eisen gesteld worden, inclusief een zo ver mogelijk doorgevoerde functiescheiding. Met de externe accountant moet een protocol worden overeengekomen dat toegesneden is op controle van naleving van de subsidievoorwaarden en overige aan de uitvoerende stichting opgelegde regels. Dit betekent tevens dat in het budget voor de uitvoeringsorganisatie voldoende middelen moeten worden gereserveerd voor de administratieve organisatie, de interne en de externe controle.

De externe accountant moet opdracht krijgen tussentijds toe te zien op de naleving van de AO/IC-regels en het bestuur van de stichting daarover te informeren.

5 Uitvoering

5.1 Voorbereiding

Een ruime voorbereidingstijd, vroegtijdige ondersteuning van het stichtingsbestuur door een goed toegerust werkapparaat en tijdige inschakeling van materiedeskundigen zijn noodzakelijke voorwaarden voor een zorgvuldige uitvoering.

5.2 Aanbesteding

Wanneer de stichting de uitvoering of delen daarvan uitbesteedt, dient de verantwoordelijke bewindspersoon zich ervan te verzekeren dat de aanbesteding en de gunning aan een aantal voorwaarden voldoen.

Voorwaarden voor de aanbesteding zijn:

- uitgangspunten voor de verlangde prestaties moeten duidelijk zijn vastgelegd;
- er dient een open en transparante concurrentiestelling te zijn;
- het maximum budget moet bekend zijn;
- de beoordelings- en gunningscriteria dienen vantevoren te worden vermeld;
- De offerte- en beoordelingsprocedures moeten controleerbaar zijn;
- de beoordeling en besluitvorming moet gebeuren op grond van controleerbare criteria;
- de regels voor Europese aanbesteding moeten worden gevolgd.

Alvorens tot gunning wordt overgegaan moeten de kandidaten worden gescreend op financieel gebied, op betrouwbaarheid en op de kwaliteit van in het verleden geleverde prestaties.

Voor de kritische beoordeling van begrotingen en plannen, en voor het inwinnen van nadere inlichtingen hieromtrent, moet voorafgaande aan de gunning voldoende tijd worden uitgetrokken.

Ten slotte moeten andere aanbieders pas definitief afgeschreven worden als de onderhandelingen met de uitgekozen kandidaat over het contract zijn afgerond.

5.3

Contracten tussen uitvoerende stichting en uitvoerder.

Uitbestedingscontracten moeten door de aanbesteder worden opgesteld, na inwinning van juridisch advies. Zonodig kan de Landsadvocaat gevraagd worden de onderhandelingen over contracten te voeren.

Onderhandelingen over contracten moeten controleerbaar zijn.

In de uitbestedingscontracten moeten sluitende bepalingen opgenomen worden over bevoegdheden van de accountant van de stichting. Ook de toegang tot administraties van onderuitvoerders moet geregeld zijn.

In de contracten moet worden vastgelegd op grond van welke controlegegevens prestatieverklaringen zullen worden afgegeven. Daaraan gekoppeld moeten sanctiemogelijkheden zijn opgenomen die ook daadwerkelijk ten uitvoer gelegd kunnen worden bij tekortschietende prestaties. Een toereikende financiële borgstelling is daarvoor nodig.