

Vergaderjaar 1996–1997

25 470

Rechtmatigheidsonderzoek 1996

Nr. 2

RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK

	Blz.		
INHOUD		Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	41
SAMENVATTING	5	Buitenlandse Zaken	47
ALGEMEEN GEDEELTE	7	Justitie	61
		Binnenlandse Zaken	82
		Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	94
1 Inleiding	7	Nationale Schuld	113
		Financiën	117
2 Financiële verantwoording	9	Defensie	132
2.1 Rekening	9	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	142
2.1.1 Rechtmatigheid	9	Verkeer en Waterstaat	154
2.1.2 Verplichtingen	9	Economische Zaken	171
2.1.3 Ontvangsten	9	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	184
2.1.4 Afrekenen voorschotten	10	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	198
2.2 Toelichting bij de rekening	10	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	216
2.3 Saldibalans en toelichting	11	Provinciefonds	232
2.4 Financiële verantwoording agentschappen	11	Landbouw-Egalisatiefonds	235
		Gemeentefonds	244
3 Financieel beheer	11	Infrastructuurfonds	248
3.1 Administratieve organisatie en interne controle	11	Fonds Economische Structuurversterking	261
3.2 Uitvoering bezwaarbeleid	12	Rijk	268
3.3 Accountantscontrole	14		
3.4 Misbruik en oneigenlijk gebruik	14		
3.5 EG-aanbestedingsrichtlijnen	15	Bijlage 1: Algemene informatie over het rechtmatigheids-	
		onderzoek	273
4 Bijzondere punten	16	1 Onderwerpen	274
4.1 Toezicht	16	1.1 Financiële verantwoording	274
4.2 Comptabele regelgeving	18	1.2 Financieel beheer	274
4.2.1 Voorschottenadministratie	18	1.3 Verband tussen financieel beheer en financiële verantwoording	275
4.2.2 Weergave en garantieverplichtingen	18	2 Ordelijk en controleerbaar	275
4.2.3 Fonds Economische Structuurversterking	19	3 Tolerantiegrenzen	276
		4 Bezwaren	277
5 Beleidsontwikkelingen	20	5 Misbruik en oneigenlijk gebruik	279
5.1 Versnelling van de verantwoordingsprocedure	20	6 Oordeelsvorming over voorschotten	279
5.2 Specifieke uitkeringen	20		
5.3 Samenwerking Financiële informatievoorziening	22	Bijlage 2: Raming en realisatie	281
5.4 Publicitaire jaarverslagen	22		
6 Slotbeschouwing	22	Overzicht 1: verplichtingen	287
		Overzicht 2: uitgaven	288
RAPPORTEN BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING		Overzicht 3: ontvangsten	290
Huis der Koningin	24	Overzicht 4: saldibalans	292
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	27		
Algemene Zaken	31		

SAMENVATTING RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK 1996

Een positief oordeel velt de Algemene Rekenkamer over de financiële verantwoordingen van de rijksdienst over 1996. Van het overgrote deel van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, kon de Rekenkamer de rechtmatigheid vaststellen. Tegelijkertijd is de Rekenkamer bezorgd over de ontwikkeling van de kwaliteit van het financieel beheer op de departementen. Vorig jaar meldde zij wezenlijke tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle bij vier departementen (Justitie, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij). Dit jaar zijn daar nog vier departementen bij gekomen: Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Enkele belangrijke geautomatiseerde systemen werken nog steeds niet goed of vertonen zelfs steeds meer gebreken. Verder duurt het bij organisatieveranderingen vaak lang voordat het financieel beheer aan de nieuwe situatie is aangepast (Buitenlandse Zaken, Defensie, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij). Ook blijken procedures en instructies in de praktijk onvoldoende te worden toegepast. Volgens de Rekenkamer dienen de ministeries te waken voor verslapping van de aandacht voor hun financieel beheer.

De tien zogenoemde bezwaaronderzoeken die de Rekenkamer dit jaar uitvoerde, hadden alle te maken met tekortkomingen in het financieel beheer. Een dergelijk onderzoek start de Rekenkamer als zij overweegt bezwaar te maken tegen een gebrek dat zich reeds enkele jaren achtereen voordoet. Uiteindelijk handhaafde de Rekenkamer in één geval haar bezwaar: het financieel beheer van Rijkswaterstaat rond de contractuitgaven in de grond-, water- en wegenbouw is nog steeds niet goed. Door tekortschietende controle op de werkzaamheden en declaraties van aannemers heeft de Rekenkamer geen zekerheid over f 147 miljoen aan uitgaven. De toezeggingen van de minister van Verkeer en Waterstaat om de problemen op te lossen, vond de Rekenkamer niet concreet genoeg om haar bezwaar op te heffen. De minister zal nu – zoals de Comptabiliteitswet voorschrijft – schriftelijk haar standpunt aan de Staten-Generaal uiteen moeten zetten.

De overige negen bezwaaronderzoeken leidden niet tot een gehandhaafd bezwaar, ofwel omdat de uitkomsten redelijk positief waren (vier gevallen), ofwel omdat de ministers met concrete plannen ter verbetering kwamen (vijf gevallen).

Komend jaar zal de Rekenkamer acht bezwaaronderzoeken uitvoeren. Daarbij zijn twee geprolongeerde bezwaaronderzoeken, waarin de Rekenkamer nagaat of de verbeteringsplannen van de ministers effect hebben. Eén daarvan vindt plaats bij Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, waar enkele jaren na de doorgevoerde reorganisaties nog steeds geen actuele administratieve organisatie is.

Bij verschillende ministeries stuitte de Rekenkamer op gebreken of onduidelijkheden in het toezicht. Zo heeft de minister van Buitenlandse Zaken nog geen duidelijk beleid voor het toezicht op de besteding van ontwikkelingsgelden door instanties buiten de rijksoverheid. Niet altijd is duidelijk hoe het ministerie reageert bij twijfels over de rechtmatige besteding van gelden door deze organisaties.

Toezicht op de besteding van Europese gelden vormt soms ook een probleem, doordat controlesystemen in de regio's waar deze gelden worden uitgegeven, tekortschieten.

In de 22 afzonderlijke rapporten bij de financiële verantwoording van de ministeries en andere onderdelen van de rijksdienst worden vele onderwerpen behandeld. Hieronder volgt een selectie.

In de nieuwe financiële relatie tussen het Rijk en de Nederlandse Spoorwegen die vanaf 1 januari 1995 van kracht is, is volgens de Rekenkamer sprake van een open-einde-regeling, waarbij alle financiële risico's voor wat betreft de taakorganisaties van NS bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat liggen. Tot het moment dat nieuwe bekostigingsmodellen worden ingevoerd (naar verwachting niet voor 1 januari 1998) dekt het ministerie alle werkelijke kosten van de NS-ondernemingen Railinfrabeheer, RailNed en Verkeersleiding.

De accountantscontrole bij het Ministerie van Justitie verliep in 1996 wederom moeizaam. De Rekenkamer kon weliswaar bij haar rechtmatigheidsonderzoek op de werkzaamheden van de accountantsdienst steunen, maar acht wel structurele maatregelen nodig om het controleproces te verbeteren.

Justitie schiet ook tekort in de beheersing van de uitgaven voor de beveiliging van burgerluchthavens. Er wordt onvoldoende gecontroleerd op de aanwezigheid van extern beveiligingspersoneel en de aanvragen voor extern personeel zijn onvoldoende onderbouwd.

Een storting van f 1,1 miljard in het Fonds Economische Structuurversterking (FES) is volgens de Rekenkamer onrechtmatig. Het gaat om een «belastingmeevaller», voortgekomen uit de levering aan Duitsland van meer in het Duits-Nederlandse grensgebied gewonnen gas dan contractueel was overeengekomen. De uit deze transactie voortvloeiende vennootschapsbelasting is door de minister van Financiën in het FES gestort, terwijl dat volgens de wet niet mogelijk is met deze vennootschapsbelasting.

Een positieve opmerking verdient de financiële verantwoording van het Landbouw-Egalisatiefonds, dat de geldstromen omvat in verband met de uitvoering van het (Europese) landbouwbeleid. Voor 1996 is hierbij voor het eerst een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

Het jaarlijkse rechtmatigheidsoordeel van de Rekenkamer heeft betrekking op alle gelden die op de rijksbegroting staan. Over de financiële verantwoording van deze gelden is de Rekenkamer positief. In 99,7% van de aangegane verplichtingen (f 248 miljard), 99,5% van de uitgaven (f 228 miljard) en 99,5% van de ontvangsten (f 226 miljard) trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Het kabinet draagt echter de beleidsverantwoordelijkheid voor nog veel meer geld. Ongeveer een derde deel van de collectieve middelen bestaat uit budgetten in de premiegefinancierde sector, waaronder de sociale zekerheid en de zorg. Hierop heeft het jaarlijkse rechtmatigheidsoordeel van de Rekenkamer geen betrekking. Diverse reeds gepubliceerde onderzoeken van de Rekenkamer wijzen erop dat deze sector ver achterblijft bij het Rijk op het punt van controle en verantwoording. In het op peil brengen daarvan ligt de komende jaren een belangrijke uitdaging voor de sector zelf en de toezichthoudende ministers.

ALGEMEEN GEDEELTE

1 INLEIDING

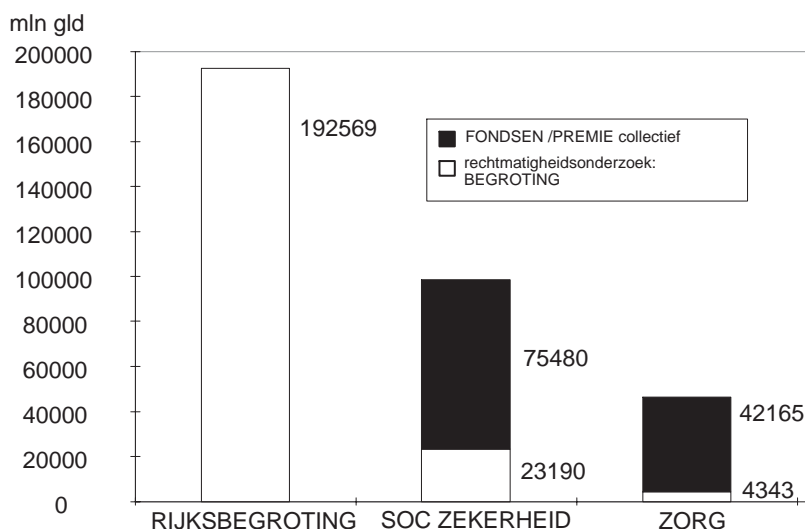
Deze bundel bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1996 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd naar de financiële verantwoordingen van de dertien ministeries, het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin, het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, de Nationale Schuld en de vijf begrotingsfondsen en naar de financiële verantwoording van het Rijk. Het betreft in totaal 23 financiële verantwoordingen. Hierin zijn ook de financiële verantwoordingen begrepen van de dertien agentschappen die in 1996 functioneerden.

De Rekenkamer doet in deze bundel ook verslag van onderzoek naar het financieel beheer dat de ministers hebben gevoerd. Dit jaar is verandering gebracht in de wijze waarop zij hierover rapporteert. Zo wordt in de rapporten aandacht besteed aan alle onderzoeken die betrekking hebben op het financieel beheer dat gevoerd is in 1996, ook als dat onderzoek al in de loop van het voorafgaande jaar apart gepubliceerd is. Behalve resultaten van eigen onderzoek zijn resultaten van onderzoek van de accountantsdiensten die het financieel beheer betreffen in de rapporten opgenomen, als de Rekenkamer vastgesteld heeft dat de onderzoeken beantwoorden aan haar normen. Door systematisch aandacht te geven aan alle resultaten van uitgevoerde onderzoeken en in sommige gevallen ook van onderzoek dat zij nog in uitvoering heeft, hoopt de Rekenkamer een breder beeld te kunnen geven van de stand van het financieel beheer op de verschillende departementen dan zij voorheen in haar rapporten gaf.

Het rechtmatigheidsonderzoek betreft slechts een gedeelte van het totale budget waarvoor het kabinet beleidsverantwoordelijk is. Dit totale budget is onderverdeeld in drie sectoren: rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en zorg. De kwalificatie «in enge zin» wordt gebruikt om aan te geven dat geld van de rijksbegroting dat bestemd is voor de sociale zekerheid of de zorg bij die budgetsectoren is ondergebracht. De verplichtingen, uitgaven en ontvangsten waarop het rechtmatigheids-onderzoek van de Rekenkamer betrekking heeft, omvatten voor sociale zekerheid en zorg alleen de gelden die op de rijksbegroting staan.

Het rechtmatigheidsonderzoek mondt onder meer uit in een oordeel over alle afzonderlijke financiële verantwoordingen van de ministeries en de fondsen en in een verklaring van goedkeuring bij de financiële verantwoording van het Rijk. De budgetten voor sociale zekerheid en zorg worden voor een belangrijk deel gefinancierd met premies. De Rekenkamer voert ook onderzoek uit dat op de premiesector toegesneden is. Zij heeft echter voor de premiesector niet de taak *jaarlijks* het financieel beheer of de financiële verantwoordingen te beoordelen of goed te keuren.

Figuur 1. «Dekking» van de begrotingssectoren door rechtmatigheidsonderzoek



Figuur 1 laat per budgetsector zien wat de ramingen van de uitgaven in de miljoenennota 1996 waren, en welk gedeelte hiervan afgedekt wordt door het rechtmatigheidsonderzoek (ca 65%). Vooral de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben te maken met toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheid en de zorg. Bij beiden zijn de budgetten die in deze sectoren omgaan een veelvoud van de begrotingsgeldten waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

De indeling van de bundel is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een samenvatting van de resultaten van het onderzoek naar de financiële verantwoordingen; hoofdstuk 3 een samenvatting van de resultaten van het onderzoek naar het financieel beheer. Hoofdstuk 4 behandelt punten die naar de mening van de Rekenkamer bijzondere aandacht verdienen en in hoofdstuk 5 worden belangrijke beleidsontwikkelingen behandeld.

Daarna volgen de afzonderlijke rapporten die per ministerie of fonds de uitkomsten bevatten van verrichte onderzoeken. Deze rapporten worden steeds vooraf gegaan door een samenvatting. Het laatste rapport in deze bundel is het rapport bij de financiële verantwoording van het Rijk. Dit rapport bevat de verklaring van goedkeuring (voorzien van een aantekening) van de financiële verantwoording 1996. In dit rapport is ook de stand van de afhandeling van de rekeningen 1993 en 1994, en van de financiële verantwoording 1995 opgenomen.

De bundel wordt afgesloten met twee bijlagen. De eerste bijlage 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. De tweede bijlage bevat een vergelijking van de ramingen van de Miljoenennota 1996 met de realisatiecijfers volgens de financiële verantwoordingen 1996.

2 FINANCIËLE VERANTWOORDING

2.1 Rekening

2.1.1 Rechtmatigheid

Van 99,7% van de in de rekening verantwoorde verplichtingen, 99,5% van de uitgaven en 99,5% van de ontvangsten kon de Rekenkamer de rechtmatigheid met redelijke zekerheid vaststellen. Het afgelopen jaar waren deze percentages respectievelijk 100, 99,4, en 100.

2.1.2 Verplichtingen

De rijksoverheid hanteert het geïntegreerde verplichtingen/kasstelsel. Een belangrijk principe daarvan is dat voor uitgaven vooraf een verplichting geraamd moet zijn. Dit principe is vastgelegd in de Comptabiliteitswet. Uitgaven worden in mindering gebracht op de verplichtingenruimte. Daardoor is in de loop van het begrotingsjaar steeds duidelijk hoeveel ruimte er nog is om verplichtingen aan te gaan en hoeveel om uitgaven te doen. In afwijking van dit algemene principe kan de minister van Financiën bepaalde categorieën uitgaven aanwijzen waarvoor niet eerst een verplichting hoeft te worden geraamd. De minister somt deze categorieën op in de Aanwijzingsregeling verplichtingen = kas 1991.

Gebreken in de verplichtingenadministratie heeft de Rekenkamer aangetroffen bij de Hoge Colleges van Staat en bij de ministeries van Buitenlandse Zaken (BuiZa), Justitie, Binnenlandse Zaken (BiZa) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Daarnaast heeft zij geconstateerd dat een toenemend aantal verzoeken aan de minister van Financiën wordt gericht om ontheffing te krijgen van het principe dat eerst een verplichting geraamd moet worden. Veel van deze verzoeken worden gehonoreerd.

Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) worden geen individuele verplichtingen maar één totale collectieve verplichting geboekt bij de studiefinanciering (artikel 25.01 met een financieel belang van f 4,2 miljard aan uitgaven) en de personele uitgaven primair onderwijs (artikel 18.01 met een financieel belang van f 8 miljard aan uitgaven).

Voor bepaalde categorieën verplichtingen (financieel belang ca. f 19,5 miljard) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is ontheffing verleend van de aanwijzingsregeling.

Uit een conceptwijziging van de Aanwijzingsregeling verplichtingen = kas 1991 blijkt verder dat de minister van Financiën voornemens is om voor verplichtingen tot f 30 000 die voortvloeien uit privaatrechtelijke rechtshandelingen ontheffing te verlenen.

Het toenemende aantal ontheffingen vloeit voort uit klachten van de ministeries over de knellende wettelijke regels. De minister van Financiën zou diverse regelingen aanpassen. Ook de Comptabiliteitswet zou worden aangepast. Deze voorgenomen wijzigingen zijn nog niet aan de Staten-Generaal ter goedkeuring voorgelegd. Ook zijn de uitzonderingen voor OCW en SZW (gedeeltelijk) nog niet in de Aanwijzingsregeling vastgelegd.

2.1.3 Ontvangsten

De Rekenkamer constateerde een onrechtmatige storting in het Fonds Economische Structuurversterking van f 1,1 miljard (zie punt 4.2.3).

Evenals het afgelopen jaar heeft de Rekenkamer geconstateerd dat bij verschillende ministeries problemen bestaan met het vaststellen van de

volledigheid van de ontvangsten. Dit was het geval bij de ministeries van Algemene Zaken, Justitie, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, SZW en VWS. 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.

2.1.4 Afrekenen voorschotten

Bij de ministeries van BuiZa, BiZa, OCW en Verkeer en Waterstaat heeft de Rekenkamer tekortkomingen in het voorschottenbeheer gesignaleerd die hebben geleid tot onrechtmatigheden en onzekerheden die haar tolerantiegrenzen overschrijden. De bedragen die hiermee gemoeid zijn heeft zij opgenomen in haar oordeel over de financiële verantwoording 1996. Ook bij de ministeries van VROM en SZW waren problemen met het voorschottenbeheer. Hier heeft de accountantsdienst echter door aanvullende werkzaamheden de rechtmatigheid van de afrekeningen alsnog vast kunnen stellen. De directies Financieel-Economische Zaken van de ministeries van van Justitie, BiZa, EZ en LNV konden dit jaar niet het totaalbedrag leveren van de afgerekende voorschotten voor respectievelijk Justitie, de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin, BiZa, het KabNA, LNV en het Landbouw-Egalisatiefonds. Dit komt door problemen met het geautomatiseerde systeem (FAP). Overigens heeft de accountantsdienst van LNV vastgesteld dat er geen belangrijke fouten bij de afrekening van voorschotten zijn opgetreden.

2.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer oordeelt over het algemeen positief over de toelichtingen bij de rekeningen. Slechts de toelichting bij de rekening van VROM voldeed nog niet aan de eisen. Voorts trof zij een fout aan in de toelichting bij de rekening van Financiën die samenhangt met een overboeking naar het FES (zie paragraaf 4.3). In de toelichtingen bij de rekeningen van BuiZa, SZW en VWS trof zij kleine tekortkomingen aan.

De normen waaraan de toelichting moet voldoen zijn in ontwikkeling. Tegelijkertijd met deze bundel publiceert de Rekenkamer het onderzoek «Informatievoorziening en kengetallen». Doel van het opnemen van kengetallen in de toelichting op de begroting en de rekening is:

- het ramingsproces transparanter maken;
- het inzicht in de relatie tussen kosten en prestaties verbeteren ten behoeve van de toedeling van middelen (efficiency);
- het inzicht in de resultaten van beleid en de mate van doelbereiking verbeteren (effectiviteit).

Het Ministerie van Financiën heeft met de andere ministeries afspraken gemaakt over een ontwikkelingstraject, waarin de doelen geleidelijk worden gerealiseerd. De realisatie van het eerste doel is het verst gevorderd.

Uit het onderzoek blijkt dat (geredeneerd vanuit de doelstelling van het opnemen van kengetallen) de resultaten in kwalitatief opzicht tot nu toe beperkt zijn. Wel stelde de Rekenkamer vast dat binnen de rijksdienst veel acties gaande zijn die gericht zijn op de verdere ontwikkeling en het gebruik van kengetallen. Het onderzoek was niet representatief voor de afzonderlijke begrotingshoofdstukken. De resultaten zijn daarom niet betrokken in het oordeel van de Rekenkamer over de toelichtingen bij de rekeningen.

2.3 Saldibalans en toelichting

De saldibalansen geven van elke post de stand aan per 31 december 1996. De Rekenkamer heeft deze standen beoordeeld. In de tabellen waarin de resultaten van deze beoordeling zijn opgenomen, staat steeds een regel *Niet beoordeeld* waarop omvangrijke bedragen volgen. Deze bedragen zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans, waar zij als post opstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

De Rekenkamer had opmerkingen over de saldibalansen van de ministeries van AZ, BuiZa, Justitie, Defensie, Verkeer en Waterstaat, EZ, SZW en VWS en over de saldibalans van het Infrastructuurfonds.

Een positief woord is op zijn plaats voor de saldibalans van het LEF: voor het eerst in de geschiedenis van het LEF heeft de accountantsdienst een ongeclausuleerde goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording afgegeven.

De toelichting op de saldibalans was over het algemeen goed. Bij de saldibalans van BuiZa was de toelichting op de post *Voorschotten* niet voldoende, bij EZ die van de post *Vorderingen*.

2.4 Financiële verantwoording agentschappen

De financiële verantwoording van de dertien agentschappen die in 1996 functioneerden was over het algemeen goed. De Rekenkamer had opmerkingen over de financiële verantwoordingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) waar de uitgaven buiten begrotingsverband niet goed waren weergegeven en van de Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (DCBG) bij het Ministerie van VWS.

3 FINANCIËEL BEHEER

3.1 Administratieve organisatie en interne controle

Basisvoorwaarde voor een positief oordeel over de financiële verantwoording is de kwaliteit van de administratieve processen die leiden tot uitgaven en ontvangsten. De administratieve organisatie en de maatregelen van interne controle moeten voldoende waarborgen bevatten voor een rechtmatige inning en besteding, die ordelijk en controleerbaar zijn. Het is mogelijk dat gebreken in die processen niet tot uiting komen in de financiële verantwoording. In die gevallen hebben de accountantsdiensten extra controlewerkzaamheden moeten verrichten om de rechtmatigheid vast te stellen.

Ook al is het oordeel van de Rekenkamer over de financiële verantwoordingen 1996 overwegend positief, meer nog dan vorig jaar is de Rekenkamer gestuit op zorgwekkende ontwikkelingen. Vorig jaar meldde de Rekenkamer wezenlijke tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle op de ministeries van Justitie, Verkeer en Waterstaat, EZ en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Dit jaar zijn daarbij gekomen de ministeries van AZ, BuiZa, Defensie en VROM. Bij OCW constateerde de Rekenkamer achterstanden in het onderhoud van de administratieve organisatie.

Ook heeft de Rekenkamer veel gebreken gesignaleerd in geautomatiseerde systemen of de administratieve organisatie daaromheen die vaak tot gevolg hadden dat de accountantsdiensten gegevensgericht moesten

controleren. Problemen deden zich voor bij de ministeries van BuiZa, Financiën, Defensie, VROM, EZ, LNV (en in combinatie daarmee bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en het Landbouw-Egalisatiefonds die hetzelfde systeem gebruiken) en SZW.

3.2 Uitvoering bezwaarbeleid

De Comptabiliteitswet biedt de Rekenkamer de mogelijkheid om bezwaar te maken. Er zijn twee soorten bezwaar: de eerste soort betreft aanwijsbare onrechtmatigheden en houdt in dat bepaalde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten niet in overeenstemming met de begrotingswet of andere wettelijke regels tot stand zijn gekomen. De tweede soort betreft tekortkomingen in het financiële beheer. Dergelijke tekortkomingen hebben vaak (maar niet altijd) tot gevolg dat de Rekenkamer niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten rechtmatig tot stand zijn gekomen; zij heeft dan geen zekerheid over de rechtmatigheid.

De Rekenkamer heeft een selectief bezwaarbeleid geformuleerd, waarvan de grote lijn is dat zij bij geconstateerde overschrijdingen van haar tolerantiegrenzen twee jaar achtereen volstaat met dit te signaleren in haar rapport bij de financiële verantwoording. De minister is dan in de gelegenheid maatregelen te nemen om het probleem op te lossen. In het derde jaar voert de Rekenkamer een speciaal onderzoek uit waarvan de resultaten bepalend zijn voor de beslissing al dan niet bezwaar te maken: het bezwaaronderzoek (zie bijlage 1, paragraaf 4). De reactie van de minister op een gemaakt bezwaar is bepalend voor de volgende stap in het bezwaarbeleid: de beslissing of het bezwaar gehandhaafd zal worden. In het algemeen verwacht de Rekenkamer in de reactie van de minister in ieder geval een plan van aanpak om de gebreken op te heffen, voorzien van een tijdpad.

Als de Rekenkamer het bezwaar handhaaft, moet de minister bij een rechtmatigheidsbezwaar, bevorderen dat een voorstel voor een indemniteitswet aan de Tweede Kamer gezonden wordt. Met het totstandkomen van de indemniteitswet wordt de onrechtmatigheid opgeheven. Bij een bezwaar tegen gebreken in het financiële beheer moet de minister in een aanvullende toelichting bij de financiële verantwoording aan de Staten-Generaal zijn standpunt over het bezwaar kenbaar maken.

In totaal zijn er in het rechtmatigheidsonderzoek tien bezwaaronderzoeken uitgevoerd, die allemaal te maken hadden met gebreken in het financiële beheer. Het toenemende aantal tekortkomingen in het financiële beheer is een illustratie van de ontwikkeling die geschetst is in paragraaf 3.1, namelijk dat in de financiële verantwoordingen van de departementen steeds minder fouten en onzekerheden worden aangetroffen, maar dat er negatieve ontwikkelingen zijn in het financiële beheer. De bezwaaronderzoeken waren:

- Beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid) bij de reclassering (Justitie);
- Verbetering administratieve organisatie en accountantscontrole (Justitie);
- Kunstenfondsen (OCW);
- M en O-beleid voor de Wet Educatie en beroepsonderwijs (OCW);
- Informele opdrachten (VROM);
- Financieel beheer bij Rijkswaterstaat op het punt van de contracten voor grond-, weg- en waterbouw (GWW-contracten) (Verkeer en Waterstaat);
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Verkeer en Waterstaat);
- Financieel beheer van het Centraal Bureau voor de Statistiek (EZ);
- Administratieve organisatie Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;

- Landbouw-Egalisatiefonds (LEF-A).

Op grond van het verrichte onderzoek is uiteindelijk geen bezwaar gemaakt voor de kunstenfondsen (OCW), informele opdrachten (VROM), Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Verkeer en Waterstaat) en het Landbouw-Egalisatiefonds. De ministers bleken inmiddels maatregelen te hebben genomen die, mits uitgevoerd, voldoende zijn om de gebreken op te heffen. Het onderzoek naar de administratieve organisatie en accountantscontrole bij Justitie leidde tot een bezwaar bij een onderdeel: de administratieve organisatie bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Voor de kunstenfondsen bleek wel het controlebeleid zodanig verbeterd dat het voldeed aan de eisen, maar de Rekenkamer signaleerde voor het tweede achtereenvolgende jaar gebreken in het financieel beheer (subsidiebeheer en administratieve organisatie). Daarom heeft zij aangekondigd hiernaar een bezwaaronderzoek uit te voeren in het rechtmatigheidsonderzoek 1997.

In de overige gevallen is bezwaar gemaakt. Nadat de antwoorden van de ministers ontvangen waren, heeft de Rekenkamer beoordeeld of deze redenen gaven haar bezwaar op te heffen. Wanneer zij een concreet plan van aanpak aantrof dat naar haar mening de noodzakelijke maatregelen bevatte en voorzien was van een tijdspad, heeft zij haar bezwaar opgeheven. Dit was het geval voor:

- M en O-beleid bij de reclassering (Justitie);
- administratieve organisatie bij het KLPD (Justitie);
- M en O-beleid voor de Wet Educatie en beroepsonderwijs (OCW);
- Financieel beheer van het Centraal Bureau voor de Statistiek (EZ);
- Administratieve organisatie Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De Rekenkamer heeft voor de Wet Educatie en beroepsonderwijs (OCW) en de administratieve organisatie bij het Ministerie van LNV besloten opnieuw een bezwaaronderzoek uit te voeren. In dat onderzoek gaat zij na of de aangekondigde maatregelen het beoogde resultaat hebben.

De Rekenkamer heeft haar bezwaar gehandhaafd voor het financieel beheer bij Rijkswaterstaat op het punt van de GWW-contracten (Verkeer en Waterstaat). De Rekenkamer heeft hierover een aantekening geplaatst op de verklaring van goedkeuring bij de financiële verantwoording van het Rijk (zie het desbetreffende rapport in deze bundel). De minister van Verkeer en Waterstaat zal nu haar standpunt moeten meedelen aan de Staten-Generaal in een aanvullende toelichting bij de financiële verantwoording. De Rekenkamer wacht met belangstelling af wat het oordeel van de Staten-Generaal zal zijn.

Naast de drie genoemde bezwaaronderzoeken voert de Rekenkamer komend jaar vijf andere bezwaaronderzoeken uit, zodat het totaal op acht komt. Deze onderzoeken zijn:

KabNa	Achterstand afwikkeling overheidsprojecten
BuiZa	Voorschottenbeheer
Justitie	Bewakingskosten luchthavens
OCW	Financieel beheer van de directie Kunsten
OCW	M en O-beleid voor de Wet Educatie en beroepsonderwijs
Defensie	Financieel beheer agentschap Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen
Verkeer en Waterstaat	Onderzoeks- en overige contracten
LNV	Administratieve organisatie

3.3 Accountantscontrole

Jaarlijks voert de Rekenkamer een review uit op de accountantscontrole. Ook dit jaar heeft zij in alle gevallen vast kunnen stellen dat zij gebruik kon maken van de resultaten van de accountantscontrole.

3.4 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Evenals voorgaande jaren heeft de Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 aandacht besteed aan het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van regelingen.

Vorig jaar beschikten alle ministeries, met uitzondering van OCW, over een centrale inventarisatie van M en O-gevoelige regelingen. Het ministerie van OCW heeft nu een plan van aanpak voor de inventarisatie opgesteld. Per beleidsterrein van het ministerie zijn werkgroepen die de inventarisaties uitvoeren. Het ministerie verwacht dat deze werkgroepen eind 1997 hun werkzaamheden afgerond kunnen hebben.

Al vanaf het rechtmatigheidsonderzoek 1994 is de Rekenkamer in overleg met de Belastingdienst over het M en O-beleid en de controle op de uitvoering daarvan. De Belastingdienst zou de Rekenkamer meer inzicht geven in de afwegingen over het inzetten van de middelen ter voorkoming en bestrijding van M en O. In 1996 is het overleg tussen Rekenkamer en Belastingdienst voortgezet, waarbij belangrijke veranderingen zijn gemaakt. De Belastingdienst heeft een leidraad opgesteld die de Rekenkamer een goed inzicht geeft in de opzet van het gehanteerde M en O-beleid. De Rekenkamer is echter van mening dat de informatie in de verantwoording over de uitvoering van dit beleid nog tekort schiet.

Omdat vrijwel alle regelingen die de Belastingdienst uitvoert M en O-gevoelig zijn, heeft de dienst niet per regeling een afzonderlijk M en O-beleid geformuleerd. Zo is er bijvoorbeeld een algemeen sanctiebeleid. De controle-aanpak van de Belastingdienst is ook niet per regeling geformuleerd, maar per doelgroep. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de doelgroepgeoriënteerde aanpak van de Belastingdienst het onderzoek van afzonderlijke regelingen niet uitsluit.

De departementale accountantsdienst heeft, zoals vorig jaar toegezegd, een onderbouwing gegeven van het oordeel over de toereikendheid van het M en O-beleid bij de Belastingdienst. De Rekenkamer heeft wel nadere afspraken gemaakt over de accountantscontrole. Ook in 1997 wordt het overleg en het onderzoek naar het M en O-beleid voortgezet.

De Rekenkamer heeft bij andere ministeries in het kader van het bezwaarbeleid drie M en O-gevoelige regelingen beoordeeld:

- Justitie: Reclassering;
- OCW: Wet Educatie en Beroepsonderwijs;
- Verkeer en Waterstaat: Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Alleen voor de Wet verontreiniging oppervlaktewateren verwacht de Rekenkamer in 1997 al een toereikend M en O-beleid.

In een vervolgonderzoek over het M en O-beleid voor de gefinancierde rechtshulp heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de minister van Justitie het plan van aanpak om verbeteringen aan te brengen goed uitvoert. Het zal echter nog enige jaren duren voordat alle tekortkomingen zijn opgeheven. Voor de regeling Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten bij OCW bleek inmiddels een voorziening getroffen die de resterende tekortkoming in het beleid in opzet opheft. Bij VWS heeft de Rekenkamer gebreken geconstateerd in het M en O-beleid voor de bejaardenoorden met een bijzondere functie.

In het M en O-onderzoek hebben de departementen en ook de Rekenkamer altijd de nadruk gelegd op het voorkomen en bestrijden van misbruik. Het ministerie van SZW werkt momenteel aan een interessant project dat zich in het bijzonder richt op het oneigenlijk gebruik van regelingen. Dit project zal volgens planning in oktober 1997 worden afgerond. De Rekenkamer wacht de resultaten met veel belangstelling af.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1995 is gemeld dat het Ministerie van Financiën, in samenwerking met de ministeries, een handleiding M en O zou opstellen. Naar verwachting van Financiën zal deze handleiding eind 1997 gereed zijn.

Nadat zij jaren achtereen M en O-onderzoek heeft uitgevoerd, gaat de Rekenkamer een evaluatie-onderzoek uitvoeren. Zij wil daarmee inzicht verschaffen in de effecten van het voorgestane M en O-beleid. In de tweede helft van 1998 is zij voornemens hierover te rapporteren.

3.5 EG-aanbestedingsrichtlijnen

Bij de aanschaf van producten en de aanbesteding van werk moeten overheidsinstellingen nagaan of de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing zijn. Door deze aanbestedingsrichtlijnen hebben alle aannemers en leveranciers in de Europese Unie dezelfde kansen bij het verwerven van overheidsopdrachten.

In het kader van de World Trade Organization (WTO) is een overeenkomst over aanbesteding gesloten (Government Procurement Agreement (GPA)). Vanaf 1 januari 1996 gelden zowel de Europese aanbestedingsrichtlijnen als deze WTO-richtlijnen. Dit resulteerde onder meer in een verlaging van de drempelbedragen.

Het niet correct toepassen van de aanbestedingsrichtlijnen kan leiden tot omvangrijke schadeclaims en/of boetes ten laste van de Staat en daarmee tot risico's voor het financiële beheer. Voorts leidt het niet naleven van deze richtlijnen binnen overheidsorganisaties tot onrechtmatigheid van uitgaven en verplichtingen met mogelijke gevolgen voor de accountantsverklaring.

In de administratieve organisatie van de ministeries en de overige aanbestedende diensten moesten eind 1996 waarborgen ingebouwd zijn voor een goede toepassing van de aanbestedingsrichtlijnen. Dit blijkt slechts ten dele gerealiseerd. Bij de ministeries van Algemene Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Financiën, Defensie, EZ, BuiZa, LNV en van SZW was dit op hoofdlijnen gelukt. Bij de overige ministeries niet.

De ministeries moeten beschikken over een lijst van organisaties en instellingen die onder het begrip *publiekrechtelijke instelling* van de EG-aanbestedingsrichtlijnen vallen en als aanbestedende dienst moeten worden opgevat. Dit voorschrift veroorzaakt problemen. Zo heeft het Ministerie van VWS tevergeefs geprobeerd duidelijkheid te krijgen over de vraag of en in hoeverre premiegefinancierde instellingen zoals ziekenhuizen onder de werking van de richtlijnen vallen.

In maart 1997 heeft het ministerie van Financiën aan het Interdepartementale overlegorgaan Europese aanbestedingsvoorschriften (IOEA) gevraagd het opstellen van lijsten met aanbestedende diensten te coördineren en duidelijkheid te verschaffen over het begrip *aanbestedende dienst* om eisen tot schadevergoeding of boetes te voorkomen.

Het IOEA heeft het ministerie van Financiën laten weten dat de richtlijnen op dit punt inderdaad niet erg duidelijk zijn, maar dat instellingen zelf moeten vaststellen in hoeverre zij aan de criteria van de richtlijnen voldoen om als aanbestedende dienst te worden beschouwd. Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de departementen om de

lijsten op te stellen en zo nodig te wijzigen. Het IOEA toetst de lijsten van tijd tot tijd en zendt ze naar de Europese Commissie.

In de richtlijnen is voorgeschreven dat de departementen een administratie moeten bijhouden van de aanbestedingen. Afhankelijk van wat in de desbetreffende richtlijn is voorgeschreven dienen deze overzichten eens per jaar of eens in de twee jaar naar de Europese Commissie te worden opgestuurd. In werkelijkheid blijken verschillende departementen geen volledig inzicht te hebben in de bedragen die jaarlijks met Europees aanbesteden zijn gemoeid. Het betreft de ministeries van BuiZa, OCW, VROM, Verkeer en Waterstaat, EZ en VWS.

Het jaar 1996 gold voor de controle nog als een overgangsjaar. Onvoldoende implementatie of onvoldoende naleving van de richtlijnen hoefde nog niet te leiden tot verdiscontering in het oordeel van de accountantsdienst. De aandacht van de AD's voor de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen bleef in het algemeen beperkt tot een procedurele toets. Op departementen waar de administratieve organisatie nog niet volledig aan de eisen van Europees aanbesteden was aangepast kon de accountantsdienst niet volledig controleren of de richtlijnen inderdaad werden uitgevoerd. Gelet op de overgangssituatie oordeelde de Rekenkamer dat de accountantscontrole van de ministeries in toereikende mate voorzag in controle op de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Vanaf 1997 valt de naleving van deze richtlijnen onder de reikwijdte van de accountantsverklaring.

De Rekenkamer concludeert dat er in 1996 vooruitgang is geboekt bij de implementatie van de EG/WTO-aanbestedingsrichtlijnen. Deze vooruitgang is echter onvoldoende aangezien er nog steeds geen sprake is van een volledige aanpassing van de administratieve organisatie op alle departementen aan de Europese richtlijnen. Zolang de administratieve organisatie niet volledig is aangepast is niet gewaarborgd dat de AD afwijkingen kan signaleren. Verder blijkt dat veel departementen nog geen volledige lijst van publiekrechtelijke instellingen en van de bedragen die met Europees aanbesteden zijn gemoeid hebben gerealiseerd. De taak van het Interdepartementale overlegorgaan Europese aanbestedingsvoorschriften (IOEA) verdient naar de mening van de Rekenkamer verduidelijking; de taakopvatting van het IOEA blijkt beperkter dan de verwachtingen die de departementen hebben. De Rekenkamer dringt aan op maatregelen om de tekortkomingen zo snel mogelijk te verhelpen teneinde onrechtmatigheden en eventueel daaruit voortvloeiende financiële consequenties te minimaliseren.

4 BIJZONDERE PUNTEN

4.1 Toezicht

Bij steeds meer ministeries is scheiding aangebracht tussen beleid en uitvoering, waarbij de uitvoering op afstand van het ministerie wordt gezet. Deze afstand kan variëren van een speciale uitvoerende dienst die nog wel deel uitmaakt van de rijksoverheid (zoals een agentschap) tot territoriaal of functioneel gedecentraliseerde uitvoering. Voor zover ministers verantwoordelijk zijn voor het beleid, moeten ze, hoe de afstand ook is vormgegeven, toezicht houden op de uitvoering. De rechtmatigheid van de besteding en de mate waarvoor het Rijk daarvoor verantwoordelijk kan worden gesteld is een van de centrale problemen bij de verschillende vormen van toezicht.

Bijzondere vormen van toezicht zijn nodig voor de besteding van Europese gelden en voor de premiesector. Voor de besteding van

Europese gelden hebben ministers een toezichhoudende taak. Probleem hierbij is dat zij vaak geen rechtstreekse bevoegdheden hebben ten opzichte van de «uitvoerder», maar bij gebleken onrechtmatige besteding van de geleden wel geconfronteerd kunnen worden met claims en boetes.

In de premiesector gaan omvangrijke bedragen om, waarvan de besteding niet onderworpen is aan directe democratische controle. Omdat het om de besteding van collectieve middelen gaat, stelt dit bijzondere eisen aan de toezichhoudende taak, volgens de Rekenkamer.

Het is de Rekenkamer gebleken dat verschillende ministers zich bezinnen op hun toezichhoudende taak. Voor zover decentrale overheden regelingen uitvoeren, is een rijksbrede operatie gaande waarin de verhouding tussen centrale en decentrale overheid per regeling wordt gedefinieerd (zie paragraaf 5.2). Op het terrein van de sociale zekerheid is een omvangrijke herzieningsoperatie nog in volle gang. De Rekenkamer heeft hieraan aandacht besteed in haar rapport *Ontvlechting en marktwerking in de sociale zekerheid* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 402, nrs. 1–2). De Rekenkamer is bezig met het uitvoeren van een meta-evaluatie van toezicht, waarvan zij de resultaten in de eerste helft van 1998 hoopt te publiceren.

In het rechtmatigheidsonderzoek heeft de Rekenkamer bij verschillende ministeries gebreken of onduidelijkheden in het toezicht gesignaleerd. In sommige gevallen betekende dit dat zij geen zekerheid kon krijgen over de rechtmatige besteding.

Veel ontwikkelingsgeld wordt bijvoorbeeld besteed door instanties buiten de rijksoverheid, waarmee contracten zijn aangegaan. Het toezicht op de rechtmatige besteding is onderwerp van gesprek tussen de Rekenkamer en het ministerie, waarbij de Rekenkamer het van belang acht dat een duidelijk beleid wordt geformaliseerd. De verbeteringen in het controlebeleid die al zijn aangebracht, konden nog geen gevolgen hebben voor de uitgaven in 1996, vandaar dat de Rekenkamer de rechtmatigheid van f 43 miljoen niet heeft kunnen vaststellen.

De Rekenkamer vond dat de uitvoering van het financiële toezicht op de omroepverenigingen gebreken vertoonden die verhinderden dat de rechtmatigheid van de bestedingen kon worden vastgesteld. Dit leidde tot een omvangrijke onzekerheid in de rekening van OCW (f 877 miljoen).

Bij VWS constateerde de Rekenkamer gebreken in het toezicht op enkele fondsen. Dit leidde niet tot aanwijsbare onzekerheid over de rechtmatigheid.

Bij de uitvoering van subsidieregelingen op milieugebied heeft de accountantsdienst van VROM gebreken in het M en O-beleid van provincies gesignaleerd.

Toezicht op de besteding van Europese gelden vormt soms ook een probleem. Op grond van de Regeling bijdragen Urban-programma's krijgen de vier grote steden geld van het Rijk. Ze hebben daarnaast in 1996 f 46 miljoen van de Europese Commissie ontvangen voor hun programma's. De accountantsdienst van BiZa constateerde dat de beschrijvingen van de controle- en beheerssystemen bij de vier grote steden en bij het ministerie zelf ontbraken. Op grond van de EU-coördinatieverordening moeten deze worden opgesteld.

De accountantsdienst van EZ heeft gesignaleerd dat de controle- en beheerssystemen in de regio's gebreken vertonen. De Rekenkamer was van oordeel dat de minister van SZW zijn toezichhoudende rol voor de besteding van gelden uit de Europese structuurfondsen meer inhoud zou kunnen geven.

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het toezicht op de premiegefinancierde sector van de sociale zekerheid. De toezichtsstructuren die daarvoor gecreëerd zijn, blijken goed te voldoen voor zover

ze in het rechtmatigheidsonderzoek zijn betrokken. Bij het Ministerie van VWS is men bezig met het formuleren van een toezichtsfilosofie om de beleidsverantwoordelijkheid van de minister voor de (premie-gefinancierde) zorgsector inhoud te geven. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan het toezicht op fondsen.

4.2 Comptabele regelgeving

In het rechtmatigheidsonderzoek is het de Rekenkamer opgevallen dat de comptabele voorschriften niet door elk departement op dezelfde manier worden geïnterpreteerd en opgevolgd. De opvallende punten worden hierna behandeld.

4.2.1 Voorschottenadministratie

De Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO) verzorgt sinds januari 1996 voor de rijksoverheid de betalingen aan post-actieven. De minister van Binnenlandse Zaken heeft namens de overige ministers, met uitzondering van de minister van Defensie, in april 1996 een uitvoeringsovereenkomst gesloten met de USZO. In een controleprotocol is vastgelegd aan welke eisen de interne accountantscontrole moet voldoen en wanneer de interne accountant zijn rapport moet opleveren. De interne accountantsdienst is de Gemeenschappelijke accountantsdienst ABP/USZO (GAD).

In een betalingsprotocol is de wijze van betaling van de departementen aan de USZO geregeld, evenals de afrekening. Voor het gewezen onderwijzend personeel heeft de minister van OCW een overeenkomst gesloten, voor het gewezen personeel van Defensie, de minister van Defensie.

De controle van de GAD was in 1997 niet op de afgesproken datum afgesloten. Dit werd veroorzaakt door verschillen van mening met het Ministerie van Binnenlandse Zaken over de openingsbalans. Voor de departementale financiële verantwoordingen betekende dit dat van de uitgaven aan USZO de rechtmatigheid niet kon worden vastgesteld. De uitgaven moesten tevens als voorschot op de saldibalans blijven staan.

Echter, sommige departementen bleken de uitgaven aan USZO al als afgerekend te beschouwen; ze stonden dus niet meer als voorschot geboekt. Volgens de Rekenkamer is dit strijdig met de Regeling departementale begrotingsadministratie.

Voor het oordeel over de rechtmatigheid betekent dit dat de departementen die alle uitgaven aan USZO in 1996 in de post *Voorschotten* op de saldibalans hebben geboekt, hebben gehandeld in overeenstemming met de voorschriften. Bij de departementen die dit niet gedaan hebben is de post *Voorschotten* op de saldibalans onvolledig/ondeugdelijk weergegeven. Het betreft de departementen van Algemene Zaken, Financiën, Verkeer en Waterstaat, SZW en VWS.

Inmiddels heeft de GAD zijn verklaringen uitgebracht. Voor de sectoren Defensie en Rijk waren deze goedkeurend, voor Onderwijs kwam een oordeelsonthouding. Doorwerking van deze verklaringen in het oordeel van de departementale accountantsdiensten kan pas in 1997 plaatsvinden.

4.2.2 Weergave van garantieverplichtingen

Het bijzondere van een garantieverplichting is dat deze niet of niet geheel tot uitbetaling hoeft te komen. In de Regeling departementale begrotingsadministratie en de Geïntegreerde begrotingsaanschrijving en voorschriften is voorgeschreven hoe omgegaan moet worden met garantieverplichtingen. Kernpunt daarvan is dat het verplichtingen zijn,

die als zodanig moeten worden geadministreerd. In de saldibalans moeten ze opgenomen worden in de post *Verplichtingen*; in de toelichting bij de saldibalans moeten ze apart worden toegelicht.

Dit jaar is de Rekenkamer gebleken dat sommige departementen van deze voorschriften afwijken. Overigens betekent dit niet altijd dat er verlies van informatie optreedt. Zo licht het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de garantieverplichtingen uitgebreid toe, maar neemt ze niet op in de post *Openstaande verplichtingen*, noch op een andere plaats in de saldibalans. De reden die daarvoor gegeven wordt is dat het risico dat de verstrekte garanties tot uitkering komen naar de mening van het departement in het algemeen zeer laag is. Opname van de garanties in de post *Openstaande verplichtingen* zou het beeld van de openstaande verplichtingen teveel vertroebelen. Het ministerie zal hierover in overleg treden met het Ministerie van Financiën.

De ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Verkeer en Waterstaat nemen op de saldibalans een aparte post *Openstaande garantieverplichtingen* op en eveneens een aparte tegenrekening.

De Rekenkamer is van mening dat een aparte post in de saldibalans voor de garantieverplichtingen de informatiewaarde van de saldibalans kan verhogen. Zij acht het overigens wel van belang dat het Ministerie van Financiën aandacht aan deze zaak schenkt, omdat dit verschil in handelwijze van de ministeries leidt tot verschil in behandeling van de garantieverplichtingen in de saldibalans van het Rijk.

4.2.3 *Fonds Economische Structuurversterking*

Uit een gasveld in het Nederlands-Duitse grensgebied (de zogenoemde «common area») is aan Duitsland meer aardgas geleverd dan contractueel overeengekomen was. In 1996 heeft Duitsland hiervoor f 3,7 miljard betaald. Een deel van die inkomsten, waaronder een bedrag aan vennootschapsbelasting, komt toe aan de staat. De ministerraad heeft in augustus 1996 besloten de in verband hiermee ontvangen Vennootschapsbelasting ad f 1 111,3 miljoen te storten in het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

Volgens de Rekenkamer is deze storting onrechtmatig op grond van de volgende bepaling in artikel 2 van de instellingswet van het FES, die haars inziens verbiedt vennootschapsbelasting als voeding voor het fonds te bestemmen:

«(De ontvangsten van het fonds worden gevormd door:)

b. de ontvangsten van de Staat, verkregen in verband met de overbelevering van aardgas door de Nederlandse Aardoliemaatschappij B.V. aan Brigitta Erdgas und Erdöl GmbH uit aardgaswinning in de Eemsmonding, voorzover het niet betreft ontvangsten uit hoofde van de heffing van vennootschapsbelasting,.....».

De minister van Financiën liet mede namens de minister van Economische Zaken weten dat in de formele stukken (tweede suppletore begroting 1996 van het FES) niet de juiste wettelijke basis voor de storting van de Vennootschapsbelasting was aangegeven. Dit had artikel 2, lid c moeten zijn: «andere voor het fonds te bestemmen ontvangsten uit de winning van aardgas». De ministers zijn van mening dat als het de bedoeling was geweest de Vennootschapsbelasting hiervan uit te sluiten, dit in de tekst van onderdeel c bepaald zou zijn.

De Rekenkamer meent dat noch de wettekst, noch de Memorie van Toelichting en de kamerbehandeling van de instellingswet van het FES de mogelijkheid openlaten alsnog het deel Vennootschapsbelasting van de opbrengsten uit de «common area» in het FES te storten. De Rekenkamer blijft daarom de storting als onrechtmatig beoordelen.

5 BELEIDSONTWIKKELINGEN

5.1 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

De Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer heeft in het voorjaar van 1997 een initiatief ontplooid om tot een kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoordingen te komen door een versnelling van het uitbrengen van de verantwoordingen, inhoudelijke verbetering en een aantrekkelijker presentatie.

Het streven is er uiteindelijk op gericht dat met ingang van de financiële verantwoording over 1999 alle (rapporten bij de) financiële verantwoordingen uiterlijk op 15 mei van het volgende jaar aangeboden worden aan de Tweede Kamer. De Rekenkamer heeft zich bereid verklaard om aan deze versnelling mee te werken en om in de overgangsjaren 1997 en 1998 het, naar het zich laat aanzien wisselende, tempo van de ministeries te volgen. Om te beginnen zal zij op 1 juli 1998 de resultaten van haar rechtmatigheidsonderzoek 1997 publiceren.

De Rekenkamer stelt daarbij wel als voorwaarde dat zij uiterlijk op 23 april 1998 kan beschikken over de financiële verantwoording, het samenvattend accountantsrapport, deelrapporten en/of een overzicht van fouten en onzekerheden en afsluitingsmemoranda van de accountantscontrole. Het afgelopen jaar had zij de meeste van deze documenten op 23 april nog niet ontvangen. Ook hadden niet alle accountantsdiensten hun controle afgesloten.

Om tot versnelling te komen is het overigens niet voldoende dat de verantwoordingsstukken op de afgesproken tijd beschikbaar zijn. De Rekenkamer zal ook haar controlewerkzaamheden anders moeten organiseren. Hierbij is zij deels afhankelijk van de medewerking van de accountantsdiensten. Zij is inmiddels met de ministeries (directies Financieel Economische Zaken en accountantsdiensten) in overleg getreden om afspraken te maken.

Voor de kwaliteit van de financiële verantwoordingen zijn inhoudelijke verbeteringen minstens zo belangrijk als een vervoeging van de behandelingsdatum. Daarbij dient zeker te worden gedacht aan de kwaliteit van het financiële beheer, de relevantie van cijfermateriaal, kengetallen en de vergelijking van begrotingen met de realisatie.

De Rekenkamer heeft echter ook geconstateerd dat meer aandacht nodig is voor uniformiteit in verantwoording afleggen en voor de toelichtingen op de begroting en suppletioire begrotingen. Zo verantwoordt de departementen de garantieverplichtingen op verschillende wijzen (zie punt 4.1.2) en is de toelichting op de aanvullende posten nog tamelijk ondoorzichtig.

De Rekenkamer zal op verzoek van de Tweede Kamer participeren in een op te richten ambtelijke werkgroep die zich met de kwaliteitsverbetering zal bezighouden.

5.2 Specifieke uitkeringen

Voor specifieke uitkeringsregelingen was 1996 een belangrijk jaar. Nadat een commissie en een werkgroep zich hadden gebogen over problemen die bestaan met de verdeling van verantwoordelijkheden en met de verantwoording, heeft het kabinet een standpunt ingenomen over de voorgestelde oplossingen.

Bij specifieke uitkeringen verschaft de rijksoverheid geld aan een decentrale overheid om een bepaald beleid uit te voeren. Over de uitvoering moet de decentrale overheid informatie verschaffen. Een vaak gehoorde klacht was dat het Rijk behoefte heeft aan meer en

gedetailleerdere informatie dan de decentrale overheid, hetgeen gepaard gaat met hogere administratieve lasten. Achtereenvolgens hebben de projectgroep Single Audit (de commissie-Griffioen, ingesteld in 1994) en een werkgroep in het kader van de operatie Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit (de MDW-werkgroep-Pennekamp, ingesteld in 1995) geprobeerd een oplossing voor de problemen te vinden. Belangrijk element in de voorgestelde oplossingen was dat het probleem bestuurlijk van aard was en dus om een bestuurlijke oplossing vroeg.

Het kabinetsbesluit dat in november 1996 werd geformuleerd was in grote lijnen in overeenstemming met de conclusies en aanbevelingen uit de eindrapportages. Het belangrijkste uitgangspunt daarvan is dat de problemen samenhangen met een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen en met de bekostigingswijze die in de specifieke uitkeringsregelingen besloten ligt. Daarom is niet de manier waarop de controle wordt georganiseerd, maar de manier waarop in de regelingen de verantwoordelijkheden zijn verdeeld het aangrijpingspunt voor verbeteringen. Het kabinet besloot de voorstellen tot toetsing van alle specifieke uitkeringen te volgen. Het is de bedoeling dat deze operatie in vier jaar voltooid zal zijn. Daarnaast besloot het kabinet te bewerkstelligen dat de bevindingen uit het accountantsonderzoek op overeenkomstige wijze tot uitdrukking zullen komen in het accountantsoordeel bij rijksoverheid, provincies en gemeenten. Dit betreft met name het rechtmatigheidsoordeel.

De Rekenkamer heeft het kabinet en de Staten-Generaal laten weten de analyse van de problemen te delen. Kanttekeningen betreffen de rechtmatigheid en de doelmatigheid. Voor het Rijk geeft de Comptabiliteitswet het kader voor de rechtmatigheid. Dit kader omvat onder meer de eisen die gesteld worden aan het financiële beheer, met name de ordelijkheid en controleerbaarheid en de doelmatige inrichting. Aan de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten wordt de eis gesteld dat zij tot stand komen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere wettelijke regelingen. De Comptabiliteitswet geldt niet voor de decentrale overheden. De Rekenkamer acht het daarom noodzakelijk dat de activiteiten waarmee het kabinet wil bewerkstelligen dat het begrip *rechtmatigheid* bij de verschillende bestuurslagen dezelfde inhoud heeft, leidt tot een wettelijke verankering. Voorts wees zij erop dat het nodig is beleidsinformatie te verzamelen om de minister in staat te stellen de doelmatigheid van het beleid te onderzoeken. In sommige gevallen zullen voorzieningen moeten worden getroffen op de ministeries om de beleidsinformatie die ontvangen wordt zodanig te aggregeren dat deze gebruikt kan worden voor evaluatie van het beleid en voor de jaarlijkse verslaglegging aan de Staten-Generaal. De Rekenkamer pleitte er daarom voor bij de toetsing van de regelgeving en bij de eventuele aanpassing daarvan expliciet aandacht te besteden aan de beleidsinformatie die minimaal noodzakelijk is voor de minister, wil deze zijn verantwoordelijkheid voor een doelmatig rijksbeleid kunnen dragen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw Van de Vondervoort, heeft in april 1997 het startsein gegeven voor de toetsingsoperatie: er is een handreiking gemaakt voor de departementen en er is een helpdesk ingesteld om hulp te bieden bij het toetsingsonderzoek. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat in de handreiking expliciet aandacht is besteed aan de beleidsinformatie en aan de manier waarop deze verzameld moet worden.

Zij zal deze operatie met belangstelling volgen. Daarbij zal haar bijzondere belangstelling uitgaan naar de activiteiten die ontplooid worden om te waarborgen dat op alle overheidsniveaus hetzelfde rechtmatigheidsbegrip wordt gehanteerd.

5.3 Samenwerking Financiële informatievoorziening

In september 1993 bracht de Rekenkamer een rapport uit over de begrotingsadministratiesystemen (Tweede Kamer, 1992–1993, 23 265, nrs. 1–2). In dit rapport drong zij aan op versterking van de interdepartementale coördinatie door de minister van Financiën. Deze stelde de Tweede Kamer in augustus 1996 op de hoogte van zijn activiteiten op dit terrein sinds het verschijnen van het rapport (Tweede kamer, 1995–1996, 23 265, nr. 5).

Er is een studiegroep Samenwerking Financiële Informatievoorziening gevormd die een onderzoek heeft laten verrichten. Uit dit onderzoek bleek dat de financiële informatiesystemen van de ministeries een belangrijke gemeenschappelijke functionaliteit hebben. Ook de Rekenkamer had hier al op gewezen.

Op 1 juni 1996 is op initiatief van het interdepartementale overlegorgaan Financieel-Economische Zaken het interdepartementale Platform Financiële Informatievoorziening van start gegaan, waarin onder meer actuele ontwikkelingen rond begrotingsadministratiesystemen en departementale plannen voor nieuwe systemen worden besproken.

De Rekenkamer constateert dat er ontwikkelingen gaande zijn die duiden op een grotere mate van samenwerking tussen de ministeries op het gebied van de financiële informatiesystemen. Of die samenwerking voldoende hecht is om schaalvoordelen op te leveren, is nog niet te zeggen, omdat er sinds 1993 geen grote vernieuwingen of vervangingsoperaties hebben plaatsgevonden.

5.4 Publicitaire jaarverslagen

Het opnemen van accountantsverklaringen in te publiceren jaarverslagen van departementale diensten is een aantal jaren onderwerp van gesprek geweest tussen de Rekenkamer en de minister van Financiën. De financiële verantwoording van departementale diensten is een onderdeel van de financiële verantwoording van het departement. Hierover spreekt de Rekenkamer haar oordeel uit. Zij is steeds van mening geweest dat het onwenselijk is dat dienstonderdelen van ministeries zelfstandig met accountantsverklaringen naar buiten komen, terwijl zij haar oordeel nog niet uitsproken heeft. Alleen voor agentschappen had zij haar bedenkingen laten vallen.

Verder overleg tussen de minister van Financiën en de Rekenkamer heeft ertoe geleid dat de minister van Financiën heeft laten weten dit standpunt te respecteren, waarbij het de diensten wel toegestaan is te vermelden dat er een accountantscontrole is uitgevoerd.

6 SLOTBESCHOUWING

De Rekenkamer heeft de rechtmatigheid kunnen vaststellen van het overgrote deel van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk in 1996. Het gaat om bedragen van respectievelijk f 248 miljard, f 228 miljard en f 226 miljard.

Aanleiding tot zorg is er over het feit dat het aantal ministeries met wezenlijke tekortkomingen in het financieel beheer is toegenomen. Ook zijn er steeds meer gebreken in geautomatiseerde systemen en wordt verschillend gehandeld met comptabele voorschriften. Tot slot hebben de ministers van Financiën en Economische Zaken in strijd met de wet f 1,1 miljard vennootschapsbelasting doorgesluisd naar het Fonds Economische Structuurversterking, zonder de Staten-Generaal hier nadrukkelijk op te wijzen.

Dergelijke ontwikkelingen duiden op een verslapping en brengen een ordelijk en controleerbaar financieel beheer op de ministeries in gevaar.

Daarnaast moet er op gewezen worden dat het jaarlijkse rechtmatigheidsoordeel van de Rekenkamer alleen betrekking heeft op rijksgeld en daarmee op slechts 65% van de collectieve middelen. De premiegefinancierde sector buiten het Rijk (waaronder de sociale zekerheid en de zorg) valt buiten dit oordeel. Er is nog maar een begin van samenhangend inzicht in de kwaliteit van de financiële controle en verantwoording in dit niet-rijks deel van de publieke sector. Diverse deelonderzoeken wijzen er echter op dat deze sector op dit punt ver achterblijft bij het Rijk. Hier ligt een belangrijke taak, niet alleen voor de sector zelf, maar ook voor de toezichthoudende ministers.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET HUIS DER KONINGIN

Inhoud

	Samenvatting	25
1	Inleiding	25
2	Financieel beheer	25
2.1	Accountantscontrole	25
3	Bezwaaronderzoek	25
4	Financiële verantwoording	25
4.1	Rekening	25
4.2	Toelichting bij de rekening	25
4.3	Saldibalans met toelichting	25
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	26

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Huis der Koningin. De Rekenkamer trof in de verplichtingen en uitgaven geen fouten en onzekerheden aan.

1 INLEIDING

In de rekening zijn de uitgaven verantwoord tot een bedrag van in totaal f 12,9 miljoen.

De uitgaven betreffen uitkeringen aan HM de Koningin, ZKH Prins Claus, ZKH Prins Willem-Alexander, HKH Prinses Juliana en ZKH Prins Bernhard.

De uitkering bestaat uit een drietal componenten te weten, personele en materiële kosten alsmede een inkomensbestanddeel.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

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 en gaf over 1996 een goedkeurende verklaring af.

De Rekenkamer stelde vast dat deze controle voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1996. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Huis der Koningin zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

De rekening van het Huis der Koningin bevatte een bedrag van f 12,9 miljoen aan verplichtingen en uitgaven.

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

4.2 Toelichting bij de rekening

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

4.3 Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staan een debet- en een creditbedrag van f 25,5 miljoen. Het debetbedrag heeft de Rekenkamer niet beoordeeld (zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel). De Rekenkamer heeft in

het beoordeelde creditbedrag geen fouten of onzekerheden aangetroffen. De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

4.4 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 van het Huis der Koningin voldoet aan de genoemde eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT EN HET KABINET DER KONINGIN

Inhoud

	Samenvatting	28
1	Inleiding	28
2	Financieel beheer	29
2.1	Accountantscontrole	29
2.2	Geïntegreerde verplichtingen- en kasadministratie	29
3	Bezwaaronderzoek	29
4	Financiële verantwoording	29
4.1	Rekening	29
4.2	Toelichting bij de rekening	29
4.3	Saldibalans met toelichting	30
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	30

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin. De Rekenkamer trof in de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

1 INLEIDING

De Hoge Colleges van Staat zijn te typeren als onafhankelijke Staatsinstellingen met een veelal grondwettelijke taak.

Onder de Hoge Colleges van Staat zijn in dit begrotingshoofdstuk te verstaan:

- de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- de Raad van State;
- de Algemene Rekenkamer;
- de Nationale Ombudsman;
- de Kanselarij der Nederlandse Orden en Kapittel voor de civiele orden.

Daarnaast zijn in dit begrotingshoofdstuk de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Kabinet der Koningin begrepen.

In totaal is in de rekening voor f 277,9 miljoen aan verplichtingen, f 274,8 miljoen aan uitgaven en f 9,7 miljoen aan ontvangsten verantwoord.

Het belangrijkste deel van deze uitgaven is gerealiseerd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal (f 135,6 miljoen), de Raad van State (f 62,1 miljoen) en de Algemene Rekenkamer (f 38,3 miljoen).

De uitgaven bestaan uit een personeel en een materieel deel.

Het typerende van deze uitgaven is dat er geen onderscheid kan worden gemaakt tussen apparaatsuitgaven en programma-uitgaven.

De begroting en financiële verantwoording van hoofdstuk II wordt opgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken die ingevolge artikel 16, lid 2 van de Comptabiliteitswet formeel het beheer voert over deze begroting.

In praktijk wordt het beheer door de Hoge Colleges zelf gevoerd. Hierover zijn tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat werkafspraken gemaakt.

Van de in de rekening verantwoorde ontvangsten is circa 62% (f 6 miljoen) gerealiseerd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze ontvangsten hebben enerzijds betrekking op kantine-opbrengsten en anderzijds op afrekeningen van in het verleden verstrekte voorschotten aan de fracties.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin. Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoeken. Dergelijke onderzoeken zijn bij de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin niet uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording 1996. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken controleert de financiële verantwoording van de Hoge Colleges van Staat en van het Kabinet der Koningin.

De AD heeft een goedkeurende verklaring voor 1996 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1996. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2 Geïntegreerde verplichtingen- en kasadministratie

Met betrekking tot de verplichtingenadministratie is door de AD in navolging van de door de Rekenkamer aangewezen interne accountantsdienst geconstateerd dat bij de Algemene Rekenkamer de discipline met betrekking tot de naleving van procedures voor het aanmelden van verplichtingen tot op heden onvoldoende is. Daardoor wordt niet voldaan aan de bepalingen en kan de verplichtingenadministratie niet voldoende worden gehanteerd als managementinstrument bij besluitvorming.

In de rekening van hoofdstuk II is met betrekking tot de Tweede Kamer der Staten-Generaal een afzonderlijk artikel opgenomen onder 03.17 met als omschrijving Garanties.

Op dit artikel worden de ten behoeve van de fracties gereserveerde bedragen verantwoord. Met de afzonderlijke verantwoording op een garantie-artikel wordt de beheersbaarheid van de reserveringen vergroot.

Hierbij wordt evenwel opgemerkt dat de gereserveerde bedragen pro-memorie zijn verantwoord. Met het opnemen van pro-memorie ramingen dient volgens de Comptabele wetgeving uiterste terughoudendheid te worden betracht. Tevens wordt door het pro-memorie boeken het beoogde inzicht uiteindelijk niet gegeven.

De Rekenkamer beveelt aan dat in het vervolg de verplichtingen en uitgaven op betreffend artikel gekwantificeerd worden weergegeven.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

De rekening 1996 van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin bevat een bedrag van f 277,9 miljoen aan verplichtingen, f 274,8 miljoen aan uitgaven en f 9,7 miljoen aan ontvangsten¹. De Rekenkamer heeft met redelijke zekerheid kunnen vaststellen dat de rekening geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

4.2 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. Zo zijn een aantal

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal f 2,3 miljoen respectievelijk f 0,8 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutatie zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

begrotingsartikelen met behulp van kengetallen nader toegelicht. Echter nog niet bij elk artikel is een uiteenzetting gegeven over het gerealiseerde beleid.

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatie-voorziening en kengetallen».

4.3 Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staat een debet- en creditbedrag van f 591,4 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 554,3 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 52,7 miljoen niet (zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel).

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

Het ministerie kon geen inzicht verschaffen in de in 1996 door de Hoge Colleges van Staat afgerekende voorschotten.

In verband hiermee heeft de Rekenkamer in dit rapport ter zake geen oordeel opgenomen. Het ministerie zegde toe dit inzicht vanaf het begrotingsjaar 1997 wel te geven.

4.4 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 genoemde eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

Inhoud

	Samenvatting	32
1	Inleiding	32
2	Financieel beheer	33
2.1	Administratieve organisatie	33
2.2	Rijksvoorlichtingsdienst	33
2.2.1	Inleiding	33
2.2.2	Onvolledigheden	33
2.2.3	Tekortkomingen in het financieel beheer	34
2.2.4	Verbeteringsmaatregelen	35
2.3	Europese aanbestedingsrichtlijnen	36
2.4	Wachtgeld	36
2.5	Accountantscontrole	37
3	Bezwaaronderzoek	37
4	Financiële verantwoording	37
4.1	Rekening	37
4.2	Toelichting bij de rekening	37
4.3	Saldibalans met toelichting	38
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	38
	Bijlage	40

SAMENVATTING

De Rekenkamer stelt vast dat de in de verantwoording van het Ministerie van Algemene Zaken opgenomen uitgaven onvolledig zijn. Een deel van de uitgaven en ontvangsten voor onderzoeksprojecten en advertenties worden ten onrechte buiten begrotingsverband geboekt. In de verantwoorde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof de Rekenkamer overigens geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Het financieel beheer bij de Rijksvoorlichtingsdienst vertoont tekortkomingen. Het stappenplan dat hierin verbeteringen zou moeten aanbrengen voldoet niet aan de eisen en de implementatie van de hierin opgenomen maatregelen is nog onvoldoende. De overige getroffen verbeteringsmaatregelen, kunnen naar de mening van de Rekenkamer in de toekomst leiden tot verbeteringen in het financieel beheer. Deze maatregelen waren echter nog niet geformaliseerd en waren evenmin in een geïntegreerd plan van aanpak opgenomen. De Rekenkamer adviseerde het ministerie om dat zo snel mogelijk te doen.

Voorts bestaan er nog tekortkomingen in het financieel beheer door het ontbreken van richtlijnen voor de termijnen deelbetalingen, van actuele beschrijvingen van de administratieve organisatie, geautoriseerde tarieven en adequate bronregistraties voor de verkopen van foto's, zeefdrukken, films en video's. Bovendien vindt er onvoldoende afstemming plaats tussen de administratie van de Voorlichtingsraad en de Directie Toepassing en Communicatie.

De minister-president, minister van Algemene Zaken, gaf in zijn antwoord aan een geïntegreerd plan van aanpak ter verbetering van het financieel beheer bij de Rijksvoorlichtingsdienst op te stellen en met de ontwikkeling van het nieuwe informatiesysteem de tekortkomingen in de administratie van de Directie Toepassing en Communicatie op te lossen.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Algemene Zaken is te typeren als een ministerie met voornamelijk coördinerende en dienstverlenende taken. Dit betreft met name taken op het gebied van de rijksvoorlichting.

In de rekening zijn verplichtingen verantwoord tot een bedrag van f 58,2 miljoen, uitgaven van f 52,4 miljoen en ontvangsten van f 7,8 miljoen. De belangrijkste categorie van uitgaven betreft artikel 01.01 Personeel en Materieel (f 40,2 miljoen).

Uit de accountantsrapporten, die de extern accountant over de afgelopen jaren uitbracht, kwam naar voren dat de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) haar financiële activiteiten en processen niet in voldoende mate beheerste. Zo werd onder andere vastgesteld dat de betrokkenheid van het management om een verantwoord financieel beheer te realiseren onvoldoende was en dat voorts de deskundigheid van het financieel personeel te wensen overliet.

Dit was mede aanleiding voor de Rekenkamer om een onderzoek naar dit financieel beheer bij de RVD in te stellen (zie paragraaf 2.2).

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Algemene Zaken.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft echter niet plaatsgehad bij het Ministerie van Algemene Zaken.

In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1996. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Dit is, waar nodig, betrokken in het oordeel over de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. Het rapport sluit af met de geconstateerde fouten en onzekerheden.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Administratieve organisatie

Uit de bevindingen van de accountantsdienst (AD) blijkt dat het onderhoud van de administratieve organisatie (AO) van het Ministerie van Algemene Zaken in 1996 veel te wensen overlaat. Als gevolg van de vele veranderingen in de organisatie en de totstandkoming van nieuwe regelgeving, bijvoorbeeld de Regeling Contractbeheer en het Besluit Materieelbeheer, is de AO van het Ministerie daardoor in 1996 in snel tempo verouderd. Hierdoor bestaat momenteel onvoldoende inzicht in de procedures bij de diverse onderdelen van het ministerie, hetgeen risico's oplevert voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

Het in 1996 opgerichte departementaal AO-Team (zie paragraaf 2.2) heeft begin 1997 overeenstemming bereikt over de gewenste AO-structuur. De AD adviseert dan ook de aanpassingen zo spoedig mogelijk te implementeren. Voorts adviseert de AD om het onderhoud van de AO in 1997 hoge prioriteit te geven en voor het management van de dienstonderdelen een taakstellende planning vast te stellen.

De Rekenkamer onderschrijft bovengenoemde adviezen.

2.2 Rijksvoorlichtingsdienst

2.2.1 Inleiding

Uit de accountantsrapporten van de afgelopen jaren kwam naar voren dat de RVD haar financiële activiteiten en processen niet in voldoende mate beheerste. Naar aanleiding hiervan onderzocht de Rekenkamer de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. Daarbij besteedde de Rekenkamer aandacht aan de onvolledigheden in de financiële verantwoording als gevolg van het boeken buiten begrotingsverband, aan de tekortkomingen in het financieel beheer en aan de getroffen verbeteringsmaatregelen.

2.2.2 Onvolledigheden

De Rekenkamer constateerde dat een belangrijk deel van de uitgaven voor onderzoeksprojecten (f 27 miljoen) en voor advertenties (f 92 miljoen) door het Ministerie van Algemene Zaken buiten begrotingsverband worden verantwoord. Deze bedragen worden enerzijds doorbelast naar ministeries (circa f 71 miljoen) en anderzijds naar semi-overheidsinstellingen en zelfstandige bestuursorganen (circa f 48 miljoen, waarvan f 40,5 miljoen ook in 1996 is ontvangen).

De uitgaven die door het Ministerie van Algemene Zaken aan andere ministeries worden doorbelast, worden door hen binnen begrotingsverband verantwoord. Bij het Ministerie van Algemene Zaken worden deze uitgaven en de daarmee samenhangende ontvangsten dan ook op

een derdenrekening geboekt, omdat er anders sprake zou zijn van dubbele verantwoording.

Aan het einde van het begrotingsjaar wordt het saldo van de tussenrekening overgeboekt naar een rekening buiten begrotingsverband. Op grond van de Aanwijzingsregeling boekingen buiten begrotingsverband 1996 en de Verrekenregeling moeten deze uitgaven (f 10 miljoen) echter binnen begrotingsverband worden verantwoord. De Rekenkamer constateerde dat het Ministerie van Algemene Zaken deze vordering ten onrechte niet ten laste van de uitgaven had verantwoord. Hierdoor is er feitelijk sprake van het parkeren van begrotingsgeld, hetgeen niet in lijn is met de Comptabiliteitswet.

Reactie minister-president, minister van Algemene Zaken

In zijn antwoord gaf de minister-president, minister van Algemene Zaken aan dat hij het standpunt van de Rekenkamer over de boekingen buiten begrotingsverband niet deelt.

De Rekenkamer blijft echter bij haar standpunt dat de aan het eind van het jaar openstaande vorderingen van f 10 miljoen binnen begrotingsverband moeten worden verantwoord. In een vervolgonderzoek zal zij nagaan op welke wijze het Ministerie van Algemene Zaken deze uitgaven en ontvangsten in de komende jaren verantwoordt.

2.2.3 Tekortkomingen in het financieel beheer

De extern accountant signaleerde reeds enkele jaren tekortkomingen in het financieel beheer van de RVD. De extern accountant rapporteerde dat de betrokkenheid van het management om een verantwoord financieel beheer te realiseren onvoldoende was en voorts dat er sprake was van onvoldoende financieel deskundig personeel. Dit gold met name voor de Directie Voorlichting en in mindere mate voor de Directie Toepassing Communicatietechniek van de RVD.

De tekortkomingen kwamen met name tot uitdrukking in:

- tekortschietende interne controlemaatregelen; dit betreft met name het uitvoeren van periodieke financiële analyses, het maken van zichtbare aansluitingen tussen de jaarverantwoording en de subadministraties, het opleveren van specificaties van posten op de saldbalans, het autoriseren van verkoopprijzen en het berekenen van kengetallen ten behoeve van de sturing;
- onvoldoende toetsing van de werking van de administratieve organisatie met als doel om vast te stellen of de processen intern voldoende worden beheerst en dat de uitkomsten van de processen juist, volledig en tijdig zijn verantwoord in de financiële administratie;
- het opleveren van een ontoereikende financiële verantwoording; adequate specificaties ontbreken en de verantwoording is onvoldoende gecontroleerd, waardoor deze diverse onjuistheden bevat.

Om de geconstateerde tekortkomingen op te heffen is ultimo 1995 een stappenplan opgesteld, met als doel de financiële beheersbaarheid van de processen bij de RVD te verbeteren.

De Rekenkamer constateerde dat formele vaststelling van het plan niet op controleerbare wijze heeft plaatsgevonden en de knelpunten niet expliciet zijn genoemd.

Tevens ontbreken in het stappenplan een duidelijke prioriteitenstelling (met bijbehorend tijdpad) en afspraken over de wijze waarop over de voortgang en realisatie van de diverse acties zal worden gerapporteerd.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat er nog een viertal belangrijke tekortkomingen in het financieel beheer bestaan, die niet worden afgedekt door het stappenplan.

Ten eerste ontbreken richtlijnen voor de termijn- en deelbetalingen voor de projectuitgaven van de DTC en voor de uitgaven van de Voorlichtingsraad (VORA). De Rekenkamer constateerde dat deze bedragen ten onrechte niet in de voorschottenadministratie zijn opgenomen. Hierdoor heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid van de post voorschotten op de saldibalans van het Ministerie van Algemene Zaken. De omvang van de onvolledigheid heeft zij niet vast kunnen stellen.

Ten tweede ontbraken actuele beschrijvingen van de administratieve organisatie van de financiële processen (zie paragraaf 2.1).

Ten derde bleek dat er onvoldoende afstemming plaatsvond tussen de administratie van de VORA en de administratie van de DTC, waardoor risico's bestaan voor overschrijdingen en het parkeren van begrotings-gelden.

In de vierde plaats ontbraken geautoriseerde tarieven en adequate bronregistraties voor de verkopen van foto's, zeefdrukken, films en video's, waardoor de volledigheid van de ontvangsten (f 0,3 miljoen) niet is gewaarborgd.

Reactie minister-president, minister van Algemene Zaken

De minister-president antwoordde dat de geconstateerde tekortkomingen in de door de DTC betaalde bedragen zullen worden betrokken bij de thans lopende ontwikkeling van de nieuwe informatiesystemen.

2.2.4 Verbeteringsmaatregelen

De Rekenkamer constateerde dat de implementatie van het stappenplan in 1996 nog te wensen overliet.

De belangrijkste structurele maatregel betrof de indiensttreding van een controller RVD medio 1996. In mei 1997 ontbrak evenwel nog een taakomschrijving voor deze functionaris. De andere hoofdpunten uit het stappenplan zijn niet of slechts in geringe mate in 1996 gerealiseerd. Dit betreft de verbetering van de interne controle, de financiële verantwoording en de toets op de werking van de AO.

Ten aanzien van de door de Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden die niet in het stappenplan waren voorzien zijn in 1996 geen verbeteringsmaatregelen genomen. Zij beveelt echter aan om die tekortkomingen op te nemen in een geïntegreerd plan van aanpak ter verbetering van het financieel beheer.

De Rekenkamer constateerde dat naast bovengenoemde gerealiseerde maatregel uit het stappenplan nog vier andere verbeteringsmaatregelen zijn genomen.

Begin 1996 is een AO-team ingesteld, waarvoor een formele status voor de door dit team te ontplooien initiatieven alsmede een duidelijk taakomschrijving en rapportagelijnen nog ontbraken. Bij de DTC is op basis van een uitgevoerde evaluatie een reorganisatie gaande. In 1997 is er voorts een interim-controller DTC in dienst getreden en er is met de werving van een adjunct-directeur bedrijfsvoering een aanvang gemaakt.

De Rekenkamer is van mening dat deze maatregelen een positieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van het financieel beheer. Wel verdient het volgens de Rekenkamer aanbeveling dat nu op korte termijn de nieuwe functionele en personele situatie binnen de organisatie in een toezichtsplan wordt ingekaderd om zo meer duidelijkheid te verschaffen over de financiële functie bij het Ministerie van Algemene Zaken.

Conclusie

De Rekenkamer concludeerde dat het stappenplan niet voldoet aan de

eisen en dat de implementatie van de maatregelen onvoldoende is. Er zijn bij het Ministerie van Algemene Zaken vele veranderingsprocessen tegelijkertijd gaande. Dit stelt hoge eisen aan het management. De Rekenkamer was van oordeel dat een departementsbrede aanpak onmisbaar is. De Rekenkamer was van mening dat alleen met een dergelijk plan van aanpak een logisch geheel van structurele maatregelen kan worden bereikt. Zij beval aan dat er een toezichtsplan wordt opgesteld waarin de wettelijke toezichtstaak van de afdeling FEZ wordt geoperationaliseerd. Per jaar kunnen daarbij speerpunten voor het toezicht door deze directie worden geformuleerd. Deze handelwijze dient ertoe om de zwakke plekken in de organisatie te monitoren en verbeteringen te realiseren. Het hoofd FEZ zegde toe dat uiterlijk 1 september 1997 een door de leiding geaccordeerd integraal plan van aanpak beschikbaar zal zijn.

Reactie minister-president, minister van Algemene Zaken

In zijn antwoord zegde de minister-president toe de aanbeveling om een geïntegreerd plan van aanpak op te stellen, over te nemen. Een en ander zal ertoe leiden dat nog in 1997 belangrijke verbeteringen in het financieel beheer bij de RVD zullen worden gerealiseerd. Voorts gaf hij aan dat het AO-team inmiddels is ingesteld. Tenslotte antwoordde de minister dat per medio augustus de adjunct-directeur bedrijfsvoering in dienst zal treden. Een van zijn hoofdtaken zal de blijvende verbetering van het financieel beheer bij de RVD zijn. De Rekenkamer zal de voortgang van de verbeteringsmaatregelen aandachtig blijven volgen.

2.3 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De AD rapporteerde dat bij de controle was gebleken dat de voorschriften inzake Europese aanbestedingen in 1996 niet in alle gevallen zijn nageleefd. Zo zijn opdrachten inzake aanschaffingen van meubilair boven het geldende grensbedrag (f 293 888 exclusief BTW) niet Europees aanbesteed. Overigens was deze overschrijding gering.

Het Ministerie van Algemene Zaken deelde de AD mee dat vervolgaanschaffingen in 1997 wel Europees zullen worden aanbesteed.

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie inmiddels afdoende maatregelen heeft genomen die in opzet moeten waarborgen dat de Europese aanbestedingsregels worden nageleefd.

2.4 Wachtgeld

Met ingang van 1 januari 1996 is de Dienst Uitvoering Ontslag-uitkeringen (DUO) opgegaan in de stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO). Deze droeg voor 1996 zorg voor onder meer de toekenning en uitbetaling van wachtgeld en uitkeringen aan gewezen personeel.

De kwaliteit van de uitvoering van de regelingen en het (financiële) beheer binnen de USZO voor 1996 is niet vóór 1 april 1997 door de controlerend accountant vastgesteld, waardoor nog geen definitieve afrekening van de betaalde bedragen kon plaatsvinden.

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft de betalingen aan de USZO (f 3,4 miljoen) niet als voorschot geadministreerd waardoor de voorschottenadministratie en daardoor ook de post voorschotten in de saldibalans een onvolledig beeld geeft (f 3,4 miljoen).

De Rekenkamer is echter van mening dat de betalingen door de ministeries aan de stichting USZO geadministreerd moeten worden als een extracomptabel voorschot (zie tevens het algemene deel van deze bundel).

2.5 Accountantscontrole

De AD van het Ministerie van Economische Zaken controleert de financiële verantwoording van het Ministerie van Algemene Zaken. De controle van de RVD is uitbesteed aan een extern accountantskantoor. De AD heeft een goedkeurende verklaring voor 1996 afgegeven bij de financiële verantwoording van het ministerie.

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 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Ministerie van Algemene Zaken zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van het Ministerie van Algemene 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 1996, Ministerie van Algemene Zaken (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
totaal	58,2	52,4	7,8
geen belangrijke fouten/onzekerheden	58,2	52,4	7,8
fouten/onzekerheden	0	0	0
onvolledigheden ²	0	10,0	(0,3)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat voor respectievelijk f 292 000 en f 5 000 aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties zal de Rekenkamer (gezien het gestelde in artikel 4 lid 2 van de Comptabiliteitswet) haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² 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 onvolledigheden is opgenomen in de bijlage. De onvolledigheden in de uitgaven en ontvangsten hadden betrekking op één uitgavenartikel en één ontvangstenartikel. Deze zijn reeds behandeld in hoofdstuk 2.

4.2 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.

Echter ontbreekt er in het algemeen deel nog een toelichting op de problematiek rondom misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor het overige voldoet de toelichting aan de gestelde eisen.

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatievoorziening en kengetallen».

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 evat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 2. Saldibalans 1996, Ministerie van Algemene Zaken (x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	155,8	155,8
Niet beoordeelde bedragen	117,4	16,6
beoordeelde bedragen ¹	38,4	139,2
geen belangrijke fouten/onzekerheden	28,4	139,2
belangrijke fouten/onzekerheden	10,0	0
onvolledigheden ²	3,4 (0,8)	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

² Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen, maar geeft geen indicatie van de mate van onvolledigheid.

Als gevolg van het boeken buiten begrotingsverband van de uitgaven en ontvangsten voor onderzoeksprojecten en advertenties zijn de intracomptabele vorderingen voor een bedrag van f 10 miljoen te laag weergegeven. Door het niet als voorschot verantwoorden van de betalingen aan de USZO is de post voorschotten f 3,4 miljoen te laag weergegeven.

Voorts bestaat onzekerheid over de volledigheid van de post voorschotten (f 0,8 miljoen) als gevolg van het ten onrechte niet als voorschot boeken van de projectuitgaven van de DTC. De omvang daarvan kon de Rekenkamer niet vaststellen.

Door het Ministerie van Algemene Zaken zijn in 1996 geen voorschotten afgerekend.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

4.4 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 10 miljoen aan uitgaven die buiten begrotingsverband zijn geboekt;

- een bedrag van f 10 miljoen aan vorderingen dat buiten begrotingsverband is geboekt;
- een bedrag van f 3,4 miljoen dat ten onrechte niet als voorschot is geboekt.

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

- een bedrag van f 0,3 miljoen aan ontvangsten in de rekening waarvan de volledigheid onzeker is;
- een bedrag van f 0,8 miljoen aan voorschotten in de saldibalans waarvan de volledigheid onzeker is.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
U 02.02	Technische uitvoering Rijksvoorlichtingsdienst.	1,9	10,0		onvolledig, buiten begrotingsverband verantwoord.	2.2.2
Totaal Fouten/onzekerheden			10,0			

Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
O 02.01	Ontvangsten op basis van tariefstelling uit hoofde van dienstverlening Rijksvoorlichtingsdienst	5,5	(0,3)		onzekerheid over de volledigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie.	2.2.3
Totaal fouten/onzekerheden			0			
Totaal onvolkomenheden			(0,3)			

Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
5	Intracomptabele vorderingen	10,4	10,0		ondeugdelijke weergave, onjuist	2.2.2
10	Voorschotten	0,8	3,4		ondeugdelijke weergave, saldo onvolledig door het niet als voorschot verantwoord van de USZO-betalingen.	2.4
			(0,8)		onzekerheid over de volledigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie.	4.3
Totaal onvolledigheden			13,4			
			(0,8)			

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET
KABINET VOOR NEDERLANDS-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE
ZAKEN**

Inhoud

	Samenvatting	42
1	Inleiding	42
2	Financieel beheer	43
2.1	Financiële administratie	43
2.2	Overheidsprojecten	43
2.2.1	Algemeen	43
2.2.2	Voorschotten	43
2.2.3	Conclusie	44
2.3	Europese aanbestedingsrichtlijnen	44
2.4	Accountantscontrole	44
3	Bezwaaronderzoek	44
4	Financiële verantwoording	45
4.1	Rekening	45
4.2	Toelichting bij de rekening	45
4.3	Saldibalans met toelichting	45
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	46

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording over 1996 van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.

In 100% van de verplichtingen, 100% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

In 1995 stelde de Rekenkamer vast dat de achterstand in de controle van de projecten op de Nederlandse Antillen en Curaçao volledig is ingelopen. In 1996 constateerde zij echter wederom een achterstand in de controle van de overheidsprojecten als gevolg van de inzet van accountantsdeskundigheid ten behoeve van de schuldsanering.

Tevens werden door een vertraging in de afwikkeling van processen-verbaal van projectbeëindiging in 1996 minder projecten afgerekend dan aan voorschotten werd verstrekt. Deze vertraging werd veroorzaakt door capaciteitsproblemen zowel op de Nederlandse Antillen als bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.

Hierdoor is het saldo aan voorschotten in 1996 opgelopen van circa f 853 miljoen ultimo 1995 tot circa f 927 miljoen ultimo 1996. Dit vormt voor de Rekenkamer aanleiding om in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1997 te onderzoeken of met betrekking tot de afwikkeling van processen-verbaal van projectbeëindiging verbetering is opgetreden. Indien deze afwikkeling onvoldoende voortvarend ter hand wordt genomen, zal zij overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

1 INLEIDING

Het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KABNA) heeft als taak het voorbereiden en uitvoeren van het Nederlandse beleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen en Aruba. De belangrijkste uitgavenstroom betreft de bijdragen aan overheidsprojecten (werkelijke uitgaven 1996 f 159 miljoen) en de financiering van deskundigenhulp ter ondersteuning en verbetering van het bestuurlijke apparaat op de Nederlandse Antillen en Aruba (werkelijke uitgaven 1996 f 57 miljoen).

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) voert de administratie van het KABNA. De bestuurlijk-politieke verantwoordelijkheid berust bij de minister van Defensie.

Al jaren heeft het KABNA problemen met de afwikkeling van nog niet geheel afgehandelde projectuitgaven. Deze problemen ontstonden door achterstanden in de accountantscontrole op de desbetreffende overheidsprojecten, alsmede door het niet afgewikkeld zijn van processen-verbaal van projectbeëindiging. Dit vormt voor de Rekenkamer een bijzonder aandachtspunt in verband met het risico van een onordelijke afhandeling van de desbetreffende projecten.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft echter bij het KABNA niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1996. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële

verantwoording. Waar dit het geval is, wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Financiële administratie

Het KABNA heeft op 1 januari 1996 ten behoeve van zijn administratie een nieuw geautomatiseerd systeem in gebruik genomen, het zogeheten Financieel Administratie Pakket (FAP). Als gevolg van invoeringsproblemen heeft in 1996 onvoldoende afstemming plaatsgevonden tussen het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van LNV, die het FAP beheert. Pas bij het afsluiten van de financiële verantwoording heeft de directie FEZ voor nagenoeg alle posten voldoende afstemming kunnen bewerkstelligen.

2.2 Overheidsprojecten

2.2.1 Algemeen

Sinds 1990 maakt de Algemene Rekenkamer in haar rapporten bij de financiële verantwoording melding van achterstanden in de accountantscontrole op de Nederlandse Antillen. Dit heeft ertoe geleid dat de Rekenkamer over 1995 een bezwaaronderzoek startte naar deze achterstanden. Wanneer zou blijken dat de minister er niet voldoende in geslaagd was om de achterstanden in de accountantscontrole in te lopen en dat er geen goede 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. Naar aanleiding van dit onderzoek concludeerde de Rekenkamer dat de achterstand in de accountantscontrole voor de projecten van het Land Nederlandse Antillen en van het Eilandgebied Curaçao volledig was ingelopen en dat voor de controle over 1995 en de jaren daarna concrete afspraken zijn gemaakt. Op grond hiervan zag de Rekenkamer af van het starten van een bezwaarprocedure.

Over 1996 constateerde de departementale accountantsdienst (AD) echter dat wederom een achterstand is ontstaan in de controle van de overheidsprojecten op het Land Nederlandse Antillen en het Eilandgebied Curaçao. Zo beschikt het KABNA nog niet over de rapporten over 1995 van de overheidsprojecten. Deze hadden vóór 1 september 1996 moeten zijn ontvangen. De achterstanden zijn ontstaan doordat de Stichting Overheids Accountantsbureau in het kader van de schuldsanering haar deskundigheid ook moest inzetten voor de uitvoering van het zogeheten Structureel Aanpassingsprogramma van het Internationaal Monetair Fonds.

2.2.2 Voorschotten

Voor de administratieve afwikkeling van afgeronde overheidsprojecten zijn behalve accountantsrapporten ook processen-verbaal van projectbeëindiging nodig. Over 1996 constateerde de AD dat minder projecten werden afgerekend dan aan voorschotten werd verstrekt. Dit wordt veroorzaakt door capaciteitsproblemen in 1996 zowel op de Nederlandse Antillen als bij het KABNA. Bij het KABNA ligt momenteel nog voor een bedrag van circa f 55 miljoen aan processen-verbaal van project-

beëindiging ter verwerking. Mede hierdoor is het saldo aan voorschotten in 1996 opgelopen van circa f 853 miljoen ultimo 1995 tot circa f 927 miljoen ultimo 1996. Hiervan heeft circa f 275 miljoen betrekking op voorschotten, die werden verstrekt in 1987 en voorgaande jaren.

2.2.3 Conclusie

De Rekenkamer is van mening dat er sprake is van een onwenselijke toename van het saldo aan voorschotten. Omdat dit probleem al sinds 1990 door haar is gesignaleerd en geen blijvende verbetering in het financieel beheer is opgetreden, zal de Rekenkamer in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1997 onderzoeken of in de afwikkeling van processen-verbaal van projectbeëindiging verbetering is opgetreden. Hierbij gaat zij ervan uit dat de achterstand in de accountantscontrole op overheidsprojecten incidenteel is.

Indien voornoemde afwikkeling onvoldoende voortvarend ter hand wordt genomen, zal zij overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

2.3 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De Rekenkamer onderzocht de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in de administratieve organisatie en de toereikendheid van de accountantscontrole daarop (zie paragraaf 2.4).

De AD stelde vast dat niet bij alle aanbestedingen aan de hand van de dossiers is vast te stellen of de aanbestedingsprocedures zijn nageleefd. Deze dienst constateerde overigens dat de aanbestedingen bij KABNA niet boven de drempelbedragen uitkwamen.

De Rekenkamer beveelt aan voortaan de afhandeling van de aanbestedingsprocedures beter vast te leggen.

2.4 Accountantscontrole

De Rekenkamer heeft in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 rijksbreed speciale aandacht gegeven aan de accountantscontrole op de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, de accountantscontrole op de toelichting bij de rekening en de door de accountantsdienst toegepaste controlecriteria.

Zij stelde vast dat de accountantscontrole 1996 in toereikende mate hierin voorzag.

De AD heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij de financiële verantwoording 1996. Deze verklaring is mede gebaseerd op werkzaamheden van andere accountants. De Rekenkamer stelde vast dat de AD bij deze accountants een review heeft uitgevoerd.

De Rekenkamer is van mening dat de controle door de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1996. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het KABNA zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van het KABNA 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 1996, KABNA (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	362,0	324,3	27,3
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	362,0	324,3	27,3
Fouten/onzekerheden	0	0	0

¹ Het bedrag van verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 37,2 miljoen, respectievelijk f 15,4 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.

4.2 Toelichting bij de rekening

De AD heeft de toereikendheid van de toelichting bij de rekening in zijn controle betrokken. De Rekenkamer is van oordeel dat deze toelichting voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 1996, KABNA (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	3 684,5	3 684,5
Niet beoordeeld ¹	1 669,7	2 065,2
Beoordeeld	2 014,8	1 619,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	2 014,8	1 619,3
Fouten/onzekerheden	0	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting op de saldibalans voldoet aan de eisen.

Het ministerie kon geen inzicht verschaffen in de in 1996 afgerekende voorschotten. In verband hiermee heeft de Rekenkamer in dit rapport terzake geen oordeel opgenomen.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording 1996 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 het onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording 1996 voldoet aan de beide eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Inhoud

	Samenvatting	48
1	Inleiding	49
2	Financieel beheer	50
2.1	Algemeen	50
2.2	Ministeriële verantwoordelijkheid voor uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking	50
2.3	Financieel beheer in de overgangperiode van de herijking	51
2.3.1	Inleiding	51
2.3.2	Bevindingen	52
2.3.3	Reactie minister en nawoord Rekenkamer	53
2.4	Voorschotten	53
2.5	Directie Kabinet en Protocol	54
2.6	Europese aanbestedingsrichtlijnen	54
2.7	Materieelbeheer	55
2.8	Accountantscontrole	55
3	Bezwaaronderzoek	55
4	Financiële verantwoording	56
4.1	Rekening	56
4.2	Toelichting bij de rekening	56
4.3	Saldibalans met toelichting	57
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	58
	Bijlage	59

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In 99,9% van de aangegane verplichtingen, 99,2 % van de uitgaven, 100% van de ontvangsten en na omvangrijke correctieboekingen 96% van de afgerekende voorschotten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Dit neemt niet weg, dat de Rekenkamer een aantal kritische opmerkingen maakte met betrekking tot het financieel beheer en de financiële verantwoording.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken houdt toezicht op de besteding van (project-)gelden voor Ontwikkelingssamenwerking door derden. Het was echter niet altijd duidelijk welke vervolgtacties het ministerie ondernam bij onrechtmatigheid of onzekerheid van de rechtmatigheid van de besteding door een uitvoerende organisatie. De Rekenkamer beval de minister aan om nog dit jaar beleid te formaliseren en daarbij aan te geven in welke mate hij zich ook achteraf verantwoordelijk acht voor de rechtmatigheid van de bestedingen. Daarbij zou moeten worden vastgelegd hoe bevindingen van derden departementaal worden afgehandeld. Het al dan niet toepassen van sancties conform de comptabele regelgeving zou daarin eveneens moeten worden gemotiveerd. Voor een goede uitoefening van de controlefunctie door de Staten-Generaal achtte de Rekenkamer het verder noodzakelijk dat de minister periodiek inzicht verschaft in de vastgestelde tekortkomingen en de handelwijze van het ministerie daarbij.

De minister heeft deze aanbeveling overgenomen en zal uiterlijk december 1997 de Staten-Generaal een notitie voorleggen over dit onderwerp en het te voeren sanctiebeleid.

Het overleg met het ministerie over enkele in 1995 vastgestelde knelpunten in de registratie van voorschotten in de begrotings-administratie leidde ertoe dat uitgaven voor jaarlijkse algemene bijdragen aan non-gouvernementele organisaties en voor consultantsdeclaraties tot een totaalbedrag van ca f 700 miljoen alsnog als voorschot worden aangemerkt. De mogelijkheid om het moment van afboeken van bepaalde voorschotten om redenen van doelmatigheid te vervroegen, is nog steeds onderwerp van bespreking.

Als gevolg van de herijking van het buitenlands beleid werd per september 1996 een nieuwe organisatiestructuur bij het ministerie ingevoerd. Ook werden per januari 1997 taken en bevoegdheden naar de ambassades gedelegeerd. Het ministerie trof een aantal organisatorische maatregelen om het financieel beheer gedurende de overgangperiode die daaraan voorafging ordelijk te laten verlopen. De Rekenkamer onderzocht het financieel beheer in die periode. Zij constateerde dat het financieel beheer van zowel centrale als te delegeren activiteiten evenals voorgaande jaren achterstanden vertoonde. Deze kwamen met name voor bij het voorschottenbeheer. De overdracht van activiteiten aan de ambassades werd hierdoor vertraagd. Deze zullen bovendien voor de opheffing van de achterstanden moeten zorgdragen. De Rekenkamer constateerde eveneens dat er nog geen sprake was van een effectief en in de nieuwe organisatie ingebed financieel beheer.

Ofschoon de Rekenkamer begrip toonde voor een aantal bijzondere omstandigheden bij het ministerie, was zij van mening dat er geen sprake is van een effectief en in de nieuwe organisatie ingebed financieel beheer. Zij deed aanbevelingen voor een pakket van maatregelen waarin tussentijdse bijsturing in de financiële processen centraal staat in plaats van correcties achteraf. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking

onderschreef onder verwijzing naar de bijzondere situatie in 1996 in hoofdlijnen de door de Rekenkamer getrokken conclusies. Hij heeft inmiddels een actieplan vastgesteld om vóór 1998 de achterstanden in te lopen en het financieel beheer structureel te verbeteren.

De Rekenkamer constateerde dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn opgenomen in de eind 1996 uitgebrachte nieuwe departementale procedures voor aanbesteding. Hoewel deze richtlijnen officieel niet van toepassing zijn op de uitgaven van Ontwikkelingssamenwerking, worden ze daarbij wel in hoofdlijnen gevolgd. Het ministerie heeft de vereiste opgave van contracten die op basis van Europese richtlijnen zijn afgesloten, nog niet verstrekt in verband met het ontbreken van een systematische vastlegging hiervan. Ook zal het nog moeten vaststellen welke externe organen eventueel als aanbestedende dienst zouden moeten worden aangemerkt.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Buitenlandse zaken met f 8,6 miljard aan uitgaven en f 0,1 miljard aan ontvangsten in 1996 is een ministerie met verschillende kenmerken. Enerzijds geeft het gestalte aan het Nederlands buitenlands beleid en draagt het de verantwoordelijkheid voor de diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland. De hieraan verbonden uitgaven zijn vooral personele, materiële en huisvestingskosten alsmede contributies, subsidies en bijdragen in verband met internationale betrekkingen (f 1 miljard). Anderzijds ondersteunt het de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (OS). De hulp aan ontwikkelingslanden, in totaal f 5,2 miljard, wordt in hoofdzaak verstrekt aan nationale staten, internationale en non-gouvernementele organisaties in de vorm van contributies, bijdragen en op grond van overeenkomsten met elk een eigen beheer- en controlestructuur. De ontvangers van de hulp leggen veelal inhoudelijk en financieel verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten. Hiermee gaat een omvangrijk beheer van voorschotten gepaard. Voorts wordt ten laste van de begroting van Buitenlandse Zaken aan de Europese Unie het zogenoemde vierde eigen middel (in 1996 f 2,4 miljard) afgedragen. Dit middel dient naast douanerechten, landbouwrechten en BTW-afdrachten ter financiering van de Unie.

In 1996 is een begin gemaakt met de uitvoering van het herijkte buitenlands beleid. Om tot een Nederlands buitenlandbeleid met meer slagkracht en samenhang te komen heeft Buitenlandse Zaken ondermeer een vergaande reorganisatie van het departement doorgevoerd. Daarnaast werd een groot aantal centraal uitgevoerde beleids- en (financieel) beheerstaken met bijbehorende budgetten naar de posten gedelegeerd. De effectuering hiervan vond vanaf september 1996 plaats. In de overgangperiode, die gepaard ging met omvangrijke verschuivingen van personeel, werden de departementale werkzaamheden volgens de oude procedures afgehandeld.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken echter niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1996. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is

wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. Het rapport sluit af met overzichten van geconstateerde belangrijke fouten en onzekerheden.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Algemeen

Naast de in dit hoofdstuk opgenomen onderwerpen onderzocht de Rekenkamer nog andere belangrijke aspecten van het financieel beheer van Buitenlandse Zaken. Omdat deze onderzoeken nog niet waren voltooid kon geen verslag worden gedaan in deze bundel.

De Rekenkamer is thans ondermeer een onderzoek gestart naar de controle en beheer van Nederlandse bijdragen aan Internationale organisaties. De Nederlandse overheid is lid van meer dan 150 Internationale Organisaties. Hiermee is rijksbreed een financieel belang gemoeid van f 2,8 miljard aan contributies en vrijwillige projectbijdragen. Een groot deel hiervan loopt over de begroting van Buitenlandse Zaken. Het onderzoek richt zich op het financieel beheer rond deze geldstromen, waarbij de vraag aan de orde komt in hoeverre de Nederlandse vertegenwoordigingen zich inspannen om te bevorderen dat de betreffende organisaties voldoen aan de criteria voor rechtmatigheid en doelmatigheid.

2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid voor uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking

In het begin van de jaren negentig hebben de Rekenkamer en de minister een discussie gevoerd over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de juiste besteding van de uitgaven voor activiteiten van OS. Dit heeft geleid tot aanpassing van procedures voor verantwoording en controle bij deze OS-activiteiten, waardoor onder meer de geldontvangers naast verantwoordingen ook accountantsrapporten moesten verstrekken. Vastgesteld is dat deze procedures vanaf augustus 1995 ook feitelijk worden toegepast voor alle soorten activiteiten. Nu die documenten beschikbaar komen blijkt zich bij de afhandeling een probleem voor te doen.

Uit nader onderzoek naar de aard van de in verantwoordingen en accountantsrapporten vastgestelde tekortkomingen en naar de afhandeling hiervan, bleek dat er soms sprake was van onzekerheid of onrechtmatigheid over de besteding door een uitvoerende organisatie. Tevens was niet altijd duidelijk welke vervolgacties door het departement in gang werden gezet en op grond van welke afweging al dan niet sancties werden getroffen. Bevindingen over de rechtmatigheid van de bestedingen werden door de AD niet altijd betrokken in zijn oordeel over de rekening van het ministerie, ondanks dat de gelden niet geheel conform de comptabele regels waren besteed.

In de visie van het ministerie is er echter sprake van rechtmatigheid wanneer de uitvoerende instantie (land, internationale organisatie, etc.) het geld daadwerkelijk heeft ontvangen en wanneer het ministerie voldoende maatregelen vooraf heeft getroffen om te waarborgen dat de instantie de gelden rechtmatig besteedt. Het toezicht op de besteding van de gelden vanuit het departement valt onder het financieel beheer. Als het ministerie voldoende maatregelen neemt naar aanleiding van de bevindingen uit de verantwoordingen en accountantsrapporten van derden hoeven, volgens het ministerie, deze niet te worden meegenomen in de verklaring van de AD bij de rekening. Wel kan de AD daarvan

melding maken als een ontvangende instantie zich bij herhaling niet houdt aan gemaakte afspraken en het ministerie geen maatregelen treft. In ambtelijk overleg tussen het ministerie en de Rekenkamer is deze handelwijze nader toegelicht. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft aangegeven dat sancties, hoewel vereist volgens de comptabele regelgeving, niet altijd kunnen worden toegepast.

De Rekenkamer acht het van belang dat nog dit jaar een duidelijk beleid wordt geformaliseerd waarin voor de verschillende uitgavenstromen is bepaald in welke mate de minister zich ook achteraf verantwoordelijk acht voor de rechtmatigheid van de bestedingen. Daarbij zou moeten worden vastgelegd hoe bevindingen uit verantwoordingen en accountants-rapporten departementaal worden afgehandeld. Het al dan niet toepassen van sancties zou daarin moeten worden gemotiveerd. Voor een goede uitoefening van de controlefunctie door de Staten-Generaal lijkt het de Rekenkamer verder noodzakelijk dat de minister periodiek inzicht verschaft in de vastgestelde tekortkomingen.

In zijn reactie heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aangegeven deze laatste aanbeveling van de Rekenkamer over te nemen. Hij verwacht uiterlijk december 1997 de Staten-Generaal een notitie hierover voor te leggen, waarin ook het sanctiebeleid wordt behandeld.

Voor activiteiten waarbij het ontvangende land verantwoordelijk was voor het beheer is het ministeriële controlebeleid ingaande 1994 aangepast en medio 1995 zijn er nieuwe procedures. Het wordt eerst integraal toegepast in contracten die na augustus 1995 zijn afgesloten.

Dit deel van het controlebeleid kon daardoor nog geen invloed hebben op de uitgaven in 1996, voor zover die voortvloeien uit de contracten die afgesloten waren vóór de inwerkingtreding van dit beleid. Hierdoor was er voor de Rekenkamer onzekerheid over de rechtmatigheid van de daarmee in 1996 gemaakte uitgaven, f 43 miljoen verdeeld over de artikelen van de landenprogramma's en speerpunten van het beleidsterrein 03 (Samenwerking met ontwikkelingslanden).

De Rekenkamer heeft in 1996 de werking van dit nieuwe controlebeleid voor deze hulpvorm onderzocht. Vastgesteld werd dat de hulpontvangende landen de contractbepalingen inzake de verstrekking van de opdracht tot controle redelijk hebben nageleefd. Omdat in 1996 nog maar over een beperkt aantal activiteiten een accountantsrapport was ontvangen kon de Rekenkamer nog geen oordeel vellen over de rechtmatigheid van de bestedingen en de mate waarin de controles hierin inzicht gaven.

2.3 Financieel beheer in de overgangperiode van de herijking

2.3.1 Inleiding

Als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe organisatiestructuur bij het ministerie op 1 september 1996 en de feitelijke delegatie van taken en bevoegdheden naar de posten per 1 januari 1997, ontstond er een zogenoemde overgangperiode tijdens de laatste vier maanden van 1996. In dit kader werd met ingang van 1 september onder meer de voor het financieel beheer van Ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijke (centrale) controllerorganisatie opgeheven. Het financieel beheer werd gedecentraliseerd naar de centrale budgethouders en de ambassades.

De Rekenkamer beoordeelde de opzet en het bestaan van de organisatorische maatregelen ten behoeve van het financieel beheer in deze overgangperiode en daarnaast de werking van het financieel beheer in 1996 waarbij de nadruk is gelegd op het beheer van verantwoordingen bij

Ontwikkelingssamenwerking tijdens de overgangperiode. De keuze voor dit deel van het beheer werd ingegeven door de bevindingen in eerdere jaren.

Daaruit bleek dat de bewaking van een tijdige afwerking onvoldoende was gegarandeerd. Als gevolg hiervan waren opschoningsacties aan het eind van het jaar nodig om tot een juiste voorschottenstand te komen.

2.3.2 Bevindingen

De Rekenkamer stelde vast dat het departement in het kader van de overgangperiode bij Ontwikkelingssamenwerking een aantal organisatorische en controlemaatregelen heeft genomen. Deze waren erop gericht het financieel beheer tijdens de overgangperiode ordelijk te laten verlopen en een ordelijke en controleerbare start van de nieuwe organisatie mogelijk te maken.

Zij constateerde tevens dat zich in de voorbereidingen van de overdracht van activiteiten naar de posten desondanks vertragingen hebben voorgedaan, die de aanvankelijk voorziene overdracht van bijgewerkte activiteitendossiers per 1 januari belemmerden. De gedelegeerde activiteiten vertonen in veel gevallen nog achterstanden in het rapportage- en verantwoordingstraject. De posten zullen voor de opheffing daarvan moeten zorgdragen.

De Rekenkamer nam waar dat het financieel beheer bij Ontwikkelingssamenwerking tijdens de overgangperiode, zowel voor centrale als te delegeren activiteiten, de nodige tekortkomingen vertoonde. Dit kwam onder andere tot uitdrukking in de correctieboekingen, voor een totaal bedrag van ca f 14 miljoen, die voortvloeiden uit (aanvullende) controles van het departement, die gericht waren op de vaststelling van de juistheid van de voorschottenstand. Naar aanleiding van aanvullend onderzoek op ca. f 400 miljoen van in het totaal ca f 1,4 miljard aan verantwoordingen, schatte de AD de resterende fout in de post voorschotten op f 23 miljoen gulden. De opschoningsactie van de voorschottenstand laat onverlet dat er opnieuw sprake was van achterstanden in de afwikkeling van voorschotten voor Ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten ontstaan in 1996 en de jaren daarvoor.

De nieuwe organisatie (zowel op centraal niveau als decentraal niveau) ging mede daardoor met een achterstand in het financieel beheer van start. De Rekenkamer vond het van belang dat deze achterstand spoedig wordt opgeheven. Dit dient allereerst tot uitdrukking te komen in het inventariseren en wegwerken van de achterstanden in de rapportage- en verantwoordingstraject van centrale en te delegeren activiteiten.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat de voorbereiding en invoering van de nieuwe financiële beheersstructuur vertraging heeft opgelopen doordat:

- een aantal instrumenten dat van belang is voor het goed functioneren van de organisatie (definiëring managementinformatie, informatiesystemen, kengetallen) nog in ontwikkeling is;
- de jaarplannen van de ambassades en de budgetten voor nieuwe activiteiten in het kader van de jaarcyclus 1997 in maart van dat jaar nog maar deels waren vastgesteld.

De Rekenkamer had begrip voor de bijzondere situatie op het ministerie in 1996 als gevolg van herijking, delegatie van taken en bevoegdheden en voorbereiding van het EU-voorzitterschap. Zij had oog voor de maatregelen die in 1996 in gang zijn gezet en verwachtte dat deze kunnen bijdragen aan de realisatie van een ordelijk financieel beheer bij Ontwikkelingssamenwerking.

Zij was echter ook van mening dat er op dit moment nog geen sprake is van een effectief en in de nieuwe organisatie ingebed financieel beheer. Extra zorgen baren daarbij de geconstateerde onvolkomenheden in het gebruik van het administratiesysteem Midas vóór de reorganisatie. Die onvolkomenheden en de bron daarvan (de gebruikers) zijn meegenomen naar de nieuwe situatie. De Rekenkamer pleitte voor een systeem van planning, monitoring, controle en bijsturing, op basis van (permanent) inzicht in de financiële en administratieve processen op verschillende managementniveaus. Daarbij moet de informatievoorziening zodanig zijn ingericht en met geautomatiseerde systemen ondersteund, dat wordt voorzien in een duidelijke signaleringsfunctie, zodat waar nodig tijdige bijsturing plaatsvindt en het ontstaan van achterstanden voorkomen wordt. Bijsturing dient onderdeel te zijn van het uitvoeringsproces en niet achteraf op basis van extra inzet en controle te gebeuren.

De Rekenkamer vond het van belang dat de minister aangeeft op basis van welke maatregelen en met welk tijdpad hij verwacht de noodzakelijke verbeteringen te kunnen realiseren.

2.3.3 Reactie minister en nawoord Rekenkamer

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking onderschreef de door de Rekenkamer getrokken conclusies. De bewindsman deelde mede in juni 1997 een actieplan te hebben opgesteld, met als doelen:

- het inlopen van achterstanden op het gebied van te delegeren activiteiten en het opschonen van het activiteiten- en voorschottenbestand (uiterlijk eind 1997);
- het verbeteren van het financieel beheer op korte termijn (eind 1997) door te komen tot een strakkere voortgangscntrole en op middenlange termijn door vereenvoudiging van procedures, het invoeren van organisatiedoorlichting en herziening van geautomatiseerde informatievoorziening.

De Rekenkamer zal in haar onderzoek over 1997 in het bijzonder aandacht schenken aan de maatregelen die zijn getroffen met betrekking tot de kwaliteit en de tijdigheid van het afrekenen van voorschotten. Zonodig zal zij overwegen bezwaar te maken tegen het gevoerde financieel beheer.

2.4 Voorschotten

Een groot deel van de uitgaven van het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking wordt als voorschot verstrekt aan door derden te verrichten activiteiten. Deze derden dienen over de besteding van de gelden verantwoording af te leggen. De bewaking van de ontvangst van deze verantwoording over de activiteiten is in de procedures geregeld. Door deze voorschotten over de begrotingsadministratie te leiden, ontstaat er naar de mening van de Rekenkamer een extra waarborg voor een tijdige ontvangst en juiste afwikkeling van de verantwoordingen.

De Rekenkamer rapporteerde eerder in het RFV 1995 over voorschotten. Naar aanleiding van enige knelpunten in de registratie van voorschotten, deelde zij toen mede bereid te zijn tot overleg over wijze waarop de eisen die aan het financieel beheer worden gesteld doelmatig kunnen worden geëffectueerd. Dit overleg, dat bij het uitbrengen van het rechtmatigheids-onderzoek 1996 nog gaande is, heeft nog niet voor alle gesignaleerde knelpunten tot een bevredigende oplossing geleid. De ontwikkelingen tot dusverre zijn hieronder weergegeven.

Uitgaande van de comptabele en ministeriële regelgeving was de Rekenkamer van mening dat het ministerie onterecht twee categorieën

uitgaven niet als voorschot aanmerkte. Dit betroffen de jaarlijkse bijdragen aan non-gouvernementele organisaties en de consultants-declaraties voor projecten waarbij het departement te veel gedeclareerde bedragen terug zou kunnen vorderen als de accountantscontrole daartoe aanleiding geeft.

De in 1996 verstrekte jaarlijkse algemene bijdragen aan nongouvernementele organisaties zijn inmiddels in 1996 als voorschot aangemerkt. Hierdoor is de voorschottenstand in de saldibalans eind 1996 met ca f 680 miljoen toegenomen. Van de consultantsdeclaraties blijkt inmiddels slechts een deel relevant te zijn, namelijk alleen die declaraties waarbij volgens afspraak nog accountantsrapporten moeten worden ontvangen. Het ministerie zal deze uitgaven met een totale omvang in 1996 van ca f 65 miljoen pas in de rekening van 1997 als voorschot meenemen. De Rekenkamer meldde in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 ook dat naar haar oordeel het ministerie voorschotten onterecht uit de voorschottenadministratie afvoert. Zij stelde namelijk vast dat het ministerie een deel van de voorschotten afboekte voordat het alle relevante stukken had beoordeeld.

Inmiddels wordt door het ministerie onderkend dat de voorschotten pas administratief afgeboekt kunnen worden als alle relevante verantwoordingsstukken zijn ontvangen en beoordeeld. Wel bleek dat de op basis van procedures en contracten te ontvangen verantwoordingsstukken divers zijn en bepaalde categorieën verantwoordingen moeilijk aan de voorschotuitgaven zijn te relateren. Als voorbeeld werd gewezen op voorschotten voor additionele projecten van grote internationale organisaties. De afhandeling van de verantwoordingen over deze projecten geschiedt deels decentraal. Het later ontvangen accountantsrapport betreft daarentegen de totale organisatie. Het ministerie is van mening dat dergelijke voorschotten om reden van doelmatigheid in een eerder stadium op basis van de dan aanwezige verantwoordingsstukken uit de voorschotadministratie zou kunnen worden afgevoerd. De Rekenkamer zal hierop nader ingaan in een vervolgonderzoek.

2.5 Directie Kabinet en Protocol

In het rechtmatigheidsonderzoek 1995 rapporteerde de Rekenkamer over het financieel beheer van de Directie Kabinet en Protocol. Zij concludeerde dat het financieel beheer met betrekking tot staatsbezoeken en internationale conferenties onvoldoende ordelijk en controleerbaar was. De minister heeft in zijn reactie de aanbevelingen van de Rekenkamer grotendeels overgenomen.

Voor het rechtmatigheidsonderzoek 1996 heeft de Rekenkamer onderzocht op welke wijze het financieel beheer verbeterd is en in welke mate de aanbevelingen waren opgevolgd.

Zij concludeerde dat het financieel beheer daadwerkelijk verbeterd is en dat de aanbevelingen zijn geïmplementeerd dan wel dat met de uitvoering een begin is gemaakt. Op een aantal punten zouden nog verbeteringen door te voeren zijn.

Hieraan zal passende aandacht worden geschonken.

2.6 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De Rekenkamer onderzocht de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in de administratieve organisatie en of de accountantscontrole daarop toereikend is.

De Rekenkamer stelde vast dat de Europese richtlijnen voor aanbesteding ook opgenomen zijn in de eind 1996 uitgebrachte nieuwe procedures voor aanbesteding. Gebleken is dat er in 1996 geen relevante afwijkingen van de Europese voorschriften zijn vastgesteld. Opgemerkt wordt dat voor de procedures voor het Ministerie voor Ontwikkelingss-

menwerking openbaar internationaal aanbesteden het uitgangspunt is. Hoewel de Europese richtlijnen voor aanbesteding officieel niet van toepassing zijn op de OS-uitgaven, zijn deze richtlijnen daarbij wel in hoofdlijnen gevolgd.

Het ministerie heeft de vereiste opgave van contracten die op basis van Europese richtlijnen zijn afgesloten, nog niet verstrekt in verband met het ontbreken van een systematische vastlegging hiervan.

Een ander voorschrift is dat aggregatie van soortgelijke voorgenomen aanschaffingen door een aanbestedende dienst moet plaatsvinden. Het is de beleidslijn binnen Nederland dat de ministeries aan de Europese Commissie opgeven welke dienstonderdelen als aanbestedende dienst aangemerkt zijn. De aanschaffingen van de aanbestedende diensten moeten indien de desbetreffende drempelbedragen worden overschreden, Europees worden aanbesteed. Het ministerie heeft destijds de ambassades als aanbestedende diensten aangemerkt. In de loop van 1996 heeft het Ministerie van Economische Zaken een opgave van aanbestedende diensten aan de Europese Commissie verstuurd waarin het Ministerie van Buitenlandse Zaken als geheel als de aanbestedende dienst is aangemerkt. In juni 1997 heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken met terugwerkende kracht naar 1 januari 1997 een aantal departementale organen aangewezen. Om volledig aan de richtlijn te voldoen zal het ministerie nog moeten vaststellen welke externe organen eventueel als aanbestedende dienst zouden moeten worden aangemerkt.

De Rekenkamer heeft in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 speciale aandacht besteed aan de controle van de accountantsdienst van het ministerie op de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Zij stelde vast dat de accountantscontrole 1996 in toereikende mate hierin voorzag.

2.7 Materieelbeheer

In vervolg op het rechtmatigheidsonderzoek 1995, stelde de Rekenkamer vast dat in 1996 het decentrale voorraad en materieelbeheer nog niet aan de eisen voldoet.

De minimeisen voor rechtmatig en doelmatig materieelbeheer zijn vastgelegd in het per 1 januari 1996 van kracht geworden besluit materieelbeheer. Om hieraan te kunnen voldoen heeft het ministerie in 1996 inmiddels de benoeming en het takenpakket van centrale voorraadbeheerders alsmede de jaarlijkse déchargeverlening geregeld. Een werkgroep stelt zich tot doel om in 1997 de functionele eisen op te stellen waaraan de voorgeschreven voorraadadministraties dienen te voldoen en beheersmaatregelen uit te werken.

Hiermee zal in opzet aan de verschillende aanbevelingen in de voorgaande jaren worden voldaan.

2.8 Accountantscontrole

De AD heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1996 afgegeven. De Rekenkamer stelde op grond van haar onderzoek vast dat de controle van de AD voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 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 1996, Buitenlandse Zaken (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	9 117,0	8 551,6	109,5
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	9 110,5	8 480,6	109,5
Fouten/onzekerheden	6,5	71,0	0
Onvolledigheden ²	0,1		(19,3)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in 1996 in totaal f 475,5 miljoen respectievelijk f 374,7 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.

² 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 bijlage. Een onzekerheid in de uitgaven, groot f 43 miljoen, is reeds behandeld in paragraaf 2.2. Op de belangrijkste overige fouten en onzekerheden wordt hierna ingegaan. Door incidentele tekortkomingen in de administratieve organisatie vanwege onvoldoende onderbouwing van aangegane verplichtingen en van verstrekte voorschotten had de Rekenkamer op artikel 02.04 (Subsidies en bijdragen) geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 1,4 miljoen aan verplichtingen en waren f 4 miljoen aan uitgaven onrechtmatig. Op artikel 02.05 (Voorlichting en culturele betrekkingen) waren onder andere f 5 miljoen aan zowel verplichtingen als uitgaven onzeker door incidentele tekortkomingen in de administratieve organisatie.

Als gevolg van incidentele tekortkomingen in de administratieve organisatie bij de Dienst Gebouwen Buitenland, in het bijzonder het ontbreken van stukken en onverschuldigde vooruitbetalingen, had de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 6,1 miljoen aan uitgaven op het artikel 05.02 (Gebouwen buitenland) en waren f 2,6 miljoen onrechtmatig.

Door incidentele tekortkomingen in de administratieve organisatie, het ontbreken van stukken, had de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 10,1 miljoen aan uitgaven op artikel 03.45 (Milieubeleid in ontwikkelingslanden).

De Rekenkamer had tenslotte geen zekerheid over f 19,3 miljoen op het ontvangstenartikel 05.02 (Kanselarijrechten en paspoortgelden) door tekortkomingen in de administratieve organisatie met betrekking tot de ontvangsten wegens visumrechten. Het betrof tekortkomingen in het visumopbrengststelsel en het niet altijd naleven van de procedures door de ambassades.

4.2 Toelichting bij de rekening

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

Hierbij wordt wel opgemerkt dat in de toelichting bij de artikelen van

beleidsterrein 02 Internationale betrekkingen geen uitkomsten op artikelonderdeel zijn opgenomen.

Bij de artikelen van beleidsvelden 01 (Algemeen) en 05 (Diplomatieke vertegenwoordigingen) zijn de verschillen tussen de kengetallen in de begroting 1996 en de rekening niet toegelicht. Voor kengetallen in de begroting van de artikelen van beleidsveld 03 (Samenwerking met ontwikkelingslanden) ontbreken in de toelichting bij de rekening veelal de realisatiecijfers.

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatievoorziening en kengetallen.»

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 1996, Buitenlandse Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	35 571,3	35 571,3
Niet beoordeeld ¹	31 768,4	3 983,0
Beoordeeld	3 802,9	31 588,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	3 802,5	31,588,3
Fouten/onzekerheden	0,4	0
Onvolledigheden	66,3	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De balanspost Liquide middelen bevat fouten tot een totaal bedrag van f 1 miljoen in de juiste weergave van de rekeningensaldi van ambassades.

Het saldo van de saldibalanspost Voorschotten bevat door tekortkomingen in de administratieve organisatie onvolledigheden tot een bedrag van f 0,7 miljoen. De Rekenkamer constateerde dat de saldibalanspost Voorschotten voorts ondeugdelijk was weergegeven voor de in paragraaf 2.4 genoemde onvolledigheid van f 65 miljoen. De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen, met uitzondering van de post voorschotten.

Uit de toelichting blijkt dat de voorschottenstand in 1996 met ruim f 1300 miljoen is toegenomen. Belangrijke oorzaken zijn het in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 punt 2.2.4 gesignaleerde na-ijl effect van de per 1 januari 1995 gewijzigde voorschotdefinitie, de in paragraaf 2.4 genoemde opname als voorschot van de jaarlijkse algemene bijdragen aan non gouvernementele organisaties in 1996 en de in paragraaf 2.3 vermelde problematiek waardoor verantwoordingen in 1996 niet tijdig en juist zijn verwerkt.

De in de regelgeving voorgeschreven ouderdomsanalyse is nog niet in de toelichting bij de voorschottenstand opgenomen. Evenals in 1995 is de oorzaak hiervoor dat de huidige geautomatiseerde systemen te weinig ondersteuning bieden. Wel is er inzicht gegeven in de achterstand in de administratieve afwikkeling van voorschotten door het weergeven van het eindjaar van de betrokken activiteiten. Hoewel deze informatie zinvol is als

deelverklaring van de ouderdom van de openstaande voorschotten vervangt het naar het oordeel van de Rekenkamer de ouderdomsanalyse niet. Inzicht in de looptijd van voorschotten ontbreekt, waardoor rijksbrede vergelijking wordt bemoeilijkt. Ook de informatie over de oorzaken van de aangegeven achterstanden kan worden verbeterd. Het departement heeft aangegeven de mogelijkheden hiertoe nog eens nader te willen bezien.

De Rekenkamer acht het wenselijk dat de toelichting bij de voorschotten ook informatie gaat verschaffen over het verloop van verleende en afgerekende voorschotten.

Zij heeft apart aandacht besteed aan de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze aan de eisen voldeden. In 1996 is in totaal f 1431 miljoen afgerekend op de saldibalanspost voorschotten. Uit het onderzoek bleek dat hierin veel fouten en onzekerheden zaten mede doordat de organisatie prioriteit heeft gegeven aan de afwikkeling van projectvoorstellen en betalingen en te weinig aan de financiële afwikkeling van de stroom voorschotten. Hoewel aanvullende acties zijn verricht en veel correcties zijn aangebracht resteerde een bedrag van f 23 miljoen aan onrechtmatige afboekingen respectievelijk f 35 miljoen aan onzekerheden over de onrechtmatigheid van deze afboekingen.

4.4 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 66,8 miljoen dat ondeugdelijk is weergegeven met name f 0,1 miljoen in de verplichtingen, fouten in de mutaties van in totaal f 1 miljoen in de liquide middelen en een onvolledigheid van f 65,7 miljoen in met name de voorschottenstand;
- de toelichtingen bij de saldibalansposten voorschotten op het aspect ouderdom.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording met uitzondering van:

- een bedrag van f 6,4 miljoen aan aangegane verplichtingen en een bedrag van f 64,2 miljoen aan uitgaven waaromtrent de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 0,1 miljoen aan verplichtingen en een bedrag van f 6,8 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was aangegaan respectievelijk uitgegeven;
- een bedrag van f 19,3 miljoen aan ontvangsten waarover de Rekenkamer onzekerheid heeft over de volledigheid, maar waarvan zij het bedrag van de onzekerheid niet kan vaststellen;
- een bedrag van f 23 miljoen aan onrechtmatig afgerekende voorschotten en f 35 miljoen aan afgerekende voorschotten waarvan de Rekenkamer de rechtmatigheid niet met zekerheid kon vaststellen.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
02.04	Subsidies en bijdragen	12,2	1,4	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
			0,1	Ondeugdelijke weergave onvolledig, ten onrechte niet verantwoord	4.1
02.05	Voorlichting en internationale culturele betrekkingen	16,3	5,0	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
			0,1	Onrechtmatig onjuist, overige onrechtmatigheden	4.1
Totaal fouten/onzekerheden			6,5		
Totaal onvolledigheden			0,1		

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
02.04	Subsidies en bijdragen	34,1	4,0	Onrechtmatig onjuist, onverschuldigde betalingen	4.1
02.05	Voorlichting en internationale culturele betrekkingen	16,1	5,0	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
			0,2	Onrechtmatig onjuist, onverschuldigde betalingen	4.1
03.45	Milieu beleid in OS-landen	191,3	10,1	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
05.02	Gebouwen buitenland	76,3	6,1	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
			2,6	Onrechtmatig onjuist, onverschuldigde betalingen	4.1
03 div.art.	Artikelen met betrekking tot landenprogramma en speerpunten	n.v.t.	43,0	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2
Totaal fouten/onzekerheden			71,0		
Totaal onvolledigheden			0,0		

Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden ¹	reden	paragraaf
05.02	Kanselarijrechten en paspoortgelden	34,8	(19,3)	Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
Totaal fouten/onzekerheden			0,0		
Totaal onvolledigheden			(19,3)		

¹ 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 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
3	Liquide middelen	13,9	0,4	Ondeugdelijke weergave onjuist (te hoog)	4.3
			0,6	Ondeugdelijke weergave onvolledig (te laag)	
10	Voorschotten	3 372,0	65,0	Ondeugdelijke weergave onvolledig	2.4
			0,7	Ondeugdelijke weergave onvolledig	4.3
Totaal fouten/onzekerheden			0,4		
Totaal onvolledigheden			66,3		

Belangrijke fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
Afgerekende voorschotten	1 431,0	23,0	Onrechtmatig, afgerekend in strijd met voorschriften	2.3 en 4.3
		35,0	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.3
Totaal fouten/onzekerheden		58,0		
Totaal onvolledigheden		0,0		

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

Inhoud

	Samenvatting	62
1	Inleiding	63
2	Financieel beheer	64
2.1	Administratieve organisatie	64
2.2	Gefinancierde rechtsbijstand	65
2.2.1	Inleiding	65
2.2.2	Bevindingen	65
2.2.3	Conclusie	67
2.3	Europese aanbestedingsrichtlijnen	67
2.4	Bewakingskosten luchthavens	68
3	Bezwaaronderzoek	69
3.1	Accountantscontrole	69
3.1.1	Inleiding	69
3.1.2	Planningsfase	69
3.1.3	Uitvoeringsfase 1 (interimcontrole)	69
3.1.4	Uitvoeringsfase 2 (eindcontrole)	70
3.1.5	Afrondingsfase	70
3.1.6	Project management-impuls	71
3.1.7	Conclusie	71
3.2	Administratieve organisatie	71
3.2.1	Inleiding	71
3.2.2	Bevindingen	72
3.2.3	Conclusie	73
3.2.4	Reactie van de minister en nawoord Rekenkamer	73
3.3	Reclassering	74
3.3.1	Inleiding	74
3.3.2	Bevindingen	74
3.3.3	Conclusie	75
3.3.4	Reactie van de minister en nawoord Rekenkamer	75
4	Financiële verantwoording	75
4.1	Rekening	75
4.2	Toelichting bij de rekening	76
4.3	Saldibalans met toelichting	76
4.4	Financiële verantwoording agentschap CJIB	77
4.5	Financiële verantwoording agentschap DJI	77
4.6	Financiële verantwoording agentschap IND	78
4.7	Oordeel over de financiële verantwoording	78
	Bijlage	80

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Justitie. In 100% van de verplichtingen, 99,5% van de uitgaven en 98,6% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Dit ondanks het feit dat de Rekenkamer ook constateerde dat de administratieve organisatie bij het Ministerie van Justitie in 1996 nog ernstige tekortkomingen vertoonde. Dit had met name betrekking op de verplichtingenadministratie, de administratieve organisatie rond de salarisuitgaven en de administratieve organisatie bij de bewakingskosten luchthavens. Daarnaast bestonden tekortkomingen bij het financieel beheer van het bestuursdepartement, de administratieve organisatie rond de ontvangsten bij het Korps Landelijke Politiediensten, de administratieve organisatie bij een aantal ontvangstenstromen bij het agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst en de administratieve organisatie rond de ontvangsten uit hoofde van de plukze-wetgeving.

De Rekenkamer concludeerde op grond van haar bezwaaronderzoek gericht op het geheel van de administratieve organisatie en accountantscontrole dat het ministerie in 1996 bij het bestuursdepartement is gestart met een verbetertraject en dat zij adequate maatregelen heeft getroffen om de noodzakelijke verbeteringen in de administratieve organisatie te realiseren. Ook bij de decentrale diensten waren voorzieningen getroffen om de benodigde verbeteringen in de beschrijving en de werking van de administratieve organisatie tot stand te brengen. Echter nog niet alle diensten beschikten over een adequaat plan van aanpak en de meeste diensten hadden nog niet voorzien in een toetsing op de werking van de gerealiseerde verbeteringen. De ernst van de in 1996 nog bestaande tekortkomingen bij het Korps Landelijke Politiediensten waren voor de Rekenkamer aanleiding om daadwerkelijk bezwaar te maken.

De minister antwoordde dat voor een betere beheersing van de voortgangsbewaking een meer gedetailleerde planning is opgesteld. De voortgang van de verbeteringsmaatregelen wordt nauwlettend gevolgd door een projectteam en is mede bepalend voor het handhaven van de aanvraag van de agentschapsstatus.

Op basis van de door de minister toegezegde maatregelen heeft de Rekenkamer haar bezwaar opgeheven.

Op grond van een ander deel van haar bezwaaronderzoek bij Justitie gericht op de accountantscontrole concludeerde de Rekenkamer dat deze bij het Ministerie van Justitie in 1996 wederom moeizaam verliep. De kwaliteit van de controle was echter voldoende voor de Rekenkamer om op de uitgevoerde werkzaamheden te kunnen steunen.

Het ministerie is dit jaar gestart met de uitvoering van een plan van aanpak om de accountantscontrole en de organisatie van de Accountantsdienst structureel te verbeteren. Voor de Rekenkamer was dit aanleiding om af te zien van het maken van bezwaar tegen de accountantscontrole bij het Ministerie van Justitie.

De conclusie van het tweede bezwaaronderzoek gericht op M en O Reclassering is dat er in 1996 onvoldoende verbeteringen zijn aangebracht ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van de reclasseringsregeling. Daardoor zijn er nog steeds tekortkomingen in de regelgeving en het sanctiebeleid. Voorts zijn onvoldoende inspanningen geleverd om tot betrouwbare productiecijfers te komen.

Omdat besluitvorming over de producten waarop in 1997 zal worden afgerekend ontbreekt, is ook voor 1997 nog onzeker of er sprake zal zijn van betrouwbare productiecijfers. Dit alles overziend maakte de Rekenkamer bezwaar tegen het gevoerde financieel beheer.

De minister gaf in haar reactie aan de door de Rekenkamer genoemde tekortkomingen te onderkennen. Zij kondigde tevens een controleerbaar en gedetailleerd programma van activiteiten aan waarmee de genoemde problemen worden aangepakt.

De reactie van de minister was voor de Rekenkamer aanleiding te besluiten het bezwaar tegen het gevoerde financieel beheer in het kader van M en O-beleid bij de Reclasseringsregeling niet te handhaven.

Het Ministerie van Justitie heeft in 1996 voldoende vooruitgang geboekt bij het verbeteren van het M en O-beleid bij de gefinancierde rechtsbijstand. Hoewel het financieel belang nog niet exact kan worden bepaald, is inmiddels een schatting gemaakt van het aantal zaken waarbij zich mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik voordoet. Vanwege de noodzakelijke wijziging van wet- en regelgeving en aanpassing van de geautomatiseerde systemen, zal een minder M en O-gevoelige regeling op zijn vroegst in 1999 kunnen worden ingevoerd. De Rekenkamer adviseerde om prioriteit te blijven verlenen aan de benodigde verbeteringen.

De regelgeving rond de Europese aanbestedingsrichtlijnen is gedurende 1996 nog niet altijd correct toegepast. De implementatie en naleving van de gewijzigde procedures door de aanbestedende diensten zal na de zomer door het ministerie worden getoetst.

De Rekenkamer signaleerde dit jaar opnieuw serieuze knelpunten bij de beheersing van de materiële en personele uitgaven voor de bewaking van luchthavens. Gelet op de omvang, de ernst en de duur van deze problemen kondigde zij aan in het rechtmatigheidsonderzoek van 1997 een bezwaaronderzoek uit te voeren naar het financieel beheer ten aanzien van de uitgaven voor bewakingskosten op de luchthavens.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Justitie is te typeren als een ministerie met voornamelijk transactie-uitgaven. De taken van het ministerie betreffen naast de verantwoordelijkheid voor de wetgeving op het terrein van het burgerlijk recht en van de organisatie van de rechtspraak in haar geheel, de gehele strafrechtketen, te weten wetgeving, preventie, opsporing, berechting en ten uitvoerlegging van opgelegde straffen.

In de rekening 1996 zijn uitgaven verantwoord tot een bedrag van f 6,0 miljard en ontvangsten van f 1,4 miljard.

De grootste uitgaven werden verricht door de Dienst Rechtspleging en Rechtshulp en door het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), ieder f 1,5 miljard. Voorts is er sprake van overdrachtsuitgaven aan het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (f 1,2 miljard) en aan de Stichting Reclassering Nederland (f 115,8 miljoen).

Van de in de rekening opgenomen ontvangsten werd circa 52% (f 710 miljoen) verantwoord door de Dienst Rechtspleging en Rechtshulp. Het betreft inkomsten uit boeten, transacties en griffierechten. Over deze ontvangsten heeft de Rekenkamer in eerdere rapporten bij de financiële verantwoording gerapporteerd. De overige ontvangsten betreffen voornamelijk een bijdrage van het Ministerie van Buitenlandse Zaken inzake asielzoekers (f 389,9 miljoen) en opbrengsten van de Politie (f 58,5 miljoen bewakingskosten en f 59,2 miljoen diverse ontvangsten van het Korps Landelijke Politiediensten).

Op dit moment is een financieel beheersonderzoek naar plukze (Directie Rechtspleging) in voorbereiding.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 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.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1996 verrichtte de Rekenkamer twee bezwaaronderzoeken, te weten het gecombineerde onderzoek administratieve organisatie en accountantscontrole en het onderzoek M en O Reclassering. Tenslotte schonk de Rekenkamer in een vervolgonderzoek specifieke aandacht aan de rechtmatigheid van de uitgaven uit hoofde van de gefinancierde rechtsbijstand.

Tenslotte werd aandacht besteed aan de implementatie van de administratieve organisatie van de richtlijnen voor Europese aanbesteding en aan de opname van kengetallen in de begroting en verantwoording.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan de uitgevoerde bezwaaronderzoeken. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording 1996 en over de agentschappen van het Ministerie van Justitie. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. Het rapport sluit af met overzichten van geconstateerde fouten en onzekerheden.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Administratieve organisatie

De kwaliteit van de administratieve organisatie schoot bij het departement in 1996 net als in 1995 op een groot aantal punten tekort. In dat jaar constateerde de accountantsdienst (AD) dat nauwelijks enige vooruitgang was geboekt bij het implementeren van noodzakelijk geachte interne controlemaatregelen ter verbetering van het financieel beheer. Op een aantal punten was toen zelfs sprake van een lichte achteruitgang. Over 1996 rapporteerde de AD dat door diverse oorzaken de (administratieve) organisatie onder zware druk heeft gestaan en dat deze ook gedurende 1996 op onderdelen in opzet en/of werking niet aan de eisen voldeed.

De tekortkomingen hadden met name betrekking op:

- de wijze waarop de verplichtingenadministratie wordt gevoerd
- de administratieve organisatie rond de salarisuitgaven en de daaraan gerelateerde ontvangsten
- de administratieve organisatie rond de uitgaven inzake de beveiliging van de luchthaven Schiphol
- de M en O-problematiek bij de Reclassering
- het financieel beheer bij het bestuursdepartement
- de administratieve organisatie rond de ontvangsten van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)
- de implementatie van de regelgeving rond Europese aanbestedingen

– de administratieve organisatie rond een aantal ontvangstenstromen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De AD adviseerde om in de planning- en controlcyclus specifieke rapportages op te nemen over de kwaliteit van de opzet en de werking van de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle.

De Rekenkamer acht genoemde tekortkomingen ernstig en onderschrijft het advies van de AD.

Vanwege de zorgwekkende toestand van de administratieve organisatie bij het Ministerie van Justitie voerde de Rekenkamer over 1996 een bezwaaronderzoek uit (zie de paragraaf 3.2). Mede naar aanleiding daarvan is zij van mening dat de kwaliteit van de administratieve organisatie, ook na de reeds in gang gezette verbeteringsmaatregelen een hoge prioriteit dient te behouden.

2.2 Gefinancierde rechtsbijstand

2.2.1 Inleiding

Het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) bij de gefinancierde rechtsbijstand is al enkele jaren voor de Rekenkamer een punt van zorg. In het rapport bij de financiële verantwoording 1995 concludeerde de Rekenkamer dat de minister de nodige inspanningen had verricht om het M en O-beleid te verbeteren. Desondanks waren de tekortkomingen in het M en O-beleid en het financieel beheer van de Raden voor Rechtsbijstand en de Stichtingen Rechtsbijstand nog niet opgeheven. De Rekenkamer was van mening dat in 1996 de te treffen maatregelen zouden 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 minister liet in haar reactie weten dat de uitkomsten van een in 1996 te houden steekproef met gegevens van de Belastingdienst een zodanig inzicht zouden geven in het misbruik, dat de resterende onzekerheid kan worden gekwantificeerd. Voorts zou het onderzoek naar de vermindering van de M en O-gevoeligheid van de regeling in het voorjaar 1997 worden afgesloten, waarna besluitvorming voor de zomer kan worden afgerond en wetgeving kan worden voorbereid. Voor de Raden voor de Rechtsbijstand zou een nieuw controleprotocol worden ingesteld, waarin onder meer een oordeel over het M en O-beleid zou worden gevraagd. Bij de stichtingen rechtsbijstand is de voorwaarde gesteld dat de accountant bij zijn mededeling over 1996 verklaart dat de administratieve organisatie voldoet aan het door de minister gestelde kader.

2.2.2 Bevindingen

Van de in 1996 verantwoorde uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand ad f 388,2 miljoen is circa f 292 miljoen in meer of mindere mate gevoelig voor M en O. Het laatstgenoemde bedrag heeft betrekking op 288 000 afgegeven toevoegingen, waarvan circa 42% inkomensafhankelijk en dus M en O-gevoelig is. Circa 14% van de M en O-gevoelige uitgaven heeft betrekking op declaraties van rechtsbijstandverleners, waarbij de voor de vergoeding bepalende factoren niet objectief kunnen worden vastgesteld.

De Rekenkamer constateerde dat de minister in 1996 verder inhoud heeft gegeven heeft aan het M en O-beleid door middel van:

- 1 een onderzoek naar de mate waarin binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik en het treffen van maatregelen om de risico's zoveel mogelijk te beperken;
- 2 een onderzoek naar de mogelijkheden om de M en O-gevoeligheid van de regeling te verminderen;
- 3 de verbetering van de controle-informatie en de administratieve organisatie van de uitvoeringsinstanties;
- 4 de intensivering van de voorlichting aan belanghebbenden.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin er sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik, hebben de Raden voor Rechtsbijstand in samenwerking met de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst een postensteekproef uitgevoerd. Daarbij zijn de draagkrachtgegevens van 250 inkomensafhankelijke toevoegdossiers getoetst aan gegevens van de Belastingdienst. Op basis van de uitkomst van de steekproef kon de te verwachten afwijking worden geschat op 4,6% van het aantal inkomensafhankelijke toevoegingen. Doordat een postensteekproef is uitgevoerd kan het financieel belang slechts bij benadering worden vastgesteld. In 1997 zal een guldensteekproef worden uitgevoerd, waarbij het ook mogelijk wordt een uitspraak te doen over het financiële belang van de geschatte onzekerheid. Bovendien zal een informatieprotocol met de Belastingdienst worden opgesteld, waardoor het mogelijk wordt in individuele zaken de afwijkingen dieper te analyseren. Met deze werkwijze is ook naar het oordeel van de Rekenkamer een systematiek ontwikkeld waarmee jaarlijks het huidige systeem van draagkrachtvaststelling kan worden getoetst.

Het beleid van de Raden voor de Rechtsbijstand inzake de declaraties van rechtsbijstandverleners is afgestemd op de risicogebieden. De grootste risico's bestaan bij de tijdgebonden vergoedingen in advieszaken en bij uiterst bewerkelijke zaken voor zover deze de laagste vergoedingsgrondslag te boven gaan. Om tot een verantwoorde vaststelling van deze declaraties te komen, hebben de raden de interne controle aangescherpt door het uitvoeren van toezichtprogramma's, autorisatieprocedures en begrotingsprocedures.

In 1995 heeft de minister een werkgroep ingesteld met de opdracht de mogelijkheden te verkennen voor vermindering van de uitvoeringslasten, het beperken van de afhankelijkheidsrelaties en het verbeteren van het controle-instrumentarium bij de draagkrachtvaststelling. De werkgroep concludeerde dat dit zou kunnen worden bereikt door de controle- en verificatietaken van de gemeenten over te hevelen naar de Raden voor Rechtsbijstand en voorts door een andere maatstaf voor de draagkrachtvaststelling te hanteren waardoor integraal gebruik kan worden gemaakt van de gegevens van de Belastingdienst. Op dit moment worden de aangedragen oplossingsrichtingen onderzocht op uitvoerbaarheid, controleerbaarheid, klantvriendelijkheid en toegankelijkheid. De besluitvorming hierover wordt medio 1997 verwacht. Afhankelijk van de uitkomst daarvan zal wetgeving worden voorbereid.

De Commissie herijking vergoedingenbesluit rechtsbijstand heeft voorstellen gedaan om het aantal factoren dat de oorzaak is van de M en O-gevoeligheid van het huidige vergoedingstelsel te reduceren. De implementatie hiervan zal echter, vanwege de noodzakelijke aanpassing van wet- en regelgeving en geautomatiseerde systemen, nog enige tijd vergen. Verwacht wordt dat een nieuw vergoedingstelsel met ingang van 1999 kan worden ingevoerd.

Ter verbetering van de controle-informatie en de administratieve organisatie van de uitvoeringsinstanties zijn in het controleprotocol 1996 nadere richtlijnen gegeven voor de rapportage van de accountant van de raden over de naleving van de wet- en regelgeving. Hiermee zijn de tekortkomingen in de controle-informatie weggenomen. Tevens is in het nieuwe controleprotocol een bepaling opgenomen over de wijze waarop de accountant moet rapporteren over de beleidsuitvoering van de raden op het gebied van M en O.

Op verzoek van de raden heeft een extern accountantskantoor begin 1996 advies uitgebracht over de inrichting van een controleplan en verbeteringen in de administratieve organisatie en interne controle. De raden hebben op basis hiervan in 1996 maatregelen getroffen.

Bij de stichtingen rechtsbijstand bestaan thans geen knelpunten meer in de administratieve organisatie.

Sinds 1994 is de voorlichting aan belanghebbenden geïntensiveerd. Door middel van nieuwsbrieven worden de rechtsbijstandverleners geïnformeerd over de juiste toepassing van wet- en regelgeving en het door de raden te voeren toevoegen vaststelbeleid. In 1997 wordt voorts geëxperimenteerd met een nieuw aanvraagformulier, waarbij aandacht is besteed aan klantvriendelijkheid en controleerbaarheid.

2.2.3 Conclusie

De Rekenkamer constateerde dat de minister op de in het voorgaande jaar ingeslagen weg is voortgegaan. Daarbij is wederom, conform het opgestelde tijdsplan, vooruitgang geboekt. De uitgevoerde steekproef heeft het mogelijk gemaakt een schatting te maken van de onzekerheid als gevolg van M en O. Ofschoon het financieel belang nog niet exact kan worden aangegeven is de omvang van het aantal zaken waarbij zich mogelijk M en O voordoet wel vastgesteld. Ook op het punt van vermindering van de M en O-gevoeligheid is verdere vooruitgang geboekt zij het dat definitieve besluitvorming (overigens conform de planning) nog moet plaatsvinden en het vervolgens nog enige tijd zal duren voordat de wet- en regelgeving hierop is aangepast. Voorts constateerde de Rekenkamer dat het financieel beheer bij de Raden voor Rechtsbijstand en Stichtingen Rechtsbijstand inmiddels op een voldoende niveau is.

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie de nog bestaande tekortkomingen nagenoeg conform de planning op een adequate wijze heeft aangepakt. Dat neemt niet weg dat nog niet alle tekortkomingen zijn opgeheven. Volgens planning zal dat, met name vanwege de noodzakelijke wijziging van wet- en regelgeving en aanpassing van de geautomatiseerde systemen, waarschijnlijk met ingang van 1999 zijn.

De Rekenkamer adviseerde om prioriteit te blijven verlenen aan de benodigde verbeteringen.

2.3 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De Rekenkamer stelde vast dat de regelgeving rond de Europese aanbestedingen gedurende 1996 nog niet altijd correct is toegepast. De omvang van deze tekortkoming is echter niet bekend. De aanbestedende diensten bij het Ministerie van Justitie beschikken over een modelbeschrijving van de administratieve organisatie (AO), waarin de Europese aanbestedingsvoorschriften zijn verwerkt. Voorts is het handboek inkoop aangepast en heeft het de status van regelgeving gekregen. Het ministerie heeft echter geen zicht op de naleving van de in de model-AO beschrijving opgenomen procedures. Daartoe zal het ministerie vanaf september 1997 audits uitvoeren (geïntegreerd in de interimcontrole van de accountantsdienst (AD) om te toetsen in hoeverre de gewijzigde procedures inmiddels

bij de aanbestedende diensten zijn geïmplementeerd en worden nageleefd. De Rekenkamer zal met interesse de voortgang blijven volgen.

2.4 Bewakingskosten luchthavens

Justitie is verantwoordelijk voor de beveiliging van de Nederlandse luchthavens. De Koninklijke Marechaussee (KMAR) 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 particuliere beveiligingsdiensten. De uitgaven hiervoor bedroegen in 1996 f 75,8 miljoen (artikel U 02.11 Personeel en materieel overige diensten).

Evenals vorig jaar bestonden er in 1996 een groot aantal problemen ten aanzien van deze uitgavenpost.

Om deze problemen op te lossen heeft een extern bureau een onderzoek uitgevoerd naar de bestaande knelpunten en daarover begin november 1996 gerapporteerd. De rapportage geeft inzicht in de bestaande knelpunten ten aanzien van de inzet van beveiligingspersoneel en dient ter afsluiting van fase 1. In fase 2 moeten de gesignaleerde knelpunten daadwerkelijk worden opgelost.

In totaal worden 20 knelpunten onderkend. Deze hebben betrekking op de aandachtsgebieden beleid, taken en verantwoordelijkheden, beheersing, alsmede verantwoording en toetsing.

Op basis van de rapportage is een plan van aanpak voor fase 2 opgesteld en geaccordeerd dat voorziet in:

- een nadere uitwerking van de gesignaleerde knelpunten
- genereren van oplossingen voor de bestaande knelpunten
- implementeren van de geaccordeerde verbeteringsvoorstellen.

Conform het bijbehorende tijdpad zijn deze werkzaamheden naar verwachting ultimo december 1997 afgerond. Als gevolg van deze problemen was er in 1996 wederom sprake van tekortkomingen bij de controle op de aanwezigheid van het externe personeel. Ook waren de halfjaarlijkse aanvragen voor beveiligingspersoneel nog steeds onvolledig gedocumenteerd en niet gebaseerd op een goede analyse van plannings- en tijdbestedingsgegevens. Tenslotte was er ook in 1996 weer sprake van een niet verklaard verschil tussen aangevraagde uren en gerealiseerde uren.

De Rekenkamer concludeerde dat in 1996 een uitgebreide analyse is opgesteld van de problematiek rond de bewakingskosten burgerluchthavens. Uit deze analyse bleek overigens dat er een groot aantal serieuze knelpunten bestond en dat er nog een grote inspanning moet worden geleverd om de werkzaamheden conform het voorziene tijdpad ultimo december 1997 af te ronden.

Als gevolg van deze tekortkomingen in de administratieve organisatie kon de Rekenkamer geen zekerheid verkrijgen over de rechtmatigheid van f 7,2 miljoen en bestond onzekerheid over de rechtmatigheid door tekortkomingen in de accountantscontrole van f 3,3 miljoen. Voorts is een bedrag van f 0,6 miljoen onrechtmatig.

Gezien de omvang, de ernst en het feit dat deze problemen reeds enkele jaren bestaan zal de Rekenkamer in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1997 een bezwaaronderzoek uitvoeren naar het financieel beheer ten aanzien van de uitgaven voor bewakingskosten luchthavens.

3 BEZWAARONDERZOEK

3.1 Accountantscontrole

3.1.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft de afgelopen jaren steeds tekortkomingen in de accountantscontrole bij het Ministerie van Justitie geconstateerd. Dit leidde in 1994 tot een bezwaaronderzoek en in 1995 tot speciale aandacht voor de nog bestaande tekortkomingen. In 1995 moest de AD echter voor het derde achtereenvolgende jaar aanvullende werkzaamheden verrichten in aanvulling op reeds door hen afgesloten controles, voordat de Rekenkamer op deze controles kon steunen. Dit was voor de Rekenkamer aanleiding om in 1996 wederom een bezwaaronderzoek in te stellen naar de kwaliteit van de uitgevoerde accountantscontrole. De Rekenkamer bepleitte om de noodzakelijke verbeteringsmaatregelen op te nemen in een plan van aanpak.

De Rekenkamer beoordeelde de kwaliteit van de accountantscontrole op een vijftal hoofdaspecten, te weten de planningsfase, de uitvoeringsfase (gesplitst in de uitgevoerde interimcontrole en de eindcontrole), de afrondingsfase en de in gang gezette maatregelen om waarborgen te scheppen voor een goed lopend controleproces in de komende jaren (het project management-impuls accountantsdienst).

3.1.2 Planningsfase

De Rekenkamer heeft ultimo 1996 het departementaal controleplan, alle beschikbare planningsmemoranda en een aantal (qua financieel belang belangrijkste) controleprogramma's beoordeeld.

De planningsmemoranda en controleprogramma's waren tijdiger beschikbaar dan voorgaande jaren, maar kwamen over het algemeen pas laat beschikbaar. Voorts ontbraken ultimo 1996 een aantal controleprogramma's en planningsmemoranda. Twee planningsmemoranda en controleprogramma's zijn overigens helemaal niet opgesteld.

De Rekenkamer constateerde dat de beschikbare planningsmemoranda en controleprogramma's weliswaar kwalitatieve verbeteringen ten opzichte van voorgaande jaren vertonen, maar dat er nog steeds sprake is van tekortkomingen.

De verbeteringen hebben met name betrekking op de aandacht die wordt gegeven aan de (juist zo relevante) specifieke punten van de controle-objecten, het tijdloze karakter van de aansturende stukken en het in opzet gewaarborgd zijn van de signaleringsnorm op artikelniveau.

De Rekenkamer signaleerde echter nog enkele tekortkomingen, te weten:

- de opgenomen risico-analyses zijn niet altijd voldoende onderbouwd
- vele planningsmemoranda en controleprogramma's geven geen (voldoende) gemotiveerd inzicht in de aard en omvang van de uit te voeren werkzaamheden
- het ontbreken van (zichtbare) beleidsmatige keuzen voor de toedeling van personen aan controle-objecten of sectoren.

Deze tekortkomingen brengen risico's met zich mee voor de kwaliteit van de uitvoering van de controle. De Rekenkamer gaf bij de beoordeling van de AD-dossiers dan ook speciale aandacht aan deze aspecten.

3.1.3 Uitvoeringsfase 1 (interimcontrole)

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de door de AD uitgevoerde interimcontrole heeft de Rekenkamer 13 dossiers beoordeeld. Op basis daarvan concludeerde de Rekenkamer medio februari 1997 dat er een

grote achterstand in de uitvoering van de AD-controle bestond. Deze achterstand werd enerzijds veroorzaakt door tekortkomingen in het controleproces van de AD en anderzijds door gebreken in de administratieve organisatie van onderdelen van het ministerie, waardoor de AD extra capaciteit moest inzetten.

Voorst constateerde de Rekenkamer dat initiële cijferbeoordelingen, motiveringen voor risico-inschattingen en voor de omvang van de uit te voeren controlewerkzaamheden, alsmede een vastlegging van de gehanteerde toetspunten bij de beoordeling van de administratieve organisatie veelal niet of onvoldoende in de dossiers waren opgenomen.

Uiteindelijk vond de Rekenkamer in zeven van de dertien beoordeelde dossiers een voldoende basis voor haar oordeelsvorming.

3.1.4 Uitvoeringsfase 2 (eindcontrole)

Bij de beoordeling van de kwaliteit van de eindcontrole heeft de Rekenkamer twaalf dossiers in haar oordeelsvorming betrokken. De Rekenkamer constateerde dat er sprake was van duidelijke kwalitatieve verbeteringen ten opzichte van de beoordeelde interimcontroles en ten opzichte van voorgaande jaren. Deze verbeteringen hadden zowel betrekking op de uitvoering van de controle als op de vastlegging van de daaruit voortvloeiende bevindingen. Zo waren veelal conclusies per onderdeel van de controle vastgelegd en er waren in de dossiers achteraf motiveringen opgenomen voor de toereikendheid van de omvang van de uitgevoerde controlewerkzaamheden. Een aantal van deze motiveringen was nog wel summier van aard. Tevens bleken de voor de toetsing van de administratieve organisatie gehanteerde toetspunten alsnog over het algemeen zichtbaar in de dossiers te zijn vastgelegd. De dossiers maakten een verzorgde indruk, de controleprogramma's waren geparafeerd en (nagenoeg) volledig uitgevoerd. Voor de niet uitgevoerde onderdelen waren afdoende motiveringen opgenomen. Tevens was de relatie tussen controleprogramma en uitgevoerde werkzaamheden over het algemeen goed vast te stellen.

De Rekenkamer stelde vast dat cijferbeoordelingen (zowel de initiële als die na afronding van de controle) niet in alle gevallen (op een afdoende wijze) waren uitgevoerd. Tevens ontbreken foutdefinities nog grotendeels en waren de in de dossiers opgenomen urenverantwoordingen niet volledig. Hierdoor was het voor de Rekenkamer niet mogelijk een relatie te leggen tussen de geplande en gerealiseerde inzet van medewerkers.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat omvangrijke delen van de controle, onder eindverantwoordelijkheid van de AD, werden uitbesteed. Als gevolg van de grote achterstanden in de uitvoering van de controle moest medio februari 1997 nog ruim 2400 uur extra worden ingehuurd.

Ondanks de op dat moment bestaande achterstanden in de controle heeft de AD de controle en bijbehorende rapportering tijdig afgerond.

3.1.5 Afrondingsfase

De beoordeling van de afrondingsfase van de AD-controle, waarin alle bevindingen moeten worden samengevat om tot het eindoordeel te komen, was overwegend positief. Door de AD werd tijdig een artikelsgewijs overzicht aangeleverd, waar alle bedenkingen en onzekerheden op vermeld waren. Ten aanzien van de deurwaarderskosten bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en de opbrengsten uit hoofde van plukze, kwam de Rekenkamer op basis van de informatie uit de beoordeelde dossiers of op basis van het afwerkingsmemorandum in beperkte mate tot een van de AD afwijkend oordeel. Voor de overige onderdelen van de controle komen de oordeelsvorming van de AD en de Rekenkamer over de rekening en de saldibalans met elkaar overeen.

3.1.6 Project management-impuls

De AD kent reeds enkele jaren problemen rond de bedrijfsvoering. Deze zijn deels van vaktechnische en deels van organisatorische aard. Om deze problemen op te lossen, heeft de departementsleiding besloten het project management-impuls AD te starten. Doel van dit project is het verkrijgen van een stabiele en degelijke organisatie van de AD, die waarborgen biedt voor een goed verlopend controleproces in de komende jaren. Hiertoe is een inventarisatie gemaakt van de bestaande problemen, om van daaruit naar oplossingsrichtingen te zoeken. Er bleek, mede door een gebrek aan goede communicatie en coördinatie, sprake van contra-productieve interne spanningen.

Om de gesignaleerde problemen op te lossen koos de departementsleiding medio 1997 voor een vernieuwd personeelsbeleid, voor wijzigingen in de organisatiestructuur bij de AD en voor veranderingen in de aanpak en uitvoering van de controle. Concrete maatregelen daarbij zijn: de tijdelijke aanstelling van een mobiliteitsadviseur, een aantal (deels tijdelijke) personele wisseling en het aanpassen van de verantwoordelijkheidsstructuur van de AD en het werven van registeraccountants.

Daarnaast stelde de Rekenkamer vast dat de bestaande achterstanden in de uitvoering van de controle grotendeels zijn weggewerkt en dat de departementsleiding een controleplan heeft vastgesteld voor de accountantscontrole over het jaar 1997.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat de AD inmiddels is gestart met de controle over 1997 op basis van de nieuwe werkwijze.

3.1.7 Conclusie

De Rekenkamer concludeerde dat de in 1996 bereikte en de in 1997 nog te verwachten verbeteringen in de kwaliteit van de accountantscontrole en de organisatorische structurering daarvan voldoende zijn. Op basis daarvan besloot zij geen bezwaar te maken tegen de accountantscontrole bij het Ministerie van Justitie.

3.2 Administratieve organisatie

3.2.1 Inleiding

In het rapport bij de financiële verantwoording 1995 rapporteerde de Rekenkamer, mede naar aanleiding van opmerkingen van de AD over de gesignaleerde problemen en risico's bij de administratieve organisatie (AO) bij het Ministerie van Justitie. Omdat de noodzakelijke verbeteringen toen onvoldoende waren gerealiseerd en er soms zelfs sprake was van een lichte verslechtering, voerde de Rekenkamer dit jaar een bezwaaronderzoek uit naar de AO van het gehele ministerie. Onderzocht werd of de minister inmiddels voldoende maatregelen had getroffen om de tekortkomingen op te heffen. Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen het bestuursdepartement en de decentrale diensten. De Rekenkamer formuleerde vooraf de volgende ijkpunten. De inventarisatie van processen die als gevolg van de herziening van de topstructuur wijzigen dan wel ontstaan, moet volledig zijn; er dient een plan van aanpak te zijn dat is voorzien van een concreet tijdspad met reële deadlines; de uitvoering van het plan van aanpak dient voortdurend te worden gevolgd zodat tijdig bijsturing kan plaatsvinden; tenminste de meest risicovolle processen dienen ultimo 1996 te zijn beschreven en geïmplementeerd en er dienen (organisatorische) voorzieningen te zijn getroffen om te waarborgen dat de AO toereikend blijft en goed functioneert.

3.2.2 Bevindingen

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie in 1996 een project is gestart om de noodzakelijke verbeteringen in de administratieve organisatie bij het bestuursdepartement te realiseren. Hiertoe is door de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) een volledige inventarisatie gemaakt van de processen die als gevolg van de herziene topstructuur zijn gewijzigd dan wel zijn ontstaan. Deze inventarisatie bevatte circa 100 risicovolle en circa 190 niet-risicovolle processen. De Rekenkamer stelde vast dat de DFEZ en het Audit Committee de voortgang van dit project zeer frequent en op een adequate wijze hebben gevolgd. Dit heeft naar verwachting een positieve uitwerking gehad op de tijdige realisatie van alle verbeteringsmaatregelen.

Eind 1996 voldeed de administratieve organisatie van het bestuursdepartement voor de meest risicovolle processen in opzet en werking overwegend aan de eisen. Voor een aantal van de meest risicovolle processen, die blijkens een in oktober 1996 uitgevoerde toets nog duidelijke tekortkomingen vertoonde, is echter intern niet meer getoetst of deze per 31 december 1996 was gerealiseerd. Dit betrof ondermeer het niet tijdig registreren van verplichtingen, het ontbreken van documentatie bij de betaalbaarstelling en het niet voldoende consistent zijn van functiescheidingen binnen een afdeling van de Directie Algemene Zaken Bestuursdepartement (DAZB). De eind mei 1997 door de Rekenkamer uitgevoerde (beperkte) toets op de werking van de administratieve organisatie voor de tijdige registratie van verplichtingen en het proces van betaalbaarstelling, leidde echter tot een positieve conclusie.

Per 31 december 1996 zijn volgens de DFEZ ook de benodigde verbeteringen in de overige niet-risicovolle processen geïmplementeerd. Ook voor deze processen heeft intern geen toetsing plaats gevonden op de werking.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat alle decentrale diensten de materiële tekortkomingen in de administratieve organisatie hebben geïnventariseerd. Op grond daarvan zijn, behalve bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), plannen van aanpak opgesteld om de noodzakelijke verbeteringen te realiseren en voortgangsbewaking uit te voeren. De Rekenkamer is echter van mening dat het plan van aanpak van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) niet aan alle eisen voldoet. Daarin ontbreken voor een beperkt aantal processen verantwoordelijke functionarissen. Daarnaast is de voortgang moeilijk te volgen omdat tussentijdse realisatiedata ontbreken. Tenslotte is het plan van aanpak, gezien de hoeveelheid aan te brengen verbeteringen en de in het plan opgenomen realisatiedata, erg ambitieus.

De Rekenkamer is van mening dat met name de IND en het KLPD geen goede prioriteiten hebben gesteld bij het aanbrengen van de verbeteringen. Bij de IND was de verplichtingenregistratie (een van de ijkpunten voor het maken van bezwaar) eind 1996 nog niet op orde. Dit zou naar verwachting pas medio 1997 worden gerealiseerd. Het resultaat van de door de Rekenkamer eind mei 1997 uitgevoerde toets was echter positief.

Volgens het plan van aanpak bij het KLPD zijn de ijkpunten verplichtingenregistratie en de administratieve organisatie rond de salarisuitgaven en de materiële uitgaven medio maart 1997 nog steeds niet gerealiseerd. Ook hier was het resultaat van de door de Rekenkamer eind mei 1997 bij twee divisies uitgevoerde toets op de werking van deze processen echter positief.

Tevens constateerde de Rekenkamer dat niet alle decentrale diensten, waaronder het KLPD, hadden voorzien in een toetsing van de werking van de gerealiseerde verbeteringen in de administratieve organisatie. Hierdoor kon de Rekenkamer niet vaststellen of door de decentrale diensten is voldaan aan alle door de Rekenkamer geformuleerde ijkpunten. De Rekenkamer is echter van mening dat toetsing van de werking van de administratieve organisatie een essentieel onderdeel vormt van het verbetertraject, waar de decentrale diensten zelf verantwoordelijkheid voor dragen. Toetsing door de diensten zélf is dan ook noodzakelijk om de actualiteit van de beschrijving en een adequate werking van de administratieve organisatie te kunnen waarborgen.

De uitkomst van de door de Rekenkamer bij een aantal decentrale diensten uitgevoerde toets op de werking van de administratieve organisatie rond de salarisuitgaven, was voor alle diensten positief. Uit de toets op de tijdige registratie van de verplichtingen bleek dat er weliswaar grote vorderingen zijn gemaakt ten opzichte van vorig jaar, maar dat tijdige registratie nog niet departementsbreed is gewaarborgd.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat de DFEZ door het opstellen van een AO-statuut, het instellen van AO-audits en het verstrekken van handboeken administratieve organisatie aan de betrokken lijnmanagers departementsbreed voldoende maatregelen heeft getroffen om te waarborgen dat de administratieve organisatie steeds qua opzet toereikend en qua werking goed blijft functioneren.

3.2.3 Conclusie

De Rekenkamer concludeerde dat er door het ministerie, zowel bij het bestuursdepartement als bij de decentrale diensten, over het geheel genomen toereikende maatregelen zijn getroffen om de noodzakelijke verbeteringen in de administratieve organisatie te realiseren. Desalniettemin bestaan er op een aantal punten nog duidelijke tekortkomingen. Dit is met name het geval bij het KLPD.

De opgenomen realisatiedata zijn (te) ambitieus; door het ontbreken van de tussentijdse realisatiedata is de voortgang moeilijk te bewaken; voor een beperkt aantal verbeteringsprocessen is geen verantwoordelijke functionaris aangewezen; er is sprake van onjuiste prioriteitstelling en er is niet voorzien in een toets op de werking van de administratieve organisatie. Op basis van de bij het KLPD geconstateerde tekortkomingen heeft de Rekenkamer bezwaar gemaakt tegen het gevoerde financieel beheer.

3.2.4 Reactie van de minister en nawoord Rekenkamer

De minister antwoordde dat bij het bestuursdepartement en de decentrale diensten door versterking van de infrastructuur, het uitvoeren van audits en de versterking van de accountantscontrole een adequate beheersing van de administratieve organisatie wordt gewaarborgd.

Voorts gaf de minister aan dat voor de IND een concreet en toetsbaar werkplan is opgesteld voor de nog noodzakelijke verbeteringen en dat het inkoopproces (inclusief de vastlegging van aangegane verplichtingen) opnieuw is ingericht.

De minister gaf verder aan dat de opheffing van de door de Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen bij het KLPD absolute prioriteit heeft. Inmiddels is een projectteam, onder leiding van de plaatsvervangend Korpschef met ondersteuning van een extern bureau, belast met de realisering van de verbeteringsmaatregelen. Voor een betere beheersing van de voortgangsbewaking is een meer gedetailleerde planning opgesteld. De realisatie van deze planning is mede bepalend voor de

handhaving van de aanvraag van de agentschapsstatus voor het KLPD. De minister deelde mede dat de eerste fase van de verbeteringsmaatregelen tijdig is afgerond.

De door de minister genomen maatregelen zijn volgens de Rekenkamer toereikend om de gesignaleerde knelpunten op te heffen. Daarom heeft zij het bezwaar opgeheven. Zij blijft de realisatie van de maatregelen met aandacht volgen.

3.3 Reclassering

3.3.1 Inleiding

In de rapporten bij de financiële verantwoording over de jaren 1993 tot en met 1995 rapporteerde de Rekenkamer dat zij geen zekerheid kon verkrijgen over de rechtmatigheid van de uitgaven op grond van de Reclasseringsregeling. Deze onzekerheid werd veroorzaakt doordat de betrouwbaarheid van de productiegegevens, die de hoogte van het definitieve subsidie grotendeels bepalen, niet kon worden vastgesteld. Tevens constateerde de Rekenkamer dat het M en O-beleid nog tekortkomingen vertoonde ten aanzien van de aspecten regelgeving en sanctiebeleid.

De minister deelde de Rekenkamer naar aanleiding van de bevindingen met betrekking tot 1995 mee dat zij voor 1996 een belangrijke vooruitgang voorzag in de betrouwbaarheid van de productiecijfers.

De Rekenkamer gaf aan dat zij in 1996 bijzondere aandacht zou schenken aan de maatregelen die zijn getroffen om de betrouwbaarheid van de productiecijfers te waarborgen en zo nodig zou overwegen bezwaar te maken.

In het onderzoek is nagegaan of het departement voldoende maatregelen heeft genomen om:

- het M en O-beleid te verbeteren én
- te waarborgen dat de betrouwbaarheid van de productiecijfers van de reclasseringsinstellingen kan worden vastgesteld, zodat zekerheid over de rechtmatigheid van deze uitgaven kan worden verkregen.

3.3.2 Bevindingen

De Rekenkamer constateerde dat een geïntegreerd plan van aanpak, waarin de benodigde verbeteringen waren opgenomen, ontbrak. Dit zorgde er tevens voor dat de voortgangsbewaking niet goed mogelijk was.

Ook stelde de Rekenkamer vast dat in het M en O-beleid in 1996 geen verbeteringen aangebracht zijn, waardoor dit nog steeds tekortkomingen vertoont ten aanzien van de aspecten regelgeving en sanctiebepaling. De benodigde uitvoerings- en sanctieregeling ontbreekt dan ook nog.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat er bij de Dienst Preventie, Jeugdbescherming & Reclassering (DPJ&R) achterstanden bestaan in de afrekening van subsidies en bij de toekenning van de subsidie over 1997.

De Rekenkamer constateerde dat de Stichting Reclassering Nederland (SRN) een groot aantal maatregelen in gang heeft gezet om tot een betrouwbare registratie van de productie te komen. Aansturing en monitoring van deze maatregelen vonden plaats in het voortgangsoverleg tussen DPJ&R, SRN, AD en een externe accountant. De getroffen maatregelen hebben weliswaar geleid tot een in opzet toereikende AO, maar hebben er over 1996 niet toe geleid dat er sprake was van betrouwbare productiecijfers. Of de productiecijfers waarop de SRN wordt afgerekend over 1997 betrouwbaar zullen zijn is nog onduidelijk, omdat de

DPJ&R nog geen besluit heeft genomen over de producten die de basis vormen voor de afrekening van de subsidie over 1997. Voorts is dat afhankelijk van de werking van de AO. Duidelijk is wel dat pas op zijn vroegst medio 1998 de gewenste eindsituatie wordt bereikt.

Het feit dat de betrouwbaarheid van de productiecijfers over 1996 niet gewaarborgd was, heeft voor het oordeel van de Rekenkamer over de financiële verantwoording geen gevolgen gehad. Dit komt omdat de Rekenkamer zich baseert op de afgerekende voorschotten. In 1996 heeft de DPJ&R geen voorschotten afgerekend.

3.3.3 Conclusie

De Rekenkamer concludeerde dat de inspanningen van de DPJ&R om tot betrouwbare productiecijfers te komen en om een adequaat M en O-beleid te voeren onvoldoende waren. De volgende tekortkomingen bestonden er nog:

- een geïntegreerd plan van aanpak voor alle noodzakelijke verbeteringen ontbreekt;
- het M en O-beleid vertoont tekortkomingen ten aanzien van de aspecten regelgeving en sanctiebepaling;
- er zijn achterstanden in de afrekening van subsidies;
- er is achterstand bij de toekenning van subsidie;
- de betrouwbaarheid van de productiecijfers over 1996 is nog niet gewaarborgd;
- er is nog niet besloten welke producten de basis vormen voor de afrekening over 1997.

Op grond van deze tekortkomingen maakte de Rekenkamer bezwaar tegen het gevoerde financieel beheer.

3.3.4 Reactie van de minister en nawoord Rekenkamer

De minister van Justitie gaf in haar reactie aan de door de Rekenkamer gesignaleerde problemen te onderkennen. Zij schreef dat inmiddels een programma van maatregelen is opgesteld waarin gedetailleerd en controleerbaar per tekortkoming wordt aangegeven hoe en wanneer de genoemde problemen aangepakt worden.

De Rekenkamer constateerde dat de minister op alle door haar genoemde tekortkomingen afdoende toezeggingen heeft gedaan, die binnen een redelijke termijn tot verbeteringen kunnen leiden. Wel vraagt zij nog aandacht voor het sanctiebeleid, dat naar haar mening ook regels dient te omvatten die voorzien in de wijze van afrekenen bij onbetrouwbare productiecijfers.

Gelet op de toezeggingen van de minister, heeft de Rekenkamer het bezwaar niet gehandhaafd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 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 tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1996, Justitie (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal ¹	6 010,3	6 000,10	1 373,5
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	6 010,3	5 969,27	1 354,1
Belangrijke fouten/onzekerheden	0,0	30,83	19,4
Onvolledigheden ²	0,0	0,0	0,8 (4,1)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in 1996 in totaal f 80,2 miljoen respectievelijk f 41,7 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.

² 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 bijlage. De fouten en onzekerheden in de uitgaven en ontvangsten hadden betrekking op drie uitgavenartikelen en twee ontvangstenartikelen. Bij artikel U01.03 (bijdragen en contributies) constateerde de Rekenkamer een onzekerheid over de rechtmatigheid van f 0,3 miljoen en een onrechtmatigheid van ca. f 30 000,- als gevolg van een verkeerde artikelbelasting. De AD heeft deze uitgaven niet kunnen controleren omdat het desbetreffende dossier in het buitenland was en een schaduw dossier hier te lande tot verbazing van de Rekenkamer ontbrak. Ten aanzien van artikel U02.11 (personeel en materieel overige diensten) bestond onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor f 10,5 miljoen; een bedrag van f 0,6 miljoen was onrechtmatig (zie par. 2.4). Uitgavenartikel 03.05 (opvang asielzoekers) en ontvangstenartikel 03.03 (overige ontvangsten) zijn beiden voor een bedrag van f 19,4 miljoen te hoog weergegeven. Tot slot constateerde de Rekenkamer dat het ontvangstenartikel 06.03 (diverse ontvangsten rechtspraak en rechtshulp) voor een bedrag van f 0,8 onvolledig was (f 0,6 miljoen was ondeugdelijk weergegeven en f 0,2 miljoen bleek ten onrechte niet geïnd) en dat er voor een bedrag van in totaal f 4,1 miljoen onzekerheid bestond over de volledigheid. Van dit laatste bedrag komt f 3,8 miljoen voor rekening van de ontvangsten uit hoofde van de plukzwet.

4.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer concludeert dat het algemene deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting voldoen aan de eisen.

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatie-voorziening en kengetallen».

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 1996, Justitie (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	16 543,6	16 543,6
Niet beoordeeld ¹	13 133,5	5 981,9
Beoordeeld	3 410,1	10 561,7
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	3 410,1	10 560,6
Belangrijke fouten/onzekerheden	0,0	1,1
Onvolledigheden ²	0,0	(26,0)

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

² Het tussen haakjes geplaatste getal duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen, maar geeft geen indicatie over de mate van volledigheid.

In de bijlage is een specificatie opgenomen van de fouten en onzekerheden. De Rekenkamer constateerde dat de ontvangsten buiten begrotingsverband voor in totaal f 0,8 miljoen niet deugdelijk weergegeven waren. Voor f 0,1 miljoen bestond onzekerheid over de deugdelijke weergave en voor f 0,2 miljoen was er sprake van ondeugdelijke weergave. Vanwege tekortkomingen in de administratieve organisatie, bestond voor een bedrag van f 26,0 miljoen onzekerheid over de volledigheid. Het betreft de uit hoofde van de plukzetgeving verantwoorde inbeslaggenomen gelden. De Rekenkamer zal in het najaar 1997 een financieel beheersonderzoek uitvoeren inzake plukze.

Overigens voldoet de saldibalans aan de eisen.

De toelichting bij de saldibalans voldoet eveneens aan de eisen.

De Rekenkamer 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 voldoen. In 1996 is totaal f 2 800,2 miljoen aan voorschotten afgerekend. De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de volledigheid van dit bedrag, omdat het ministerie onvoldoende inzicht kon geven in de volledigheid van de in 1996 verstrekte en afgerekende voorschotten.

In de afgerekende voorschotten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

4.4 Financiële verantwoording agentschap CJIB

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is per 1 januari 1996 een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1996 bedroeg het totaal van de baten f 34,1 miljoen, het totaal van de lasten f 34,2 miljoen en het nadelig saldo van baten en lasten f 0,1 miljoen. De totale kapitaaluitgaven bedroegen f 1,5 miljoen en de totale kapitaalontvangsten f 1,7 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1996 bedroegen f 10,1 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en/of onzekerheden. De toelichtingen voldoen aan de eisen.

4.5 Financiële verantwoording agentschap DJI

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is een agentschap met het verplichtingen-/kasstelsel. Over 1996 bedroegen de totalen van het agentschap voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten respectievelijk f 1 606,2 miljoen, f 1 540,4 miljoen en f 1 592,5 miljoen. De rekening bevat geen belangrijke fouten en/of onzekerheden.

Overzicht 3 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 DJI (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	3 727,8	3 727,8
Niet beoordeeld	3 212,6	3 428,8
Beoordeeld	515,2	299,0
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	513,7	299,0
Belangrijke fouten/onzekerheden	1,5	0,0

In de bijlage is een specificatie opgenomen van de fouten en onzekerheden. De Rekenkamer constateerde dat er onzekerheid bestond voor een bedrag van f 1,5 miljoen aan uitgaven buiten begrotingsverband als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie. Overigens voldoet de saldibalans aan de eisen.

De toelichting bij de saldibalans voldoet eveneens aan de eisen.

4.6 Financiële verantwoording agentschap IND

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is een agentschap met het verplichtingen-/kasstelsel. Over 1996 bedroegen de totalen van het agentschap voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten respectievelijk f 292,5 miljoen, f 285,0 miljoen en f 301,8 miljoen. De totalen van de saldibalans bedroegen f 873,1 miljoen. De rekening en de saldibalans bevatten geen belangrijke fouten en/of onzekerheden. De toelichtingen voldoen aan de eisen.

4.7 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording (waarin opgenomen de financiële verantwoordingen van de agentschappen) voldoet aan de volgende eisen:

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

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

- een bedrag van f 19,4 miljoen aan uitgaven dat onjuist was weergegeven;
- een bedrag van f 19,4 miljoen aan ontvangsten dat onjuist was weergegeven;
- een bedrag van f 0,8 miljoen aan ontvangsten in de saldibalans dat onjuist was weergegeven;
- een bedrag van f 0,3 miljoen aan ontvangsten in de saldibalans waarvan de juiste weergave onzeker was;

– een bedrag van f 26,0 miljoen aan ontvangsten in de saldibalans waarvan de volledigheid niet kon worden vastgesteld;

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

- een bedrag van f 0,6 miljoen aan onrechtmatige uitgaven;
- een bedrag van f 0,8 miljoen aan onvolledige ontvangsten;
- een bedrag van f 10,8 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 4,1 miljoen aan ontvangsten waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid kon verkrijgen.

De financiële verantwoording van het agentschap CJIB voldoet aan eerstgenoemde eis. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook.

De financiële verantwoording van het agentschap DJI voldoet aan eerstgenoemde eis, met uitzondering van een bedrag van f 1,5 miljoen aan intracomptabele vorderingen in de saldibalans. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook.

De financiële verantwoording van het agentschap IND voldoet aan eerstgenoemde eis. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		paragraaf	
			debet	credit		
01.03	Bijdragen en contributies	3,1	0,3		Onzekerheid over de rechtmatigheid, onzekerheid in de controle, ondeugdelijke weergave, onjuist, verkeerde artikel belast	4.1
			0,03		Ondeugdelijke weergave, onjuiste artikelbelasting	4.1
02.11	Personeel en materieel overige diensten	79,2	0,6		Onrechtmatig, onjuist als gevolg van onverschuldigde betaling	2.4 en 4.1
			7,2		Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.4
			3,3		Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de accountantscontrole	2.4
03.05	Opvang asielzoekers	1 201,0	19,4		Ondeugdelijke weergave, onjuist, verkeerde artikel belast	4.1
Totaal fouten/onzekerheden			30,83			

Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		paragraaf	
			debet	credit		
03.03	Overige ontvangsten	68,2	19,4		Ondeugdelijke weergave, onjuist, verkeerde artikel belast	4.1
06.03	Diverse ontvangsten rechtspraak en rechtshulp	44,3	0,6		Onrechtmatig, onvolledig ondeugdelijke weergave	4.1
			0,2		Onrechtmatig, onvolledig, ten onrechte niet geïnd	4.1
			(4,1)		Onzekerheid over de volledigheid	4.1
Totaal fouten/onzekerheden			19,4			
Totaal onvolledigheden ¹			0,8			
			(4,1)			

¹ 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 1996, Justitie (bedragen x f 1 miljoen)

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		paragraaf	
			debet	credit		
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	165,6	0,8		Ondeugdelijke weergave, onjuist	4.3
			0,1		Onzekerheid over de deugdelijke weergave	4.3
			0,2		Ondeugdelijke weergave	4.3
			(26,0)		Onzekerheid over volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.3
Totaal fouten/onzekerheden			1,1			
Totaal onvolledigheden ¹			(26,0)			

¹ 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 1996 van het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen
(bedragen x f 1 miljoen)**

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
5	Uitgaven buiten begrotings- verband	10,8	1,5		Onzekerheid over de deugdelijke weergave, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.5
Totaal fouten/onzekerheden			1,5			

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Inhoud

	Samenvatting	83
1	Inleiding	84
2	Financieel beheer	85
2.1	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs	85
2.2	Voorschotten	85
2.3	Europese aanbesteding	86
2.4	Politie	87
2.5	Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel	87
2.6	Bijdragen URBAN	88
2.7	Verplichtingenadministratie	88
2.8	Betaalfunctie	88
2.9	Reisdocumenten	89
2.10	Rijks Bedrijfsgezondheids- en Beveiligingsdienst	89
2.11	Accountantscontrole	89
3	Bezwaaronderzoek	89
4	Financiële Verantwoording	89
4.1	Rekening	89
4.2	Toelichting bij de rekening	90
4.3	Saldibalans met toelichting	90
4.4	Financiële verantwoording agentschap Informatievoorziening overheidspersoneel (IVOP)	92
4.5	Oordeel over de financiële verantwoording	92
	Bijlage	93

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In 100% van de verplichtingen en in 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. In de uitgaven trof zij weliswaar een belangrijke fout aan, maar deze maakte slechts een zeer beperkt deel uit van het totaal van de uitgaven. Voorts trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan in 98,9 % van de in 1996 afgerekende voorschotten.

De Rekenkamer concludeerde dat de directie Financieel-Economische Zaken in tegenstelling tot het vorige jaar wel inzicht kon verschaffen in de in 1996 afgerekende voorschotten. Zij kon dit evenwel niet, ter zake van de voorschotten van de zogenoemde kasbeheerders. Het overzicht dat in de toelichting bij de saldibalans inzicht moet verschaffen in de ouderdom van de openstaande voorschotten geeft als gevolg van een bestandsconversie een te optimistisch beeld van de ouderdom. Met betrekking tot de administraties van voorschotten en verplichtingen is voorts geconstateerd dat de uitvoering in 1996 niet altijd conform voorgeschreven procedures heeft plaatsgevonden. De volledigheid van de in beide administraties vastgelegde gegevens blijft daardoor bij veel dienstonderdelen de nodige aandacht vragen.

Een speciaal daartoe door de accountantsdienst ingesteld onderzoek wees uit dat de administratieve organisatie van de betaalfunctie op hoofdlijnen voldoet aan de eraan te stellen eisen. Aan het beheer van de chartale kassen, de naleving van de voorschriften van de directie Financieel-Economische Zaken en het gebruik van het Coördinatie Automatisering Financieel Administratie Systeem diende evenwel meer aandacht te worden geschonken.

Met de vaststelling van richtlijnen voor de inkoopprocedure en het contractbeheer heeft het ministerie in opzet voldoende waarborgen aangebracht om te kunnen voldoen aan de Europese richtlijnen voor aanbesteding. Een knelpunt vormt echter de geaggregeerde informatievoorziening over gelijksoortige aanschaffingen.

De minister zegde naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 1995 toe het standpunt van de Rekenkamer inzake de zogenoemde gerichte toedelingen met betrekking tot de bijdragen aan de politieregio's te betrekken bij de nadere evaluatie van de Politiewet 1993 die nog in 1996 was voorzien. Voor zover kon worden nagegaan is dit evenwel niet in 1996 geschied.

Het foutenpercentage in de verstrekte uitkeringen door de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel is ten opzichte van 1995 in 1996 verdubbeld tot 2,2%. In verband hiermee gaf de Accountantsdienst over 1996 een verklaring met beperking.

Bij de gemeenten Den Haag en Amsterdam zijn problemen ontstaan in de voortgang van de activiteiten in het kader van de Urban-programma's. De besteding van de middelen zal daardoor ruim achterblijven bij de ramingen. Voorts is in het kader van deze Urban-programma's geconstateerd dat er bij de betrokken gemeenten en bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken in gevolge de Europese coördinatieverordening nog beschrijvingen van de controle- en beheerssystemen moeten worden opgesteld. De Rekenkamer beval aan hieraan prioriteit te verlenen en om de uitbetaling van bijdragen aan te passen aan bestedingen binnen het Urban-programma.

Ten aanzien van beheer en beveiliging van de reisdocumenten hebben veel gemeenten verzuimd in de controleopdracht aan hun accountant op te nemen dat de gestelde eisen deel moeten uitmaken van de controle. Voorts zijn verschillen geconstateerd tussen de opgaven die de gemeenten van de voorraden hebben gedaan en de stand in het geautomatiseerde systeem. Deze verschillen brengen risico's met zich mee indien in 1997 tot vernietiging van de voorraad oude paspoorten wordt overgegaan.

De Rekenkamer constateerde dat er geen duidelijkheid bestaat over de standen van de financiële rekeningen van de Rijks Bedrijfsgezondheids- en Beveiligingsdienst en van de Uitkeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs. De administratie van de Rijks Bedrijfsgezondheids- en Beveiligingsdienst is niet bruikbaar gebleken voor het opstellen van de financiële verantwoording. Bij de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO) is de onduidelijkheid ontstaan omdat er nog steeds geen overeenstemming bestaat over de financiële verantwoording van de vorderingen die voortvloeien uit de programma-uitgaven.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat het ministerie nog niet alle vereiste overeenkomsten inzake de uitkeringsregelingen met de USZO heeft bekrachtigd. Ook heeft de minister de USZO en het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds nog niet voor alle regelingen gemandateerd.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is te typeren als een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven. Verder heeft het ministerie vooral coördinerende taken op het gebied van openbaar bestuur, beheer van het Gemeenteen Provinciefonds (grote stedenbeleid, sociale vernieuwing en minderhedenbeleid), openbare orde en veiligheid (Politie, coördinatie bij calamiteiten, Brandweer en rampenbestrijding) en op het terrein van management, informatisering en personeelsbeleid (arbeidsvoorwaardenbeleid voor de overheid als geheel en voor de sector Rijk in het bijzonder).

Voorts is het ministerie verantwoordelijk voor de totstandkoming en ordelijke uitvoering van de overeenkomst inzake wachtgelders met het USZO. Daartoe heeft het ministerie tevens een aantal coördinerende taken.

In de rekening zijn verplichtingen verantwoord tot een bedrag van f 7,7 miljard, uitgaven van f 7,1 miljard en ontvangsten van f 0,7 miljard. De belangrijkste categorie van uitgaven zijn de bijdragen aan derden (circa f 4,6 miljard¹), waarvan de bijdrage aan de politie (f 4,2 miljard) de omvangrijkste uitgave is.

Van de in de rekening verantwoorde ontvangsten is circa 60% (f 395 miljoen) gerealiseerd door de directies Politie en Brandweer van het Directoraat-Generaal Openbare Orde en Veiligheid. Bij de Politie betreft dit hoofdzakelijk ontvangsten van de Dienst Geneeskundige Verzorging (f 282,4 miljoen). Bij de directie Brandweer betreft het vooral de ontvangen middelen van het Nationaal Rampenfonds (f 38,7 miljoen).

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoeken. Dergelijke onderzoeken zijn bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken niet uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording 1996. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

¹ Provincies en gemeenten f 389 miljoen; Politie f 4 206 miljoen; Brandweer f 9,3 miljoen; Werknemersorganisaties f 8,0 miljoen; Werkgeversbijdrage overlegstelsel f 4,2 miljoen.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs

Sinds 1 januari 1996 worden de uitkeringsregelingen die verband houden met de financiële rechtspositie van het burgerlijk rijkspersoneel uitgevoerd door de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO). Voor de sector Rijk en voor diverse anderen die niet behoren tot het burgerlijk rijkspersoneel (zoals gewezen ministers, europarlementariers en kamerleden) dient het Ministerie van Binnenlandse Zaken overeenkomsten met deze uitvoeringsinstelling of met het ABP te sluiten die formeel moeten worden bekrachtigd. Alleen de overeenkomst voor de sector Rijk was formeel bekrachtigd. In alle overige gevallen diende dit nog te geschieden. Verder dienen de USZO en het ABP per uit te voeren regeling door de minister te worden gemandateerd. Voor enkele regelingen was dit in april 1997 nog niet geschied.

Uit de controle van de AD bleek voorts dat er geen duidelijkheid bestaat over de standen van de financiële rekeningen van de USZO. Daardoor ontbreekt inzicht in de omvang van de vorderingen. De onduidelijkheid is ontstaan doordat er nog steeds geen adequate afspraken bestaan over de financiële verantwoording van de vorderingen die voortvloeien uit de programma-uitgaven. Dit betreft onder andere de van uitkeringsgerechtigden teruggevorderde bedragen verband houdende met neveninkomsten. Volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken behoren deze programmavorderingen tot de jaarrekening van de USZO. De USZO daarentegen is van mening dat de betrokken departementen de bedragen in hun financiële verantwoording moeten opnemen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de gevallen waarin de vordering door nalatigheden van de USZO is ontstaan.

De Rekenkamer deed de aanbeveling om de benodigde overeenkomsten met de USZO, alsmede de daarbij behorende mandateringen, zo spoedig mogelijk af te sluiten. Tevens dienden volgens haar duidelijke afspraken te worden gemaakt met de USZO over de verantwoording van de vorderingen.

2.2 Voorschotten

In het rapport bij de financiële verantwoording 1995 constateerde de Rekenkamer tijdens een onderzoek naar de vaststelling van de politiebijdragen tekortkomingen in de voorschottenadministratie van het ministerie, waardoor het saldo van de voorschotten op de saldibalans aanvankelijk onjuist was. De fouten hadden betrekking op tekortkomingen bij de directie Politie en op tekortkomingen in het geautomatiseerde financieel administratiesysteem van het ministerie (het CAFAS¹). In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1996 heeft de Rekenkamer onderzocht of deze problemen inmiddels waren opgelost. Het saldo van de voorschottenrekening op de saldibalans bedroeg per ultimo 1995 f 6 687,1 miljoen en per ultimo 1996 f 5 924,0 miljoen.

De Rekenkamer constateerde dat het in 1996 in tegenstelling tot vorig jaar mogelijk was om goede overzichten op te stellen, waarin ondermeer naar voren komt welke bedragen in 1996 zijn afgerekend. Het bleek echter niet mogelijk om ook inzicht te verschaffen in de afrekeningen van de voorschotten van de kasbeheerders. Het saldo voorschotten van deze

¹ CAFAS is een samenvoeging van CAFA en FAS. CAFA stond destijds voor Coördinatie Automatisering Financiële Administratie en FAS voor Financieel Administratie Systeem.

kasbeheerders bedroeg per ultimo 1996 f 72,5 miljoen en had vrijwel geheel betrekking op de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheids-personeel. Voorts stelde de Rekenkamer vast dat thans in het CAFAS de mogelijkheid bestaat om na afloop van het boekjaar nog mutaties in het vorige boekjaar te verwerken. In verband met het ontbreken van deze noodzakelijke functie hadden volgens de directie FEZ in 1996 systeem-aanpassingen plaatsgevonden.

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie extra aandacht heeft geschonken aan de juiste en tijdige verantwoording van de voorschotten. Desondanks werden er fouten en onzekerheden geconstateerd bij de afrekening van voorschotten. Als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie en de interne controle bij de directie Politie kon geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 60,6 miljoen van de afgerekende voorschotten worden verkregen. Voorts werden bij de directie Politie fouten geconstateerd tot een bedrag van f 1,5 miljoen. Door de AD geconstateerde onjuistheden in de voorschottenadministratie van met name het Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur (DGOB) en het Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid (DGMP) werden tijdig gecorrigeerd.

Tevens constateerde de Rekenkamer verschillen in de voorschottensaldi van voorgaande jaren. Met name bij de directie Politie waren deze verschillen omvangrijk. De oorzaak van deze verschillen is dat bij de directie Politie bestanden verloren zijn gegaan waardoor de directie FEZ bij de opstelling van de toelichting bij de saldibalans 1996 en ook in het vervolg volledig is aangewezen op de CAFAS-administratie. In het verleden werd uitgegaan van de opgaven van de dienstonderdelen. Het CAFAS geeft echter als gevolg van een keuze die eind 1994/begin 1995 bij de conversie is gemaakt op onderdelen een te optimistisch beeld van de ouderdom van de voorschotten. De directie FEZ gaf aan dat de daardoor geconstateerde onnauwkeurigheid van het in de toelichting bij de saldibalans opgenomen overzicht (naarmate er meer van de oudere voorschotten worden afgerekend) met de jaren zal afnemen en uiteindelijk geheel zal verdwijnen. Voorts gaf zij gemotiveerd aan dat het huidige overzicht ondanks de geconstateerde onnauwkeurigheid, de voorkeur verdient boven een geaggregeerde opgave van de diensten.

De Rekenkamer kwam tot de conclusie dat de belangrijkste in 1995 gesignaleerde knelpunten zijn opgelost. Door de toegenomen aandacht van het ministerie kon een groot deel van de geconstateerde fouten in de administratieve verwerking van voorschotten tijdig worden gecorrigeerd. Bij de directie Politie diende volgens de Rekenkamer evenwel nog meer aandacht te worden gegeven aan de voorschotten. Hier is met betrekking tot de in 1996 afgerekende voorschotten, voor een belangrijk bedrag aan fouten en onzekerheid over de rechtmatigheid blijven bestaan. Voorts concludeert de Rekenkamer dat de in 1995 gesignaleerde tekortkomingen in het CAFAS inmiddels zijn opgelost.

2.3 Europese aanbesteding

De AD constateerde in 1996 tekortkomingen in de administratieve organisatie van de inkoopfunctie. Dit betrof met name de fase voorafgaand aan het aangaan van de overeenkomst, de vastlegging van gegevens in een contractdossier en het ontbreken van een motivatie voor afwijkingen van de Europese aanbestedingsregels.

In maart 1997 zijn bij het ministerie de richtlijnen voor de inkoop-procedure, waaronder die voor Europese aanbesteding, en het contract-beheer vastgesteld en opgenomen in het handboek met richtlijnen voor

de administratieve organisatie. Hiermee zijn in opzet voldoende waarborgen geschapen om, indien nodig, te kunnen voldoen aan de verplichting tot Europese aanbesteding. Uitgangspunt van de nieuwe inkoopprocedure is dat de gedecentraliseerde beheersbevoegdheden blijven bestaan, waar nodig onder een centrale regie.

De AD voert in het kader van haar controletaak een toets uit op de naleving van de richtlijnen voor de Europese aanbesteding. Binnen het ministerie zijn het kerndepartement, de Binnenlandse Veiligheidsdienst, de Dienst Informatievoorziening overheidspersoneel en de afzonderlijke Hoge Colleges van Staat aangewezen als aanbestedende dienst. Voorts zijn alle gemeenten en de politieregio's als aanbestedende dienst aangemerkt.

Een van de knelpunten betreft de informatievoorziening, vooral op die terreinen waar er sprake kan zijn van vereiste aggregatie van voorgenomen soortgelijke aanschaffingen. Dit speelt met name bij overeenkomsten van dienstverlening, omdat daar de homogeniteit van de dienst moeilijk is vast te stellen.

De Rekenkamer adviseerde dit knelpunt in de administratieve organisatie zo spoedig mogelijk op te lossen.

2.4 Politie

In juni 1997 publiceerde de Rekenkamer, als vervolg op drie eerder in dit kader gepubliceerde onderzoeken, het rapport Ontwikkeling en hervordering politiesterkte 1994–1995. Hieruit bleek dat er op regionaal en departementaal niveau onvoldoende controlewaarborgen bestonden en dat er op deze niveaus onduidelijkheid bestond over belangrijke begrippen als «feitelijke sterkte» en «blauw op straat». In verband met deze tekortkomingen had de Rekenkamer geen zekerheid over de juistheid van de sterktecijfers.

Deze sterktecijfers zijn ondermeer van belang voor het verkrijgen van inzicht in de effecten van terzake door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen amenderingswetsvoorstellen. Over deze (ook wel als gerichte toedelingen aangeduide) verhogingen van de rijksbijdragen aan de politieregio's schreef de Rekenkamer in het rapport bij de financiële verantwoording 1995 dat het door een omissie in de regelgeving, aan de regio's niet duidelijk was dat zij inzicht moesten verschaffen in de realisatie van de verhogingen. De minister meende dat een wettelijke grondslag voor deze verantwoordingsplicht ontbrak doch zegde toe het een en ander te betrekken bij de nadere evaluatie van de Politiewet 1993 die medio 1998 wordt voltooid. In 1996 heeft een eerste beoordeling van deze wet plaatsgevonden. Deze eerste beoordeling bestond uit een inventarisatie van knelpunten. Het genoemde knelpunt is daarbij niet expliciet uit de inventarisatie naar voren gekomen. De Rekenkamer is van mening dat het genoemde knelpunt daarbij expliciet aan de orde dient te komen. Zij dringt erop aan dat dit punt alsnog bij de wetsevaluatie wordt betrokken.

2.5 Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel

De Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO) is belast met de uitvoering van de gelijknamige ziektekostenregeling voor Rijks- en onderwijspersoneel, hun nagelaten betrekkingen en daaraan gelijkgestelde groepen. In 1996 verantwoordde de dienst circa f 153 miljoen aan betaalde uitkeringen en ruim f 67 miljoen aan afgedragen loonheffing. In 1995 was de DZVO erin geslaagd de interne controle op de uitkeringsvoorstellen volgens de AD op een weer «alleszins acceptabel niveau» te brengen. Het foutpercentage bedroeg toen evenwel nog ruim 1%. In 1996 heeft de DZVO gewerkt aan een versnelde afbouw van achterstanden. Een medio 1996 ingezette actie om de achterstand in de te behandelen

bezwaarschriften weg te werken acht de AD geslaagd. Daar staat tegenover dat het foutpercentage ten opzichte van 1995 weer is verdubbeld. Het bedrag waarover onzekerheid bleef bestaan kwam evenwel niet boven de kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Rekenkamer. De AD heeft bij de DZVO over 1996 een verklaring met beperking verstrekt.

De Rekenkamer gaf de aanbeveling om in de komende jaren prioriteit te verlenen aan een goede werking van de administratieve organisatie, zodat het foutenpercentage kan worden teruggebracht.

2.6 Bijdragen URBAN

In het kader van het Grote stedenbeleid is ter uitvoering van de regeling bijdragen Urban-programma's voor de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht totaal f 60 miljoen aan rijksbijdragen beschikbaar. Door het Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur is in 1996 voor circa f 20 miljoen aan uitgaven in dit kader op artikel U02.04 verantwoord. De uitgaven zijn bij voorschot aan de betrokken gemeenten betaald. De AD constateerde problemen in de voortgang van de activiteiten bij de gemeenten Den Haag en Amsterdam en voorziet dat de besteding van de tot op heden verstrekte middelen ruim zal achterblijven bij de ramingen. In verband hiermee adviseerde de AD bij de vaststelling van de bijdrage 1997 de bestedingen kritisch te bezien. Indien er geen sprake van enige voortgang was zou volgens de AD de bijdrage 1997 voorlopig niet moeten worden uitgekeerd. Voorts heeft de Europese Commissie nog f 46 miljoen voor deze programma's uitgetrokken. De AD constateerde dat er in gevolge de EU-coördinatieverordening nog beschrijvingen van de controle- en beheerssystemen bij de betrokken gemeenten en bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken moeten worden opgesteld.

De Rekenkamer gaf de aanbeveling om de voortgang van de activiteiten nauwlettend te volgen en de bijdrage daaraan aan te passen. Tevens diende volgens haar prioriteit te worden gegeven aan de beschrijving van de controle- en beheerssystemen.

2.7 Verplichtingenadministratie

Met betrekking tot de verplichtingenadministratie van het ministerie gold dat de uitvoering in 1996 niet altijd conform voorgeschreven procedures had plaatsgevonden. De volledigheid van de in deze administratie vastgelegde gegevens blijft daardoor bij veel dienstonderdelen de nodige aandacht vragen. De toleranties van de Rekenkamer werden daarbij in één geval overschreden. De Rekenkamer kon door tekortkomingen in de administratieve organisatie geen zekerheid verkrijgen over de volledigheid van de op artikel U05.19 «Invoeringskosten regionalisatie Politie» verantwoorde verplichtingen (f 0,2 miljoen).

De Rekenkamer gaf de aanbeveling om maatregelen te treffen om de tijdigheid en volledigheid van de verplichtingenregistratie te waarborgen.

2.8 Betaalfunctie

De AD heeft in 1996 een onderzoek verricht naar de betaalfunctie bij het departement. Daarbij is ondermeer vastgesteld dat de opzet en werking van de administratieve organisatie terzake op hoofdlijnen voldoet aan de eisen. Het beheer van de chartale kassen, de naleving van de voorschriften van de directie FEZ en het gebruik van het CAFAS-systeem behoeven volgens de AD evenwel meer aandacht.

2.9 Reisdocumenten

De AD wees op het feit dat veel gemeenten hebben verzuimd in de controle-opdracht aan hun accountant op te nemen dat de eisen, ten aanzien van beheer en beveiliging van de reisdocumenten, deel moeten uitmaken van de controle. Daarbij stelde zij vast dat de voorraad-opgaven door de gemeenten niet aansluiten bij de stand in het geautomatiseerde systeem. De AD wijst in dit verband op de risico's indien in 1997 tot vernietiging van de voorraad oude paspoorten wordt overgegaan. De Rekenkamer onderschreef dit risico en gaf de aanbeveling om tijdig afdoende maatregelen te treffen indien tot vernietiging van paspoorten wordt overgegaan.

2.10 Rijks Bedrijfsgezondheids- en Beveiligingsdienst

De Rijks Bedrijfsgezondheids- en Beveiligingsdienst (RBB) is per 1 juli 1996 geprivatiseerd. Eind juli 1997 was de openingsbalans nog niet gereed. Tot eind 1996 droeg deze geprivatiseerde instelling de naam NV RBB. Sinds 1 januari 1997 wordt de instelling aangeduid met ARBO Management Groep. De AD kon tijdens de controle over 1996 geen duidelijkheid verkrijgen over de standen van de financiële rekeningen van de RBB. Daardoor ontbreekt inzicht in de omvang van de vorderingen. Voorts is de administratie van de RBB niet bruikbaar gebleken voor het opstellen van een financiële verantwoording. Daardoor heeft de afwikkeling van de privatisering vertraging ondergaan. Ook een jaarrekening over 1996 ontbreekt nog. De Rekenkamer gaf de aanbeveling om prioriteit te verlenen aan het opstellen van de openingsbalansen en de jaarrekening 1996. Tevens drong zij aan op de dringend noodzakelijke verbetering van de financiële administratie. De Rekenkamer zal de voortgang met interesse blijven volgen.

2.11 Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1996 van het departement en van het agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel (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.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken is dit jaar geen bezwaaronderzoek uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 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 1996, Ministerie van Binnenlandse Zaken
(x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
totaal	7 722,0	7 102,1	651,3
geen belangrijke fouten/onzekerheden	7 722,0	7 101,0	651,3
fouten/onzekerheden ²	(0,2)	1,1	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen bevat voor f 146,6 miljoen en het bedrag aan uitgaven voor f 6,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties zal de Rekenkamer (gezien het gestelde in artikel 4 lid 2 van de Comptabiliteitswet) haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² Een bedrag tussen haakjes duidt op onvolledigheid, zonder dat enige indicatie kan worden gegeven over de mate van onvolledigheid.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage. De onvolledigheid in de verplichtingen heeft betrekking op artikel U 05.19 (Invoeringskosten regionalisatie Politie) en wordt veroorzaakt door tekortkomingen in de administratieve organisatie.

De onzekerheid in de uitgaven ter grootte van f 1,1 miljoen op artikel U 05.15 (Financiële rechtspositie rampenbestrijding) wordt veroorzaakt door tekortkomingen in het M en O-beleid ten aanzien van ingediende afrekeningen. Door de directie Brandweer is toegezegd in samenwerking met de AD te zullen zoeken naar een doelmatige oplossing voor deze controleproblematiek. De oplossing zal naar het zich laat aanzien worden gezocht in een door IZA/IZR te overleggen accountantsverklaring.

4.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen. Voor de in deze toelichting opgenomen volume- en prestatiegegevens moest het ministerie nog richtlijnen ontwikkelen waarin duidelijkheid wordt verschaft over de aard, inhoud, het moment van meten, de wijze van verzamelen, de gewenste mate van betrouwbaarheid en de controle van de gegevens. In bijlage 3 van de toelichting bij de rekening is voorts het door het ministerie gevoerde M en O-beleid beschreven. Daarin is evenwel geen aandacht besteed aan de hiervoor in 4.1 geconstateerde M en O-problematiek inzake de ziektekosten van het voormalige noodwacht personeel op artikel U05.15. Ook is in de toelichting op artikel U05.24 geen aandacht besteed aan de M en O gevoelige uitgaven in het kader van de bijdragen aan arbeidsmarkt- en opleidingsactiviteiten. In 1996 is in dit verband door de directie Politie voor f 13,5 miljoen aan uitgaven gerealiseerd.

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatie-voorziening en kengetallen.»

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 1996, Ministerie van Binnenlandse Zaken (x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	26 853,2	26 853,2
Niet beoordeeld ¹	20 777,3	7 349,9
beoordeeld	6 075,9	19 503,3
geen belangrijke fouten/onzekerheden	6 075,9	19 503,3
belangrijke fouten/onzekerheden	0	0
onvolledigheden	0	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen gedeelte van deze bundel.

Ten aanzien van de toelichting bij de saldibalans is de Rekenkamer van mening dat deze voldoet aan de eisen. Het overzicht dat in deze toelichting bij de post voorschotten is opgenomen en onder andere inzicht moet verschaffen in de ouderdom van de openstaande voorschotten geeft evenwel op onderdelen een te optimistisch beeld van de ouderdom van de voorschotten.

De Rekenkamer 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 voldoen. In 1996 is totaal f 5 794,6 miljoen aan voorschotten afgerekend. De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de volledigheid van dit bedrag, omdat het ministerie onvoldoende inzicht kon geven in de volledigheid van de in 1996 verstrekte en afgerekende voorschotten.

Voor een bedrag van f 62,1 miljoen constateerde zij fouten/onzekerheden.

De geconstateerde onzekerheid in de afrekening van voorschotten bedroeg f 60,6 miljoen (f 52,5 miljoen door tekortkomingen in de administratieve organisatie en f 8,1 miljoen door tekortkomingen in het controlebeleid). Voorts is in dit verband voor f 1,5 miljoen aan fouten geconstateerd. De fouten en onzekerheden in de afrekeningen hadden alle betrekking op de afgerekende voorschotten van de directie Politie. Een bedrag van f 35,1 miljoen betrof afrekeningen van voorschotten die in 1992 en 1993 aan het Ministerie van Justitie waren betaald als bijdrage in de kosten van landelijke automatiseringsprojecten. De door het Ministerie van Justitie terzake overgelegde bewijsstukken waren onvoldoende om de rechtmatigheid van de afrekening vast te stellen. Desondanks had de directie Politie de bijdrage op basis van deze ontoereikende stukken definitief vastgesteld. Voorts bestond geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 8,1 miljoen aan afgerekende voorschotten die in het kader van arbeidsmarkt en opleidingsactiviteiten zijn toegekend. De AD moest zich bij de controle van de afrekeningen in 1996 volledig baseren op de door het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel verstrekte gegevens omdat het ministerie niet met deze instelling was overeengekomen dat de desbetreffende projectgegevens door een registeraccountant moesten worden gecertificeerd. Een onzekerheid over de rechtmatigheid van f 17,4 miljoen aan afgerekende voorschotten kwam voort uit een tekortschietende interne controle op diverse uitbetaalde vergoedingen bij de politieregio Haaglanden.

Voorts zijn bij drie politieregio's fouten geconstateerd bij de vaststelling van bijdragen door onjuiste interpretatie van de jaarstukken. Twee bijdragen zijn ten onrechte te hoog vastgesteld (f 1,3 miljoen) en één bijdrage is ten onrechte te laag vastgesteld (f 0,2 miljoen).

4.4 Financiële verantwoording agentschap Informatievoorziening overheidspersoneel (IVOP)

Tot 1 januari 1995 was IVOP een dienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Per 1 januari 1995 is aan de dienst de agentschapstatus verleend. Het IVOP is een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1996 bedroeg het totaal van de baten f 14,3 miljoen en het totaal van de lasten f 13,9 miljoen; het voordelig resultaat over 1996 bedroeg derhalve f 0,4 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en ontvangsten waren respectievelijk f 9,0 miljoen en f 2,5 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1996 bedroegen f 25,3 miljoen. De financiële verantwoording alsmede het financiële beheer van dit agentschap over 1996 voldeed aan de eisen.

4.5 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.

Aan de tweede eis is eveneens voldaan met uitzondering van f 1,1 miljoen aan uitgaven op artikel 05.15 waarvan de Rekenkamer de rechtmatigheid niet kon vaststellen, f 0,2 miljoen aan verplichtingen op artikel 05.19 waarvan de volledigheid niet kon worden vastgesteld, en met uitzondering van f 60,6 miljoen aan afgerekende voorschotten, waarvan de Rekenkamer de rechtmatigheid niet kan vaststellen en f 1,5 miljoen aan voorschotten waarvan de afrekening onrechtmatig was.

De financiële verantwoording van het agentschap IVOP voldoet aan beide eisen.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
05.19	Invoeringskosten regionalisatie Politie	0,2	(0,2)	Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.7
Totaal fouten/onzekerheden			(0,2)		

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
05.15	Financiële rechtspositie rampenbestrijding	5,6	1,1	Onzekerheid over rechtmatigheid, tekortkomingen in het M en O-beleid	4.1
Totaal fouten/onzekerheden			1,1		

Belangrijke fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten 1996, Ministerie van Binnenlandse Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

	afgerekend	paragraaf
totaal	5 794,6	2.2
geen belangrijke fouten/onzekerheden	5 732,5	
belangrijke fouten/onzekerheden	62,1	

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Inhoud

	Samenvatting	95
1	Inleiding	96
2	Financieel beheer	97
2.1	Wet- en regelgeving	97
2.2	Administratieve organisatie	97
2.2.1	Beheer en onderhoud	97
2.2.2	Informatievoorziening en automatisering	97
2.2.3	Europese aanbestedingsrichtlijnen	98
2.3	Verplichtingen	98
2.4	Voorschotten	99
2.5	Bestuurlijke relatie universiteiten en academische ziekenhuizen	99
2.6	Financieel toezicht op omoepverenigingen	100
2.7	Uitkeringen na ontslag voor onderwijspersoneel	102
2.8	Kwaliteit controles instellingsaccountants	103
2.9	Misbruik en oneigenlijk gebruik	103
2.9.1	Inventarisatie van regelingen	103
2.9.2	Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten	104
2.10	Controle- en sanctiebeleid	105
2.11	Accountantscontrole	105
3	Bezwaaronderzoek	106
3.1	Controlebeleid Kunstenfondsen	106
3.2	Misbruik en oneigenlijk gebruik ten aanzien van de educatie in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs	107
3.2.1	Inleiding	107
3.2.2	Conclusies	108
3.2.3	Reactie minister en nawoord Rekenkamer	108
4	Financiële verantwoording	109
4.1	Rekening	109
4.2	Toelichting bij de rekening	110
4.3	Saldibalans met toelichting	110
4.4	Financiële verantwoording agentschappen	111
4.5	Oordeel over de financiële verantwoording	111
	Bijlage	112

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. In 98,5% van de verplichtingen, in 100% van de uitgaven en in 100% van de ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Omtrent de rechtmatigheid van de afrekening van voorschotten uit voorgaande jaren heeft de Rekenkamer een onzekerheid tot een bedrag van f 1 205,7 miljoen.

De samenwerkingsdocumenten die universiteiten en daaraan verbonden academische ziekenhuizen moeten maken bevatten onvoldoende kwantitatieve en financiële gegevens. Er bestaat onzekerheid over de besteding van de rijksbijdragen voor onderwijs en onderzoek. De minister gaf in zijn reactie aan de bekostigingsopzet te wijzigen en een gedragscode toe te passen, waarmee de problematiek met ingang van 1997 zou zijn opgelost. De Rekenkamer waardeert de maatregelen die de minister heeft genomen en zal aan de gang van zaken ook volgend jaar aandacht besteden.

De Rekenkamer blijft, zoals zij reeds vermeldde in haar rapport «Financieel toezicht op omroepverenigingen» van mening dat de minister onvoldoende invulling geeft aan zijn comptabele verantwoordelijkheid om zich, via het Commissariaat voor de Media, feitelijk te vergewissen van de rechtmatigheid van de bestedingen van de omroepverenigingen. De Rekenkamer betreurt het dat de minister slechts zijn algemene toezegging herhaalt de mogelijkheden tot verbetering van de huidige systematiek na te gaan, zonder daaraan inhoudelijk en in de tijd gezien een meer concrete invulling te geven.

De Rekenkamer heeft opnieuw de inventarisatie van M en O-gevoelige regelingen onderzocht. De inventarisatie van regelingen waar misbruik en oneigenlijk gebruik zou kunnen optreden verloopt vertraagd. De Rekenkamer juicht wel het voornemen van de minister toe om eventuele verbeteringen op te nemen in een gedragslijn.

Bij het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten wordt het M en O-risico 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). Hoewel de Rekenkamer geen zekerheid heeft over een bedrag van f 12,0 miljoen is zij van mening dat de minister thans de nodige stappen heeft gezet in de richting van de oplossing van het probleem.

De Rekenkamer heeft twee bezwaaronderzoeken uitgevoerd bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ten eerste onderzocht zij de werking van de genomen maatregelen ter verbetering van het controlebeleid voor subsidieverstrekking aan de Kunstenfondsen. Aangezien het hier niet primair het functioneren van het ministerie betrof en de directie Kunsten op adequate wijze heeft gereageerd op geconstateerde tekortkomingen, zag de Rekenkamer af van het maken van bezwaar. Wel drong zij erop aan aandacht te blijven besteden aan het opvolgen van ministeriële aanwijzingen door de fonds-accountants. Daarnaast concludeerde de Rekenkamer voor het tweede achtereenvolgende jaar dat de administratieve organisatie en de werking van de subsidiecyclus onvoldoende ordelijk en controleerbaar waren. Volgend jaar zal zij daarom een bezwaaronderzoek uitvoeren naar het financieel beheer bij de directie Kunsten.

Ten tweede onderzocht de Rekenkamer of er sprake was van een in opzet toereikend M en O-beleid voor de bekostiging van educatie onder

de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. De Rekenkamer constateerde een aantal knelpunten in de regelgeving en op het gebied van controle- en sanctiebeleid. Deze gaven haar aanleiding tot het maken van bezwaar. De maatregelen die de minister reeds heeft genomen of heeft aangekondigd achtte de Rekenkamer echter voldoende om het bezwaar op te heffen. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 zal zij opnieuw aandacht besteden aan het M en O-beleid voor de bekostiging van educatie onder de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Mocht daaruit blijken dat er te weinig vorderingen zijn gemaakt, dan zal de Rekenkamer weer overwegen bezwaar te maken.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) is te typeren als een ministerie met vooral overdrachtsverplichtingen, -uitgaven en -ontvangsten. De rekening 1996 van het ministerie heeft een totaal aan uitgaven van f 38,6 miljard en aan ontvangsten van f 3,4 miljard.

Er is een scheiding aangebracht in begrotings- en uitvoeringsverantwoordelijken: de begrotingsverantwoordelijken zijn verantwoordelijk voor het beheer van de begrotingen voor programma- en/of apparaatskosten van een directie of beleidsterrein. De begrotingsuitvoering voor de programmakosten voor het onderwijs en onderzoek is ondergebracht bij de uitvoeringsverantwoordelijken: de Centrale Financiën Instellingen (CFI) in Zoetermeer en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) die zijn hoofdvestiging in Groningen heeft. De IB-Groep is sinds 1994 een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. In de Wet Verzelfstandiging Informatiseringsbank is vastgelegd welke taken de IB-Groep voor de minister van OCenW moet uitvoeren. Bij de cultuurdirecties is sprake van budgethouders en is geen scheiding aangebracht in begrotings- en uitvoeringsverantwoordelijke.

De onderwijs-, onderzoeks- en cultuurinstellingen voeren hun activiteiten in steeds grotere autonomie uit. De laatste jaren is deze versterkt door op steeds bredere schaal lump sum bekostiging in te voeren (met ingang van 1 augustus 1996 bij de scholen voor het voortgezet onderwijs). Het bevoegd gezag van de betreffende instellingen benoemt accountants, die vrijwel geheel de controle van de verantwoordingen van de bekostigde instellingen uitvoeren, aan de hand van controleprotocollen. Hierin wordt met name ingegaan op de controle van de naleving van wet- en regelgeving. De controleprotocollen komen tot stand in een overleg tussen de begrotingsverantwoordelijke directie, de uitvoeringsorganisatie en de departementale accountantsdienst (AD).

Met ingang van 1 januari 1996 hebben CFI en de Rijksarchiefdienst de status van agentschap gekregen. Zij voeren hun financiële administratie op basis van het baten- en lastenstelsel. Ter dekking van de lasten ontvangen zij een bijdrage van het bestuursdepartement. Tevens werd de interne organisatie van CFI in 1996 gewijzigd van een op beleidsterreinen gerichte organisatie naar een organisatie ingericht naar bedrijfsprocessen.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van OCenW. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek gecorrespondeerd met de minister van OCenW. Zijn reactie is in het rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. In hoofdstuk 3 wordt verslag gedaan van de bezwaaronderzoeken die bij het Ministerie van OCenW zijn uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële

verantwoording over 1996 (en eventuele agentschappen). Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

Het rapport sluit af met overzichten van geconstateerde fouten en onzekerheden.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Wet- en regelgeving

In de zomer van 1996 heeft de AD nadere afspraken gemaakt met CFI om nieuwe wet- en regelgeving vooraf te toetsen op controleerbaarheid en uitvoerbaarheid. De besprekingen over een procedure voor de gepubliceerde regelingen van de IB-Groep te Groningen zijn nog niet volledig afgerond.

De Rekenkamer vindt het een goed initiatief om de AD tijdig in het wetgevingstraject te betrekken.

De Regeling contractbeheer 1996 bevat eisen voor het contractbeheer bij het Rijk. De regeling beoogt een doelmatig en rechtmatig contractbeheer te bevorderen. Elementen hiervan zijn het aanleggen van contractdossiers en het bijhouden van contractregisters. De directies voldoen in het algemeen niet aan de eisen die de Regeling contractbeheer stelt.

De Rekenkamer beveelt aan de betrokken directies te wijzen op hun verantwoordelijkheid voor de naleving van de regeling.

2.2 Administratieve organisatie

2.2.1 Beheer en onderhoud

De departementale beheergroep Administratieve Organisatie bestaat uit de AO-beheerders van de afzonderlijke directies onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ). Zij beheert de centrale en directie-specifieke handboeken AO. De beheergroep heeft in 1996 regelmatig gerapporteerd over de voortgang in het beheer en het onderhoud van de administratieve organisatie bij de directies. Uit die rapportages blijkt onder andere dat gepland onderhoud niet of pas na grote vertraging wordt uitgevoerd. Er zijn met name problemen geconstateerd bij CFI en de directies Facilitair Bedrijf, Personeel en Organisatie en Onderzoek en Wetenschapsbeleid. Ook bij de IB-Groep bestaan problemen. De minister van OCenW kan, krachtens de Wet Verzelfstandiging Informatiseringsbank, aanwijzingen met betrekking tot de programmagelden geven aan de IB-Groep over het te voeren financieel beheer en de verantwoording daarover. De directie FEZ zal het toezicht op het beheer en het onderhoud intensiveren.

2.2.2 Informatievoorziening en automatisering

Per 1 januari 1997 dient aan alle artikelen uit het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) 1994 te zijn voldaan. Voor alle informatiesystemen moet duidelijk zijn welke betrouwbaarheidseisen voor informatiebeveiliging er moeten zijn en of aan deze eisen ook wordt voldaan.

Het bestuursdepartement heeft in 1996 afhankelijkheids-, bedreigingen- en kwetsbaarheidsanalyses gemaakt. De directie Facilitair Bedrijf heeft ter

ondersteuning van de directies een zelf-analyse instrument beveiliging opgesteld waarin het centrale basisniveau beveiliging staat aangegeven. De planning voor 1997 is om per onderdeel een beveiligingsplan inclusief calamiteitenparagraaf gereed te hebben. In de tweede helft van 1997 zal vervolgens het gewenste beveiligingsniveau moeten worden bereikt.

CFI had eind 1995 een afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse gereed en een basisniveau van beveiligingsmaatregelen. Door de veranderingen bij CFI in zowel de organisatie als de informatie-infrastructuur is in 1996 aan de verdere implementatie slechts beperkt aandacht besteed. CFI verwacht eind 1997 volledig aan het VIR te voldoen.

De Inspectie voor het Onderwijs had eind 1996 het beveiligingsplan inclusief calamiteitenparagraaf gereed. In 1997 zal het beveiligingsplan volledig worden geïmplementeerd.

In 1996 heeft de IB-Groep het Statuut voor Informatiebeveiliging opgesteld. Het Statuut regelt de taken en verantwoordelijkheden inzake vaststelling, uitvoering en toetsing van het informatiebeveiligingsbeleid. Dit document is door het directieteam behandeld en akkoord bevonden maar nog niet formeel ondertekend door de hoofddirecteur.

2.2.3 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De Europese Unie (EU) geeft voorschriften voor het aanbesteden van overheidsopdrachten met als doel alle leveranciers, aannemers en dienstverleners gelijke kansen te geven voor het verwerven van opdrachten van overheden.

De directie Facilitair Bedrijf heeft binnen het ministerie een centrale rol voor de Europese aanbestedingen. Zo vertegenwoordigt zij het ministerie in de interdepartementale overleggroep, inventariseert de aan te besteden opdrachten en ondersteunt de andere directies van het ministerie. Verder heeft zij de brochure «Europese regelgeving voor overheidsopdrachten -wie, wanneer, hoe-» opgesteld en verspreid.

Een lijst met zelfstandig aanbestedende diensten die onder het ministerie ressorteren is inmiddels verstuurd naar het Interdepartementaal Overleg Europese Aanbestedingsrichtlijnen (IOEA) voor doorgeleiding naar de EU.

Vanuit centraal niveau zijn richtlijnen uitgevaardigd voor opname van het onderwerp «Europese aanbesteding in de administratieve organisatie». Implementatie hiervan heeft bij de directies van OCenW nog niet voldoende plaatsgevonden.

De onderwijs-, onderzoeks- en cultuurinstellingen zijn zogenaamde aanbestedende diensten die in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen. Het ministerie geeft over deze problematiek voorlichting en neemt de controle op de naleving van de regels op in de controleprotocollen van de instellings-accountants.

De Rekenkamer stelt vast dat het ministerie de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen goed heeft aangepakt, zij het dat het aanleggen van contractdossiers, het bijhouden van een contractregister en de aanpassingen van de AO bij de directies nog verdere aandacht behoeven.

2.3 Verplichtingen

Het ministerie heeft een notitie opgesteld waarin het verplichtingenbegrip per beleidsterrein is ingevuld op basis van de Comptabiliteitswet. Op 19 mei 1994 is deze notitie ter goedkeuring voorgelegd aan het

Ministerie van Financiën, dat in 1996 met de inhoud van de notitie heeft ingestemd en vooralsnog ontheffing heeft verleend voor enkele afwijkingen van de regelgeving.

Jaarlijks brengt het ministerie een aantal handmatige correcties aan om tot juiste en volledige verplichtingencijfers in de financiële verantwoording te komen. Ook eind 1996 was dit het geval.

Eind 1996 is een deel van de bestaande administratieve systemen in het primair onderwijs vervangen als gevolg van de vereenvoudiging van de bekostiging. De oude systemen sloten niet aan op het centrale administratieve systeem waardoor slechts, door middel van aanvullende berekeningen, betrouwbare verplichtingengegevens konden worden verkregen. Met de invoering van het nieuwe systeem per 1 januari 1997 is deze problematiek naar verwachting opgelost.

2.4 Voorschotten

De achterstand in de afrekening van de openstaande voorschotten bedroeg eind 1994 nog f 8,3 miljard. Eind 1995 was die achterstand reeds teruggebracht tot f 2,5 miljard.

Rekening houdend met de normale termijnen voor het afhandelen van de declaraties is de werkvoorraad aan voorschotten eind 1996 circa f 30,0 miljard. Het saldo voorschotten is eind 1996 gedaald tot f 31,0 miljard waarmee bijna de werkvoorraad is bereikt.

De Rekenkamer heeft waardering voor de inspanningen die het ministerie zich heeft getroost om dit resultaat in enkele jaren te bereiken.

2.5 Bestuurlijke relatie universiteiten en academische ziekenhuizen

Universiteiten en daaraan verbonden academische ziekenhuizen moeten afspraken maken over de afstemming van hun werkzaamheden op het gebied van wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek en de resultaten van deze afstemming vastleggen in een samenwerkingsdocument. Zij dienen de kwantitatieve en financiële gegevens uit het samenwerkingsdocument in de toelichting van hun exploitatierekeningen te vermelden, om aan het ministerie verantwoording af te leggen over de daadwerkelijke besteding van de rijksbijdrage.

De samenwerkingsdocumenten voldeden niet aan de eisen, omdat ze onvoldoende kwantitatieve en financiële gegevens bevatten. Hierdoor bestaat onzekerheid over de besteding van de rijksbijdragen voor onderwijs en onderzoek. De Rekenkamer merkte f 643,8 miljoen aan verplichtingen als onzeker aan. Dit bedrag is verantwoord op uitgaafartikel 22.01 «Universiteiten».

De minister schreef in zijn reactie dat hij, mede naar aanleiding van de rapportage van de AD over deze problematiek, een aantal maatregelen heeft genomen, te weten:

- een grondige herijking van de verhouding tussen zorgbudget en rijksbijdrage door een deel van de rijksbijdrage naar de premiesector over te hevelen per 1 januari 1996;
- de invoering van een aan de taken van de medische faculteit gerelateerd, normatief verdeelmodel per 1 januari 1997, waardoor de verdeling van de rijksbijdrage over de instellingen is verbeterd;
- het initiëren van een overeenkomst tussen universiteiten en academische ziekenhuizen, de zogenaamde gedragscode. Deze is gesloten in het voorjaar 1997 en voorziet onder andere in gedetailleerde afspraken

over de taken en middelen die in het samenwerkingsdocument vastgelegd moeten worden.

De minister sprak het vertrouwen uit dat door de wijziging van de bekostigingsopzet en de toepassing van de gedragscode de problematiek met ingang van 1997 zal zijn opgelost.

De Rekenkamer heeft waardering voor de maatregelen die de minister heeft genomen. Omdat het merendeel van de verbeteringen in 1997 is ingevoerd, leiden deze volgens de Rekenkamer echter niet tot een vermindering van de onzekerheid over de besteding van de rijksbijdragen 1996 voor onderwijs en onderzoek ad f 643,8 miljoen. Zij zal de ontwikkelingen blijven volgen.

2.6 Financieel toezicht op omroepverenigingen

In december 1996 publiceerde de Rekenkamer haar rapport over dit onderwerp (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 120, nrs. 1–2). De omroepverenigingen worden voor het grootste deel gefinancierd uit publieke middelen. In 1996 ging het om f 714,7 miljoen. Daarnaast hebben zij neveninkomsten.

Het Commissariaat voor de Media verdeelt de middelen die de minister beschikbaar stelt over de omroepverenigingen en stelt de definitieve vergoedingen vast op grond van een beoordeling van de jaarrekeningen. Het ministerie verwacht van het Commissariaat dat het toeziet op de naleving van de mediawetgeving en op de besteding van de gelden door de omroepverenigingen overeenkomstig hun doel. Bij het financieel toezicht gaat het er in hoofdzaak om dat het Commissariaat erop toeziet dat de omroepverenigingen al hun inkomsten besteden aan programma's. De werkzaamheden van het ministerie beperken zich tot het toezien op de rechtmatigheid van de betalingen door het Commissariaat aan de omroepen.

De Rekenkamer meende dat de uitvoering van het financiële toezicht gebreken vertoonde. De controles van het Commissariaat beperkten zich tot de verantwoordingen van de omroepverenigingen terwijl het financieel beheer buiten beschouwing bleef. De Rekenkamer meende dat het Commissariaat ook toezicht moet houden op het financieel beheer van de omroepverenigingen. Belangrijke elementen van een «financieel beheer» zijn: opzet en onderhoud van (financiële) interne beheersings-systemen die zorgdragen voor juiste en volledige management- en verantwoordingsinformatie; zorgen dat noodzakelijke uitgaven binnen gestelde wettelijke kaders en ook overigens op een verantwoorde wijze tot stand komen; opstellen van begrotingen en financiële verantwoordingen. De Rekenkamer stelde dan ook vast dat het ministerie geen zicht had op de rechtmatigheid van de bestedingen door omroepverenigingen.

In 1996 heeft het Commissariaat de vergoedingen 1993 en 1994 vastgesteld voor de AVRO, de EO, de NCRV en de TROS en de vergoeding 1994 van de KRO, de VARA en de VPRO. De besluiten over de definitieve vaststelling van de vergoedingen zijn aan de minister toegezonden. De minister heeft deze besluiten niet opgeschort waarmee de vergoedingen aan de omroepverenigingen een definitief karakter hebben gekregen. Vanwege de genoemde tekortkomingen had de Rekenkamer onzekerheid omtrent de rechtmatigheid van de afrekening van een bedrag van f 877,0 miljoen. Dit bedrag is opgenomen in het bedrag aan belangrijke fouten/onzekerheden in de afgerekende voorschotten (f 1 205,7 miljoen, zie bijlage).

Gezien de lange duur van afhandeling van de financiële verantwoordingen van de omroepverenigingen deed de Rekenkamer de aanbeveling deze periode te bekorten om tijdig eventuele vorderingen te kunnen instellen of correcties te laten aanbrengen in de eerstvolgende financiële verantwoording.

Tijdens de behandeling van het rapport in de Commissie voor de Rijksuitgaven en de vaste commissie voor OCenW heeft de staatssecretaris toegezegd om in algemene zin te bezien of het toezichtsregime nog verder kon worden verbeterd.

De minister was van mening dat het ministerie wel degelijk inzicht heeft in de rechtmatigheid van de bestedingen door de omroepverenigingen. Alle omroepinstellingen zijn namelijk sinds 1 januari 1995 wettelijk verplicht tot het indienen van verantwoordingen opgesteld volgens uniforme en gedetailleerde richtlijnen. De verantwoordingen worden tijdig ingediend en gecontroleerd. Het Commissariaat voor de Media heeft geen wettelijke bevoegdheid om de privaatrechtelijke organisaties te controleren op hun financieel beheer. Het Commissariaat is echter volgens de minister door de verantwoordingen in staat een gefundeerd oordeel te geven over de besteding van de inkomsten van de omroepverenigingen aan programma's.

Volgens de minister had de aanbeveling van de Rekenkamer betrekking op een niet meer geldende situatie: door onduidelijkheid over het begrip «neveninkomsten» en over de verplichting deze inkomsten eveneens voor programma's aan te wenden ontstond vertraging in de vaststelling van een aantal vergoedingen en werden een aantal – nog lopende bezwaarprocedures bij de Raad van State ingediend.

Ten slotte deed de minister de toezegging dat het ministerie en het Commissariaat voor de Media overleg zullen voeren over verdere mogelijkheden tot verbetering van de huidige systematiek. Waar nodig zal hij overgaan tot aanpassing van de Mediawet.

De Rekenkamer acht het antwoord van de minister teleurstellend, omdat het niets toevoegt aan eerdere standpunten. Het bestaan van voldoende inzicht in de rechtmatigheid baseert de minister op de beschikbaarheid van informatie; de waarborging van de kwaliteit van die informatie wordt echter buiten beschouwing gelaten. Het ministerie noch het Commissariaat hebben een controleprotocol dat kan waarborgen dat de accountants van de verenigingen de werking van alle relevante onderdelen van het financieel beheer toetsen. Ondanks het feit dat het ministerie meent dat het Commissariaat zelf geen controlebevoegdheid heeft, is de Rekenkamer van oordeel dat er inzicht moet bestaan in het financieel beheer. Een controleprotocol is een van de middelen om in de controlebehoefte te voorzien. De Rekenkamer blijft van mening dat de minister onvoldoende invulling geeft aan zijn comptabele verantwoordelijkheid om zich, via het Commissariaat, feitelijk te vergewissen van de rechtmatigheid van de bestedingen van de omroepen. De Rekenkamer gaf in haar antwoord aan de Tweede Kamer van 13 februari 1997 op kamervragen naar aanleiding van haar rapport reeds aanbevelingen om het wettelijk instrumentarium toereikend te maken. De minister heeft deze niet overgenomen. Voorts herhaalt de minister slechts zijn algemene toezegging de mogelijkheden tot verbetering van de huidige systematiek na te gaan, zonder daaraan inhoudelijk en in de tijd gezien een meer concrete invulling te geven.

De Rekenkamer juicht het toe dat de onduidelijkheden die hebben geleid tot vertraging in de vaststelling van verantwoordingen inmiddels zijn opgelost. Wel is zij van mening dat het ministerie er op moet toezien dat de nog niet afgehandelde financiële verantwoordingen zo spoedig mogelijk afgehandeld worden.

2.7 Uitkeringen na ontslag voor onderwijspersoneel

Enkele jaren geleden heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar «Ontslaguitkeringen bij universiteiten, academische ziekenhuizen en onderzoekinstellingen» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 224, nrs. 1–2). In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1993 en 1994 onderzocht de Rekenkamer «wachtgeld- en uitkeringsregelingen onderwijzend personeel». Uiteindelijk heeft zij bezwaar gemaakt en gehandhaafd als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet. De minister moest de indiening van een voorstel voor een indemniteitswet bevorderen om het bezwaar van de Rekenkamer tegen de uitgaven 1994 voor rechtspositionele uitkeringen op te heffen. Deze opheffing is geschied bij wet van 19 februari 1996 (Staatsblad 1996, 173).

Het ministerie heeft in 1994 en begin 1996 grootschalige controles uitgevoerd op de naleving van de wachtgeldregelingen in het primair en het voortgezet onderwijs en bij het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.

Per 1 januari 1996 is de uitvoering van de uitkeringen na ontslag voor het onderwijspersoneel overgedragen aan de Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO) te Groningen. Gelijkzeitig kreeg het Participatiefonds de verantwoordelijkheid voor het beheer van de uitkeringen na ontslag bij het primair en voortgezet onderwijs en voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Het ministerie vergoedt aan deze scholen en instellingen een opslagpercentage. Zij moeten hieruit de premie voor de uitkeringen na ontslag betalen aan het Participatiefonds dat uit de premie-ontvangsten de wachtgelduitkeringen aan de USZO betaalt.

Hoewel de omvang van de onjuistheden en onzekerheden in de uitkeringen van groot belang is voor de aansturing, het toezicht en de bijsturing van het Participatiefonds en de USZO raakt zij niet meer rechtstreeks de accountantsverklaring van de departementale financiële verantwoording.

Het ministerie betaalt de uitkeringen na ontslag voor het hoger beroepsonderwijs nog wel rechtstreeks aan de USZO. De AD constateerde dat de onjuistheden in de uitkeringen die de USZO verrichtte in 1996 waren gestegen van 1,7 tot 2,0% (f 4,0 miljoen). De onzekerheden daalden van 0,7 tot 0,6% (f 1,2 miljoen). De voortgaande stijging van het percentage onjuistheden dient de minister naar de mening van de Rekenkamer tegen te gaan door sterk te bevorderen dat maatregelen worden ondernomen die de tekortkomingen die de AD signaleerde kunnen ondervangen.

Inmiddels heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de minister dezelfde mening is toegedaan. In opdracht van de minister werd het beheer bij de USZO onderzocht door CBE Consultants. Het onderzoeksrapport werd op 14 mei 1997 aan de Tweede Kamer gezonden. De bevindingen in het rapport gaven de minister aanleiding aan te kondigen het contract met de USZO, dat loopt tot 2001, op te zeggen wegens wanprestatie. In overleg met de Tweede Kamer is dit omgezet in een aanpak gericht op een zo groot mogelijke inspanning om de zaken bij de USZO op orde te krijgen. Indien de resultaten evenwel niet op korte termijn verbeteren wordt de procedure rondom de beëindiging van het contract in gang gezet (Tweede Kamer, 1996–1997, 24 706, nr. 16).

Bij het opstellen van de departementale jaarrekening 1996 bleek dat de betaling aan het Participatiefonds van de solvabiliteitsbuffer van f 33,6 miljoen niet als langlopende vordering was geregistreerd. Dit is alsnog

gebeurd. Verder stond eind 1996 nog een deel van de vorderingen van de oude organisatie op de uitkeringsgerechtigden en het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds open. Eind 1996 heeft de directie FEZ binnen het ministerie actie ondernomen om tot afwikkeling van deze posten te komen.

2.8 Kwaliteitcontroles instellingsaccountants

Bij autonomie van instellingen past een controlestructuur waarbij de instellingsaccountants de juistheid van de basisgegevens die bepalend zijn voor de bekostiging controleren.

De AD constateerde bij de review van de controles van de instellingsaccountants bij Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie dat in circa 72% van de gevallen de controle van de basisgegevens aanvankelijk niet aan de eisen voldeed. De instellingsaccountants bleken bereid alsnog aanvullende controles uit te voeren. Evenals vorig jaar is dit probleem aangekaart bij de instellingen, de instellingsaccountants en het Koninklijk NIVRA.

De Rekenkamer stelde vast dat de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden van de accountants van de Kunstenfondsen te wensen overliet. In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan.

De Commissie Controlevraagstukken en Richtlijnen en de Commissie Overheidsaccountancy van het Koninklijk NIVRA zijn in 1996 het project «Verklaringen ten behoeve van de overheid» gestart. Aan dit project nemen onder andere de openbare accountantskantoren en de departementale accountantsdiensten deel.

De Rekenkamer is ongerust over de geschetste ontwikkelingen bij het ministerie en hoopt dat het rapport van de NIVRA-commissies zal bijdragen aan verbetering van de situatie.

2.9 Misbruik en oneigenlijk gebruik

2.9.1 Inventarisatie van regelingen

Al enige jaren besteedt de Rekenkamer aandacht aan het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) van regelingen. In zijn reactie op het Rechtmatigheidsonderzoek 1995 gaf de minister aan dat de inventarisatie van regelingen, waarvoor in december 1995 een plan van aanpak was opgesteld, meer tijd kostte dan aanvankelijk werd verondersteld. Voordat met het vervolgtraject zou worden begonnen, zou een nieuw plan van aanpak, inclusief tijdsplanning worden opgesteld. De Rekenkamer achtte het zeer gewenst dat dit plan van aanpak op korte termijn gereed zou komen. De Rekenkamer heeft de inventarisatie van M en O-gevoelige regelingen opnieuw onderzocht. Zij stelde vast dat het ministerie een departementaal plan van aanpak met een tijdspad heeft opgesteld. Er is een projectgroep ingesteld, die de activiteiten van de verschillende werkgroepen aanstuurt en coördineert en aanwijzingen verstrekt ter uniformering van de producten. Voor elk beleidsterrein is het project in twee fasen onderverdeeld. De werkgroepen hebben tot taak de geldstromen in kaart te brengen, waarbij sprake is van afhankelijkheid van gegevens van belanghebbenden, de wettelijke regelingen, het gehanteerde controle- en sanctiebeleid en de voorlichting. Aan de hand hiervan kan worden geïnventariseerd in hoeverre sprake is van «restant M en O». Daarna moet dit restant M en O worden geanalyseerd en moeten voorstellen worden geformuleerd om M en O te minimaliseren door aanpassing van de regelgeving, het controle- en sanctiebeleid.

De Rekenkamer constateerde dat werkgroepen veelal geen plan van aanpak hadden opgesteld. De informatie-uitwisseling tussen projectgroep en werkgroepen had een sterk informeel karakter. De uitvoering van het project ten opzichte van het plan van aanpak verloopt vertraagd; overigens is het Audit Committee hierover geïnformeerd. De inventarisatie heeft tot nu toe onvoldoende informatie opgeleverd om onderbouwd uitspraken te kunnen doen over de mate van (restant) M en O. Bij de inventarisatie bleken de werkgroepen de aspecten «beleidsvoorbereiding» en «evaluatie» niet mee te nemen, omdat deze deel uitmaken van de reguliere processen van FEZ.

De Rekenkamer deed de aanbeveling binnen een redelijke termijn tot een overzicht van alle regelingen te komen waar misbruik en oneigenlijk gebruik zou kunnen optreden en van de maatregelen die genomen zijn om het optreden van M en O te voorkomen en te bestrijden. Zij vroeg daarbij bijzondere aandacht voor de aspecten beleidsvoorbereiding en evaluatie.

De minister schreef in zijn reactie de aanbeveling om beleidsvoorbereiding en evaluatie alsnog mee te nemen in de inventarisatie niet over te nemen en voegde daaraan toe dat in de huidige werkprocedures voor beleidsvoorbereiding en evaluatie voorzien is in een toetsing op M en O-gevoeligheid. Wel gaf hij aan dat uit de inventarisatie naar voren kan komen dat er verbeteringen mogelijk zijn in de beleidsvoorbereiding. Daarover kon hij nu nog geen uitspraken doen, maar hij stelde zich voor eventuele verbeteringen te realiseren door ze op te nemen in een gedragslijn.

Voorts was de minister van mening dat de beheersing en aansturing van de inventarisatie goed is. Hij erkende dat er op dit moment sprake is van enige vertraging ten opzichte van het oorspronkelijke tijdschema, maar dat hierover tijdig door de projectgroep is gerapporteerd.

De Rekenkamer staat positief tegenover het idee om verbeteringen op te nemen in een gedragslijn. Zij zal de ontwikkelingen ten aanzien van de inventarisatie blijven volgen.

2.9.2 Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten

Al enkele jaren onderzocht de Rekenkamer het beleid ter voorkoming en bestrijding van M en O van het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (BRRM; financieel belang 1996 f 84,0 miljoen). Zij stelde vast dat het risico, dat subsidie zou worden verstrekt voor het BTW-gedeelte van restauratiekosten dat door eigenaar-ondernemers kon worden verrekend, niet door controlemaatregelen was afgedekt. In het rechtmatigheidsonderzoek 1995 bleek, dat de minister de mogelijkheden om het al dan niet BTW-plichtig zijn van de subsidie-ontvanger te verifiëren onvoldoende had onderzocht en dat het controlebeleid geen verbetering had ondergaan. De minister antwoordde te zullen nagaan of screening van aanvragen van particulieren te realiseren was, waarbij de opbrengsten wel in evenwicht dienden te zijn met de kosten. De Rekenkamer onderzocht of de minister deze toezegging gestand heeft gedaan.

De Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) onderzocht subsidie-aanvragers van het gegevensbestand 1995, die aangaven niet in aanmerking te komen voor aftrek van BTW. Deze screening leidde tot twee correcties van subsidiebedragen, waarvan de bate de kosten van het onderzoek ruimschoots oversteeg. De Rekenkamer merkte hierbij op dat het risico dat aanvragers zich ten onrechte als particulier of als stichting/vereniging zonder BTW-aftrek voordoen, niet door de screening is afgedekt.

De Rekenkamer concludeerde dat volledige screening van de subsidie-aanvragen van particulieren mogelijk is. Omdat de screening van de RDMZ beperkt van opzet geweest is, bestaat nog onvoldoende onderbouwd inzicht in de mogelijke opbrengsten en kosten van het controlebeleid ten aanzien van de subsidiëring van het BTW-gedeelte van restauratiekosten. De rechtmatigheid van de verplichtingen in het kader van de BRRM moet voor wat betreft het BTW-gedeelte als onzeker worden beschouwd. Het gaat om een bedrag van f 12,0 miljoen (artikel 27.03, Cultuurbeheer).

Wel verwachtte de Rekenkamer dat overleg met de Belastingdienst over de koppeling van gegevensbestanden binnenkort zal resulteren in een goede oplossing voor de problematiek.

De minister onderschreef in zijn reactie de mogelijkheid tot volledige screening van de subsidie-aanvragen van particulieren. Hij tekende daarbij wel aan dat deze screening niet geautomatiseerd kan plaatsvinden aangezien in de aanvragen de Sofi-nummers ontbreken. De RDMZ is voornemens de Sofi-nummers op het aanvraagformulier te vermelden waarmee op termijn verder resultaat kan worden geboekt.

De minister heeft het voorstel van de RDMZ om samen met het Bureau Belastingdienst Monumentenzorg een steekproef uit te voeren op basis waarvan zal worden gezien of nadere actie wenselijk is (kosten/batenanalyse) overgenomen. De steekproef zal bestaan uit 300 gevallen waarbij stichtingen, verenigingen en kerkelijke instellingen zoveel mogelijk in totaliteit worden gescreend. Bij particulieren bestaat de proef uit circa 10 % van de populatie.

Het bedrag dat de Rekenkamer als onzeker aanmerkte van f 12,0 miljoen kwam de minister onrealistisch voor. Evenals vorig jaar baseerde hij zich hierbij op de statistieken van het CBS waaruit bleek dat circa 3% van de subsidieverzoeken in het kader van de BRRM betrekking had op eigenaar-ondernemers.

De Rekenkamer is van mening dat de minister goede stappen heeft gezet in de richting van de oplossing van het onderhavige probleem. Zij zal de ontwikkelingen blijven volgen.

De Rekenkamer blijft van mening dat het bedrag waarover zij geen zekerheid heeft f 12,0 miljoen is. 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.

2.10 Controle- en sanctiebeleid

De Rekenkamer verricht momenteel een onderzoek naar het controle- en sanctiebeleid van het Ministerie van OCenW. Dit zal begin 1998 worden gepubliceerd.

2.11 Accountantscontrole

De AD heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1996 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1996. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

3 BEZWAARONDERZOEK

3.1 Controlebeleid Kunstenfondsen

In 1993 en 1994 constateerde de Rekenkamer dat er sprake was van een ontoereikend controlebeleid voor de subsidieverstrekking aan de kunstenfondsen. De bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1995 bevatte de resultaten van het bezwaaronderzoek dat de Rekenkamer instelde. Zij rapporteerde dat door de totstandkoming van adequate fondsreglementen en controleprotocollen de problemen die aanleiding gaven tot het bezwaaronderzoek in opzet verholpen waren. Zij kon echter nog niet vaststellen of deze maatregelen de beoogde werking zouden hebben. Daarnaast constateerde zij dat er sprake was van een onvoldoende ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Zij kondigde aan om in 1996 opnieuw een bezwaaronderzoek uit te voeren naar de werking van de genomen maatregelen ter verbetering van het controlebeleid voor subsidieverstrekking aan de Kunstenfondsen. Onderzocht zijn de jaarrekeningen 1995 van de kunstenfondsen, de opzet en uitvoering van de review van de AD en de uitvoering van de controle door de fondsaccountants. Daarnaast is het financieel beheer bij de directie Kunsten onderzocht (de administratieve organisatie en de werking van de subsidiecyclus).

De Rekenkamer stelde vast dat de jaarrekeningen 1995 van de fondsen alle voorzien waren van een goedkeurende verklaring van de fondsaccountant, en van een positief oordeel over de naleving van de subsidievoorwaarden.

De AD heeft in de tweede helft van 1996 alle fondsaccountants gereviewed. De Rekenkamer was van mening dat de opzet van de review van de AD op de fondsaccountants aan de eisen voldeed. Over de uitvoering van de review bleken de AD en de Rekenkamer een verschillende vaktechnische opvatting over dossiervorming te hebben, namelijk over de mate waarin bevindingen terug te vinden moeten zijn in de dossiers.

De AD heeft over de uitkomsten van de review gerapporteerd aan de directie Kunsten. Gebleken is, dat de fondsaccountants de aanwijzingen voor de accountantscontrole die de minister had gegeven niet adequaat opvolgden. De directie Kunsten verzocht de fondsbesturen op advies van de AD aanvullende controles door hun accountants te laten uitvoeren. Aangezien het hier niet primair het functioneren van het ministerie betrof en de directie Kunsten op adequate wijze hierop heeft gereageerd schreef de Rekenkamer geen bezwaarprocedure te starten als bedoeld in de artikelen 55 en 56 van de Comptabiliteitswet. Wel drong zij erop aan aandacht te blijven besteden aan het opvolgen van ministeriële aanwijzingen door de fondsaccountants.

Wat betreft het financieel beheer bij de directie Kunsten concludeerde de Rekenkamer dat de administratieve organisatie en de werking van de subsidiecyclus onvoldoende ordelijk en controleerbaar waren. Zo waren van de subsidie-aanvraag en -toekenning 1996 en de afrekening 1995 onvoldoende controleerbare vastleggingen in de subsidiedossiers aanwezig. De subsidie-aanvragen van vijf van de zes fondsen waren te laat ingediend. Geen van de zes fondsen had, binnen vier maanden na afloop van de subsidieperiode 1995, (expliciet) een aanvraag voor subsidievestiging 1995 ingediend. De Rekenkamer zal derhalve volgend jaar een bezwaaronderzoek uitvoeren naar de administratieve organisatie en de werking van de subsidiecyclus bij de directie Kunsten.

In 1996 is de subsidie 1994 van de Mondriaanstichting afgerekend. Aangezien er met betrekking tot 1994 sprake was van een ontoereikend

controlebeleid, had de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van een afrekening van 1994 ten bedrage van f 12,4 miljoen. Het bedrag is opgenomen in het bedrag aan belangrijke fouten/onzekerheden in de afgerekende voorschotten (f 1 205,7 miljoen, zie bijlage).

De minister onderschreef de constatering dat de controle door de fondsaccountants nog tekort schiet. Dit is voor hem aanleiding om de controlerichtlijnen en de uitvoering daarvan aan te scherpen. De minister schreef voornemens te zijn de procesgang verder te vervolmaken en erop te blijven toezien dat zijn aanwijzingen voor de accountantscontrole door de fondsaccountants op een adequate wijze worden gevolgd. De Rekenkamer is verheugd over deze maatregelen en zal de ontwikkelingen blijven volgen.

De vaktechnische kwestie over dossiervorming zal de minister aan de orde laten komen in het IODAD en hij zal de Rekenkamer over de uitkomsten van dit overleg informeren. Met belangstelling ziet de Rekenkamer de resultaten van het IODAD-overleg tegemoet.

De minister heeft een aantal maatregelen in het vooruitzicht gesteld ter verbetering van het financieel beheer bij de directie Kunsten, zoals toevoeging van passages aan het handboek Administratieve Organisatie, gewijzigde verantwoordelijkheidsstelling voor voortgangsbewaking jaarstukken en rappellering. Aangezien de Rekenkamer zich nog niet heeft kunnen vergewissen van de volledigheid en de werking van deze maatregelen, zal zij deze meenemen in haar bezwaaronderzoek naar het financieel beheer.

3.2 Misbruik en oneigenlijk gebruik ten aanzien van de educatie in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs

3.2.1 Inleiding

In voorgaande jaren rapporteerde de Rekenkamer over de toereikendheid van het beleid van het Ministerie van OCenW ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) bij de Regeling voor de bekostiging van Basiseducatie. In het Rechtmatigheidsonderzoek 1995 concludeerde de Rekenkamer dat de minister in 1995 niet zodanige maatregelen had genomen dat gesproken kon worden van een toereikend M en O-beleid voor de regeling. Zij had opnieuw geen zekerheid over de rechtmatigheid van de afrekeningen. Voor 1995 ging het om een bedrag van f 2 miljoen, omdat de definitieve vaststelling van rijksbijdragen 1994 (circa f 170 miljoen) in 1996 zou plaatsvinden. Zonder nadere maatregelen zou de Rekenkamer hierover tot dezelfde negatieve beoordeling komen.

Met ingang van 1 januari 1996 is de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) van kracht. De bekostiging is gewijzigd: gemeenten zijn vrij om budgetten voor Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs in te zetten voor basiseducatie en omgekeerd. Jaarlijks kent de minister een rijksbijdrage toe aan de gemeenten ten behoeve van educatie. De bijdrage werd berekend aan de hand van maatstaven die betrekking hebben op aantal volwassen inwoners van een gemeente, opleidingsniveau en etnische achtergrond. In 1996 werd de rijksbijdrage vastgesteld op grond van het toegekende aantal deelnemerscontacturen x f 20,60.

Mede gezien de ontwikkeling in de regelgeving kondigde de Rekenkamer aan dat zij zou nagaan of er sprake was van een in opzet toereikend M en O-beleid voor de bekostiging van educatie onder de nieuwe wet. Wanneer dat niet het geval was, zou zij overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. Bij de oordeelsvorming zou het zwaartepunt komen te liggen op de aspecten regelgeving en controle- en sanctiebeleid.

3.2.2 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de opzet van het M en O-beleid voor de bekostiging van educatie onder de WEB niet toereikend was. Zij wees een aantal knelpunten aan:

- onvoldoende aandacht bij de evaluatie van de oude regeling en de totstandkoming van de WEB voor M en O-aspecten;
- ontbreken van een nieuw bekostigingsmodel (in tegenstelling tot wat in de WEB is bepaald);
- ontbreken van heldere eenduidige definities voor de WEB-maatstaven «opleidingsniveau» en «etnische achtergrond». Naar alternatieve indicatoren wordt nog steeds gezocht. De maatstaven zijn afgeleid van de geregistreerde gegevens over de leerlinggewichten in het basisonderwijs. Het ministerie verifieert de verstrekte gegevens bij de ouders niet. Er is dus sprake van «geïmporteerde M en O uit het basisonderwijs» en ook door het ministerie worden ze aangemerkt als M en O-gevoelig. In het geval van een onjuiste vaststelling van leerlinggewichten zou dit leiden tot een andere verdeling van de educatiemiddelen over de gemeenten, omdat het budget is gemaximeerd;
- als voorbereiding op het informatiestatuut is een bestuurlijk akkoord tot stand gekomen tussen de BVE-raad en het ministerie, waarin is aangegeven welke deelnemersgegevens BVE-instellingen moeten registreren en aanleveren. De definities van de gegevens zijn niet helder en eenduidig en er is geen rekening gehouden met de M en O-gevoeligheid van deze gegevens;
- op basis van de WEB en de vigerende overgangsregelingen nog geen duidelijke, uitgekristalliseerde beschrijving van en besluitvorming over de ministeriële en gedecentraliseerde verantwoordelijkheid en in samenhang daarmee de inrichting van de verantwoording, controle en informatie 1997 (dit naar aanleiding van de rapporten van de projectgroep Single Audit (de werkgroep Griffioen) en de werkgroep Specifieke Uitkeringen (de werkgroep Pennekamp) en het kabinetsstandpunt hierover);
- nog geen uitgewerkt departementaal controleprotocol 1997; nog geen «sluitend» controle- en sanctiebeleid op basis van de WEB en de vigerende overgangsregelingen. De WEB bevat algemene sanctiebepalingen. Deze zijn niet uitgewerkt naar soort van overtreding van specifieke bepalingen uit wet- en regelgeving;
- onduidelijkheid in hoeverre aandacht besteed zal worden aan M en O-aspecten bij de evaluatie. De WEB bevat over de evaluatie een algemene bepaling.

In 1996 zijn de subsidies voor de Regeling voor de bekostiging van Basiseducatie over 1994 en 1995 afgerekend. De hoogte van de subsidies werd bepaald door de hoogte van het aantal deelnemerscontacturen. De Rekenkamer had geen zekerheid over de rechtmatigheid van de afrekeningen inzake 1994 en 1995 voor deze regeling. Het betrof een totaalbedrag van f 316,3 miljoen dat is opgenomen in het bedrag aan belangrijke fouten/onzekerheden in de afgerekende voorschotten (f 1 205,7 miljoen, zie bijlage).

De geconstateerde onvolkomenheden gaven de Rekenkamer aanleiding tot het maken van bezwaar.

3.2.3 Reactie minister en nawoord Rekenkamer

Op een aantal punten deelde de minister de conclusies van de Rekenkamer niet of niet volledig. Zo was de minister van mening dat bij de totstandkoming van de educatie onder de WEB wel degelijk gekeken is naar M en O-gevoeligheid. Er is een ministerieel beleidskader en een daarbij behorend handhavingsbeleid opgenomen, een informatiestatuut educatie ingevoerd en een onderwijsnummer ontwikkeld. De Tweede

Kamer heeft echter het ministerieel beleidskader en het handhavingsbeleid afgewezen.

De minister vermeldde in zijn reactie een aantal reeds genomen maatregelen en stelde een aantal maatregelen in het vooruitzicht.

- Met ingang van het kalenderjaar 1998 wordt de stimulerings- en faciliteringsregeling met afrekening ingevoerd;
- Eind mei 1997 heeft de minister besloten de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van educatie duidelijk af te bakenen;
- Duidelijk zal worden vastgelegd welk deel van de educatiemiddelen betrekking heeft op de afrekening tussen de gemeenten en het ministerie en welk deel op de afrekening tussen de gemeenten en instellingen;
- De gemeente dient het ministerie verantwoordingsinformatie te verschaffen omtrent het voldoen aan de bestemmingsverplichting («educatie») voor de educatiemiddelen verantwoord op de gemeentelijke rekening;
- Het controleprotocol 1997 zal op korte termijn gereed zijn;
- Het controleprotocol 1998 en de regeling voor de educatie 1998 zullen voor 1 januari 1998 gereed zijn;
- Voor belangrijke onderdelen uit de regeling educatie 1998 zullen de sancties nader worden uitgewerkt naar soort van overtreding;
- De mogelijkheden om de factor «etnische achtergrond» te controleren worden nader onderzocht, bijvoorbeeld de mogelijkheid om gebruik te maken van gegevens van het CBS en het GBA.

In de beleidsvoorbereiding van de nieuwe bekostiging van de educatie die op z'n vroegst in 1999 zal worden ingevoerd zullen de verschillende aspecten van het M en O-beleid, de controle, de sancties en de verantwoordelijkheidstoedeling volledige aandacht krijgen.

De Rekenkamer is van mening dat de aangekondigde en genomen maatregelen voldoende grond vormen om het bezwaar op te heffen. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 zal zij opnieuw aandacht besteden aan het M en O-beleid voor de bekostiging van educatie onder de WEB. Mocht daaruit blijken dat er te weinig veranderingen zijn gemaakt, dan zal de Rekenkamer weer overwegen bezwaar te maken.

Ten aanzien van de afrekeningen 1994 en 1995 van de Regeling voor de bekostiging van Basiseducatie meende de minister dat, gezien de instellingsgarantie waardoor gemeenten recht hebben op minimaal 80% van het verstrekte voorschot, de onzekerheid over de rechtmatigheid van de vastgestelde subsidies 20% van het door de Rekenkamer genoemde bedrag bedraagt. De Rekenkamer meent dat bedoelde instellingsgarantie van 80% formeel in regelgeving vastgelegd had moeten worden wat niet is gebeurd. Door dit manco in het financieel beheer acht de Rekenkamer net als in voorgaande jaren de rechtmatigheid van het gehele bedrag (f 316,3 miljoen in 1996) onzeker.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 bevat de totaalbedragen waaruit de rekening 1996 van het Ministerie van OCenW 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 1996, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	44 907,8	38 620,9	3 356,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	44 252,0	38 620,9	3 356,8
fouten/onzekerheden	655,8	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 1850,3 miljoen respectievelijk f 118,4 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 in de uitgaven is opgenomen in de bijlage. Deze fouten en onzekerheden zijn reeds behandeld in hoofdstuk 2.

4.2 Toelichting bij de rekening

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

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatievoorziening en kengetallen».

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 1996, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
totaal	134 175	134 175
niet beoordeeld ¹	98 229	42 615
beoordeeld	35 946	91 560
geen belangrijke fouten/onzekerheden	35 946	91 560
fouten/onzekerheden	0	0
onvolledigheden	0	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemene Gedeelte van deze bundel.

De genoemde totaalbedragen voor de debet- en creditzijde wijken af van de totaalcijfers van de saldibalans uit het samenvattend accountantsrapport 1996 en uit de bijlage inzake de saldibalans bij de rekening 1996. 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 toelichting op de saldibalans voldeed aan de eisen.

De Rekenkamer heeft aandacht besteed aan afrekeningen van in eerdere jaren verstrekte voorschotten. In 1996 is in totaal f 19 794,0 miljoen aan voorschotten afgerekend. Zij heeft geen zekerheid over de rechtmatigheid van afgerekende voorschotten voor f 1 205,7 miljoen. Een specificatie hiervan is opgenomen in de bijlage. Deze fouten en onzekerheden zijn reeds behandeld in de paragrafen 2.6, 3.1 en 3.2.2.

4.4 Financiële verantwoording agentschappen

Met ingang van 1 januari 1996 heeft de uitvoeringsorganisatie Centrale Financiën Instellingen (CFI) de status van agentschap gekregen. De totale lasten bedroegen f 92,2 miljoen en de totale baten f 96,9 miljoen. Het saldo van baten en lasten was f 4,7 miljoen (positief). De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren f 4,8 miljoen, respectievelijk 8,2 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1996 bedroegen f 40,2 miljoen.

De Rijksarchiefdienst (RAD) is eveneens per 1 januari 1996 een agentschap geworden. De totale lasten bedroegen f 41,1 miljoen en de totale baten f 38,5 miljoen. Het saldo van baten en lasten was f 2,6 miljoen (negatief).

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren f 3,0 miljoen, respectievelijk 4,1 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1996 bedroegen f 23,3 miljoen.

De rekening 1996 en de balans per 31 december 1996 van beide agentschappen bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen. De AD heeft de financiële verantwoording van CFI en de RAD voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring.

4.5 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording (waarin opgenomen de financiële verantwoordingen van de agentschappen) 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 voldoet aan de eerstgenoemde eis. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van een bedrag van f 655,8 miljoen aan verplichtingen waaromtrent de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen.

De financiële verantwoordingen van de agentschappen CFI en RAD voldoen aan de eerste en aan de tweede eis.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1996, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
22.01	Universiteiten	5 063,1	643,8	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.5
27.03	Cultuurbeheer	921,1	12,0	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in het M en O-beleid	2.9.2
Totaal fouten en onzekerheden			655,8		

Belangrijke fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten 1996, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (bedragen x f 1 miljoen)

	Afgerekend
Totaal	19 794,0
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	18 588,3
Belangrijke fouten/onzekerheden (Media 877,0; Mondriaanstichting 12,4; WEB 316,3)	1 205,7

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN DE NATIONALE SCHULD

Inhoud

	Samenvatting	114
1	Inleiding	114
2	Financieel beheer	115
2.1	Interne controle bij het Agentschap	115
2.2	Accountantscontrole	115
3	Bezwaaronderzoek	115
4	Financiële verantwoording	115
4.1	Rekening	115
4.2	Toelichting bij de rekening	116
4.3	Saldibalans met toelichting	116
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	116

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van de Nationale Schuld. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

1 INLEIDING

Het Agentschap van het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het schuld- en financieringsbeleid van de Staat, de voorbereiding en het beheer van de begroting van de Nationale Schuld (hoofdstuk IXA) en het beheer en de administratie van de Staatsschuld.

Het totaal van de Staatsschuld bedroeg f 406,3 miljard gulden per 31 december 1996. De gevestigde schuld was f 390,9 miljard, de vlottende schuld bedroeg f 15,4 miljard. In 1996 werden voor f 32,2 miljard nieuwe publieke leningen uitgegeven, f 19,6 miljard regulier afgelost en f 6,6 miljard vervroegd afgelost. Hoeveel de Staat per jaar moet lenen hangt af van de financieringsbehoefte. Dit is de som van het feitelijke financieringstekort en de aflossingen op de bestaande Staatsschuld. Door het relatief lage niveau van de kapitaalmarktrente was het voor de Staat voordelig om leningen met hoge rente vervroegd af te lossen en te herfinancieren tegen een lagere rente.

Het Agentschap is in toenemende mate actief op de geldmarkt. In het kader van de totstandkoming van de EMU mag het schatkistsaldo dat het Rijk aanhoudt bij De Nederlandsche Bank niet groter zijn dan f 50 miljoen. Teneinde dagelijks een saldo van f 50 miljoen te realiseren, zuivert het Agentschap tekorten aan en zet het liquiditeitsoverschotten uit in de geldmarkt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van DTC's (Dutch Treasury Certificate), callgeld en andere geldmarktinstrumenten. Een juiste gegevensverwerking is voor een ordelijk financieel beheer van de Staatsschuld van groot belang. De interne controle dient hierbij als waarborg. Daarom heeft de Rekenkamer in 1995 en 1996 de uitvoering van de interne controle bij het Agentschap onderzocht.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Agentschap van het Ministerie van Financiën. Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft echter bij het Agentschap niet plaatsgevonden.

In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1996. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Interne controle bij het Agentschap

De Rekenkamer onderzocht voor 1995 de uitvoering van de interne controle bij een aantal processen van het Agentschap.

Zij stelde vast dat het Agentschap de interne controle volgens het interne controleplan uitvoerde, maar vanwege het geringe materiële belang, de bevindingen van de interne controle op gegevensniveau en de afwerking daarvan niet vastlegde. De Rekenkamer was echter van mening dat de bevindingen van de interne controle en de afwerking daarvan behoren te worden vastgelegd ten behoeve van een nadere analyse achteraf.

De Rekenkamer onderzocht in haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 of hieraan gevolg was gegeven en kon daarbij gebruik maken van de bevindingen van de accountantsdienst (AD) in de controle van het gevoerde financiële beheer.

De Rekenkamer constateerde dat vanaf 1996 bij het Agentschap een dusdanige vastlegging van de bevindingen van de interne controle plaatsvindt, met daarnaast een gestructureerd overleg van de controller met de hoofden van de bureaus, dat oorzaken van geconstateerde fouten beter geanalyseerd kunnen worden.

2.2 Accountantscontrole

De accountantscontrole van het Agentschap wordt uitgevoerd door de AD. Deze heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1996 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1996. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij de Nationale Schuld is dit jaar geen bezwaaronderzoek uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van de Nationale Schuld is samengesteld en van welke bedragen de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1996, Nationale Schuld (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal ¹	57 090,8	56 910,6	34 658,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	57 090,8	56 910,6	34 658,8
Fouten/onzekerheden	0	0	0

¹ Het bedrag van de verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 2 269,0 miljoen, respectievelijk f 2 088,7 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.

4.2 Toelichting bij de rekening

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

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 zien en het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat deze geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal van de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 2. Saldibalans 1996, Nationale Schuld (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
totaal	505 746,8	505 746,8
niet beoordeeld ¹	505 746,8	88 086,9
beoordeeld	0	417 659,9
geen fouten/onzekerheden	0	417 659,9
belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer is van mening dat de saldibalans van de Nationale Schuld en de toelichting daarbij voldoen aan de eisen.

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

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van de Nationale Schuld voldoet aan de eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

Inhoud

	Samenvatting	118
1	Inleiding	119
2	Financieel beheer	120
2.1	M en O-beleid Belastingdienst	120
2.1.1	Inleiding	120
2.1.2	Beheersverslag	120
2.1.3	Accountantscontrole M en O-beleid	123
2.1.4	Kwaliteitsborging	125
2.2	Rijkshoofdboekhouding	125
2.3	Belastingdienst Automatiseringscentrum	126
2.3.1	Inleiding	126
2.3.2	Bevindingen	126
2.3.3	Conclusies	127
2.4	Motorrijtuigenbelasting/Houderschapsbelasting	127
2.5	Europese aanbestedingsrichtlijnen	128
2.6	Afdracht eigen middelen Europese Gemeenschap	128
2.7	Accountantscontrole	128
3	Bezwaaronderzoek	128
4	Financiële verantwoording	129
4.1	Rekening	129
4.2	Toelichting bij de rekening	129
4.3	Saldibalans met toelichting en afrekening voorschotten	129
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	130
	Bijlage	131

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Financiën. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan, met dien verstande dat er wel sprake was van een onvolledig verantwoorde ontvangst aan vennootschapsbelasting ten bate van het Fonds Economische Structuurversterking ter grootte van ruim f 1,1 miljard.

Het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) bij de Belastingdienst en de uitvoering ervan blijft een punt van overleg tussen de Rekenkamer en het ministerie. De Rekenkamer wil hierover in 1998 tot een oordeel komen.

De Belastingdienst heeft wat betreft het geven van inzicht in het M en O-beleid een stap in de goede richting gezet. De verbeteringen zouden echter meer tot uiting moeten komen in het Beheersverslag. In dit verslag is naar de mening van de Rekenkamer, voor wat betreft het M en O-beleid, meer aandacht gewenst voor beleidsrealisatie en effecten, waaronder de opbrengsten. De Rekenkamer vroeg in dit verband nogmaals aandacht voor haar aanbevelingen uit 1995.

De staatssecretaris van Financiën deelde de opvatting van de Rekenkamer niet. Hij was van oordeel dat het Beheersverslag, als intern document, niet kan worden beschouwd als onderdeel van de financiële verantwoording en dat derhalve de eisen van de Rekenkamer niet daarop van toepassing zijn. Daarnaast was het naar zijn oordeel niet de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst maar van de minister om te rapporteren over wetgeving, uitvoering en evaluatie.

De Rekenkamer betreurde de reactie van de Staatssecretaris en handhaafde haar opvatting, dat meer informatie gewenst is over de realisatie en effecten van het M en O-beleid bij de Belastingdienst.

Wat betreft controle van de Accountantsdienst op het M en O-beleid en de uitvoering daarvan stelde de Rekenkamer vast dat zijn dossiers een goede basis vormen om vast te stellen of het oordeel van de Accountantsdienst voldoet aan de eisen van de Rekenkamer.

De Rekenkamer deed vier aanbevelingen ter waarborging van een goede afstemming tussen haar onderzoek en dat van de Accountantsdienst en de Interne Accountantsdienst Belastingen. Dit betrof de vaststelling van minimumeisen voor opzet en uitvoering van het M en O-beleid op basis van risico-analyse, het zichtbaar maken van het oordeel over de M en O-gevoelige onderdelen binnen de controleprogramma's, het expliciet vermelden van een accountantsoordeel over het M en O-beleid per middel in het afsluitingsmemorandum en tenslotte de nadere afstemming tussen audits van de Belastingdienst en de accountantscontroles van de Accountantsdienst en de Interne Accountantsdienst Belastingen.

De staatssecretaris onderschreef de conclusies en zegde toe de aanbevelingen over te nemen, behoudens de laatstgenoemde aanbeveling waar hij een nadere toelichting op wenste.

De Rekenkamer stelde vast dat bij de Belastingdienst voortgang is geboekt met de verdere ontwikkeling van het systeem van kwaliteitsborging. Uit een inventarisatie van de Belastingdienst bleek ook dat nog veel werk moet worden verricht.

De Rekenkamer kondigde aan aandacht te besteden aan de toepassing van het conceptbesluit Kasbeheer op de huidige rekeningen-courant, die in de Rijkshoofdboekhouding worden geadministreerd.

Betrouwbare geautomatiseerde gegevensverwerking door het Belastingdienst Automatiseringscentrum is van groot belang voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer bij de Belastingdienst. De Rekenkamer stelde vast dat een deel van de door haar gewenste verbeteringen is doorgevoerd, maar dat de inrichting van de interne controle en de beveiligingsfunctie nog de nodige aandacht vragen. Ook pleitte de Rekenkamer nogmaals voor het tot stand komen van een oordeel door de Interne Accountantsdienst Belastingen over de betrouwbaarheid van de centrale gegevensverwerking bij het Belastingdienst Automatiseringscentrum.

Bij de Motorrijtuigenbelasting/Houderschapsbelasting stelde de Rekenkamer vast dat extra werkzaamheden van het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting en de Interne Accountantsdienst Belastingen nodig waren vanwege tekortkomingen in de interne controle bij het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting. Daarmee werd voldoende zekerheid verkregen over de juistheid en de volledigheid van de verantwoorde opbrengsten. Door speciale aandacht voor onvolledige ontvangsten in 1995 bracht het Bureau alsnog f 59 miljoen in rekening in 1996. De Rekenkamer gaat ervan uit dat de Interne Accountantsdienst Belastingen bij de controle over 1997 volledig kan steunen op de interne controle bij het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting.

Tot slot stelde Rekenkamer vast dat de regels voor Europese aanbesteding in de administratieve organisatie van het ministerie zijn vastgelegd en goed worden nageleefd.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het algemene financiële beleid en het doelmatig beheer van de overheidsfinanciën, het monetaire en het fiscale beleid.

De taken die voortvloeien uit het algemene financiële beleid bestaan voor een belangrijk deel uit het ontwikkelen van kaders en instructies aan andere departementen voor het opstellen van de eigen begroting en vervolgens het toezicht op de naleving daarvan. Het monetaire beleid houdt zich bezig met de gang van zaken rond geld en kapitaal in het belang van een gezonde economische ontwikkeling.

Het fiscale beleid betreft de wetgeving en de heffing en inning van de belastingen.

Deze typering komt in de begroting en de financiële verantwoording tot uiting in een zeer groot bedrag aan ontvangsten en een relatief kleine uitgavenstroom.

De ontvangsten, in totaal f 140,7 miljard, bestaan voor het grootste deel uit belastingontvangsten. De overige ontvangsten betreffen opbrengsten uit exploitatie en verkoop door de Dienst Domeinen (f 1,1 miljard) en de winstuitkering van De Nederlandsche Bank (f 2,1 miljard).

De uitgaven bedroegen in 1996 f 5,2 miljard. De belangrijkste uitgavenpost is Personeel en materieel Belastingdienst (f 3,4 miljard).

De Belastingdienst legt de heffingen op met behulp van gegevens afkomstig van belanghebbenden. Dit maakt het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) aanzienlijk. De Rekenkamer verricht daarom jaarlijks onderzoek naar het M en O-beleid van de Belastingdienst.

Een belangrijke geldstroom die niet in de financiële verantwoording van Financiën tot uiting komt, wordt gevormd door de afdrachten aan de Europese Gemeenschap (EG). In 1996 werd f 9,9 miljard afgedragen. De Rekenkamer stelt elk jaar de aansluiting vast van de afdrachten volgens

het van de minister van Financiën ontvangen verslag over de aan de EG afgedragen middelen.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Financiën. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de staatssecretaris van Financiën gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoeken. Dergelijke onderzoeken zijn bij het Ministerie van Financiën niet uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording 1996. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. Het rapport sluit af met overzichten van geconstateerde fouten en onzekerheden.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 M en O-beleid Belastingdienst

2.1.1 Inleiding

In het rechtmatigheidsonderzoek 1995 schreef de Rekenkamer dat zij stapsgewijze binnen twee jaar een oordeel wilde verkrijgen over het gehele beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid) bij de Belastingdienst.

Jaarlijks voert zij in dit kader onderzoeken uit, waaronder naar de opzet en werking van het M en O-beleid bij één belastingmiddel. In het verlengde van deze onderzoeken is de Rekenkamer meer aandacht gaan besteden aan de werking van de planning- en controlcyclus bij de Belastingdienst. In 1996 werd een onderzoek gestart naar het M en O-beleid voor de Vennootschapsbelasting en naar de planning- en controlcyclus. Dit onderzoek was nog niet afgerond ten tijde van het opstellen van deze bundel.

De Rekenkamer verzocht de Belastingdienst in 1995 om, onder andere in het Beheersverslag, meer inzicht te verschaffen in de afwegingen die aan zijn M en O-beleid ten grondslag liggen. In 1996 onderzocht zij in welke mate daaraan gevolg werd gegeven (zie paragraaf 2.1.2).

Aan de accountantsdienst werd in 1995 verzocht om een nadere onderbouwing van zijn oordeel over de toereikendheid van het M en O-beleid bij de Belastingdienst. In 1996 deed de Rekenkamer onderzoek naar de mate waarin deze onderbouwing door de AD-rapporten is weergegeven (zie paragraaf 2.1.3). Tevens werd door de Rekenkamer een tussenstand opgemaakt van de ontwikkeling van het systeem van kwaliteitsborging bij de Belastingdienst (zie paragraaf 2.1.4).

2.1.2 Beheersverslag

2.1.2.1 Inleiding

Het Beheersverslag Belastingdienst geeft jaarlijks een overzicht van de resultaten van de primaire en ondersteunende processen bij de Belasting-

dienst. Naast verantwoordingsdocument van de directeur-generaal der Belastingen vormt het Beheersverslag een uitgebreide verslaglegging door de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer over het beleidsmatig handelen van de Belastingdienst. De Rekenkamer beschouwt het Beheersverslag in aanvulling op het algemeen deel van de toelichting bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Financiën, mede als verantwoordingsdocument voor de Tweede Kamer over het functioneren van de Belastingdienst en daaraan inherente M en O-beleid. Ook de AD heeft bij zijn beoordeling van het M en O-beleid van de Belastingdienst het beheersverslag betrokken als aanvulling op de toelichting bij de Rekening van het Ministerie van Financiën.

De Rekenkamer onderzocht hoe invulling was gegeven aan de aanbevelingen die zij in het rapport bij de financiële verantwoording 1995 deed ter verbetering van het inzicht in het gevoerde M en O-beleid. Ook onderzocht zij de stand van zaken bij de toezeggingen die de Belastingdienst had gedaan.

2.1.2.2 Bevindingen

De Rekenkamer stelde vast dat het Beheersverslag op diverse punten was verbeterd. Aangegeven werd binnen welke maatschappelijke context de Belastingdienst moet opereren en de belangrijkste beleidsontwikkelingen die daarvan het gevolg zijn. Ook is in de verslaglegging een nauwere aansluiting te constateren met het Bedrijfsplan en de sectorplannen. Er is voorts sprake van meer aandacht voor de samenhang tussen beleidskeuzen en realisatie, zoals de Rekenkamer had aanbevolen.

Het Beheersverslag geeft echter nog weinig inzicht in de maatregelen die naar aanleiding van de resultaten van beleidsevaluaties bij de Belastingdienst worden genomen. Gemist werd ook de specifieke aandacht voor de effecten van nieuw beleid. De Belastingdienst beschikt in de vorm van wetsevaluaties en doorlichtingen echter wel over deze informatie waarover de minister (staatssecretaris) afzonderlijk aan de Staten-Generaal rapporteert. Daardoor krijgt de informatievoorziening van de Staten-Generaal een enigszins verbrokkeld karakter.

In het Beheersverslag wordt geen concrete invulling gegeven aan de toezegging van de Belastingdienst om inzicht te geven in de afwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor bepaalde controleinspanningen. Voorts wordt niet ingegaan op de effecten van deze inspanningen. De Rekenkamer stelt vast dat het Bedrijfsplan en de sectorplannen wel ingaan op de afwegingen die de Belastingdienst maakt bij haar beleidskeuzen, zonder dat evenwel blijkt hoe daarbij kosten/batenanalyses bijvoorbeeld een rol hebben gespeeld.

Resultaten, uitgedrukt in financiële of andere kwantitatieve parameters, waaronder opbrengsten, komen in het Beheersverslag nog in beperkte mate voor. De Rekenkamer constateert evenwel een toename van dergelijke gegevens, bijvoorbeeld door aandacht bij de Belastingdienst voor de verdere ontwikkeling van kengetallen voor sturing en verantwoording.

2.1.2.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de Belastingdienst een stap in de goede richting heeft gezet in het geven van inzicht in het M en O-beleid. De verbeteringen zouden echter meer tot uiting moeten komen in het Beheersverslag.

Het Beheersverslag schenkt bij het geven van inzicht in de opzet en uitvoering van het M en O-beleid nog onvoldoende aandacht aan de beleidsrealisatie en vooral de effecten, waaronder de opbrengsten, van het functioneren van de Belastingdienst. Deze informatie wordt weliswaar ten dele op andere wijze aan de Staten-Generaal verstrekt, maar de Rekenkamer is van oordeel dat deze gegevens ook deel zouden dienen uit te maken van het Beheersverslag. Tevens zou daarmee het Beheersverslag aan waarde winnen als aanvulling op de toelichting bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Financiën (IXB) met betrekking tot het M en O-beleid. De Rekenkamer vroeg opnieuw aandacht voor haar aanbevelingen in het Rechtmatigheidsonderzoek 1995.

2.1.2.4 Reactie staatssecretaris

De staatssecretaris schreef dat hij het niet eens was met de visie van de Rekenkamer dat het Beheersverslag onderdeel uitmaakt van de financiële verantwoording. Het Beheersverslag is een intern document, waarmee de directeur-generaal der Belastingen zich tegenover de minister verantwoordt over het functioneren van de Belastingdienst. De gewoonte is wel ontstaan het verslag aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden om redenen van transparantie en informatie. Dit staat volgens de staatssecretaris echter los van de verantwoording die de minister jaarlijks met de financiële verantwoording (IXB) aflegt aan de Staten-Generaal. Hij acht daarom de door de Rekenkamer gehanteerde beoordelingscriteria ten principale onjuist.

De staatssecretaris was het verder oneens met de conclusie van de Rekenkamer dat het Beheersverslag in het kader van het inzicht in het M en O-beleid nog onvoldoende aandacht schenkt aan de beleidsrealisatie en vooral de effecten, waaronder de opbrengsten, van het functioneren van de Belastingdienst. De Belastingdienst is volgens de staatssecretaris niet primair verantwoordelijk voor de hoogte van de opbrengsten, maar wel voor de uitvoering van de belastingwetgeving en voor de rechts-handhaving. Dientengevolge blijft de integrale verantwoordelijkheid voor wetgeving, uitvoering en evaluatie voorbehouden aan de minister. De staatssecretaris laat weten dat hij de Staten-Generaal regelmatig informeert, onder andere over de effecten van wetgeving.

De staatssecretaris was van mening dat de Belastingdienst zijns inziens op goede wijze inzicht geeft in de gemaakte afwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor bepaalde controle-inspanningen. De staatssecretaris meende de opmerkingen van de Rekenkamer te zien als een verschil in visie over de status van het Beheersverslag en de verdeling van verantwoordelijkheden.

Tot slot liet de staatssecretaris weten, gegeven doel en strekking van het Beheersverslag en de veelheid van de daarin vermelde cijfers over aantallen, doorlooptijden en opbrengsten, niet naar verdere uitbreiding te streven van de informatie over resultaten uitgedrukt in financiële of andere parameters, waaronder opbrengsten.

2.1.2.5 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is het eens met de staatssecretaris dat het Beheersverslag formeel geen onderdeel vormt van de financiële verantwoording van het Ministerie van Financiën. Het is echter wel het document waarnaar wordt verwezen in de toelichting op de financiële verantwoording als bron van nadere informatie over het functioneren van de Belastingdienst. Evenals voorgaande jaren beschouwt de Rekenkamer het Beheersverslag als een essentiële aanvulling op de toelichting bij de

financiële verantwoording wat betreft het vereiste inzicht in opzet en werking van het M en O-beleid.

De Rekenkamer betreurt het dat, zoals blijkt uit zijn reactie, de staatssecretaris geen gevolg wil geven aan haar aanbevelingen ter verbetering van het vereiste inzicht in het gevoerde M en O-beleid. Zij vraagt met name aandacht voor de verantwoording over de beleidsrealisatie en effecten, waaronder de opbrengsten, van de Belastingdienst.

2.1.3 Accountantscontrole M en O-beleid

2.1.3.1 Inleiding

In het rapport bij de financiële verantwoording 1995 beoordeelden de AD en de Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) het M en O-beleid van de Belastingdienst als Niet Evident Ontoereikend (NEO). Ter onderbouwing van het oordeel onderhoudt de AD een apart M en O-dossier, getiteld NEO-dossier. De Rekenkamer constateerde dat het NEO-dossier op een aantal onderdelen diende te worden aangevuld. Dit betrof:

- De verbetering van de onderbouwing van de conclusie;
- Het leggen van een relatie tussen het oordeel van de verschillende middelen;
- Een toelichting op de taakverdeling tussen IAB en AD in het dossier;
- Controle op het systeem van kwaliteitsborging, inclusief een meting van de effecten van dit systeem (te bezien in samenhang met het afzonderlijke onderzoek naar «kwaliteitsborging»).

Daarnaast dienden de AD en de IAB te beoordelen of de Belastingdienst in het Beheersverslag voldoende inzicht biedt in het M en O-beleid. In het rechtmatigheidsonderzoek 1996 ging de Rekenkamer na of aan haar aanbevelingen gehoor was gegeven.

2.1.3.2 Bevindingen

In mei 1996 stelde de Belastingdienst de «Leidraad ter verkrijging van een integraal inzicht in het beleid van de Belastingdienst inzake het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingwetgeving» vast. Dit document biedt de Rekenkamer een goed inzicht in het geldende M en O-beleid, en draagt daarmee bij aan de onderbouwing van de conclusie van de accountantscontrole op het M en O-beleid.

De Rekenkamer constateerde dat het NEO-dossier voor 1996 een goede basis bood om vast te stellen of het AD-oordeel Niet Evident Toereikend strookt met wat zij verstaat onder een toereikend M en O-beleid.

Bij de aanvang en de uitvoering van de AD-controles bleken heldere uitgangspunten voor de (systeemgerichte) aanpak, de diepgang, de uitvoering en de weging van de resultaten nog niet geheel zichtbaar. Risico's, toleranties en materialiteit zijn nog niet voldoende herkenbaar geformuleerd.

De Rekenkamer beval aan om ter onderbouwing van het accountantsoordeel door middel van een risico-analyse het vereiste minimumniveau voor opzet en uitvoering van het M en O-beleid te bepalen, zodat tijdens de controles door AD en IAB de werkelijkheid hieraan kan worden getoetst. Op die wijze kan een normatiek worden bepaald die recht doet aan de geïntegreerde werkwijze van de Belastingdienst.

De Rekenkamer constateerde dat de IAB en de AD in de accountantscontrole-programma's per belastingmiddel hoofdcontrole-doelstellingen hebben aangegeven. Zij achtte dat zinvol. In een aantal gevallen wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen de controle op de juistheid van gegevens van belanghebbenden en de controle op de

juistheid van de administratieve verwerking daarvan. Controle-technisch en wat betreft de M en O-gevoeligheid is het gewenst tussen beide deeledelen een helder onderscheid te hanteren.

De Rekenkamer constateerde dat het afsluitingsmemorandum geen expliciet oordeel bevat over het M en O-beleid per middel. De accountantscontrole is echter zodanig ingericht dat representatieve controlebevindingen per begrotingsartikel (= belastingmiddel) kunnen worden verkregen. Daardoor is het volgens de Rekenkamer mogelijk het oordeel NEO in het afsluitingsmemorandum per middel te onderbouwen.

De accountantscontrole van de Belastingdienst is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van IAB en AD («joint audit»). Bij haar onderzoek heeft de Rekenkamer uitgebreid kunnen vaststellen dat hieraan in procedures, beleidsstukken en dossiers uitvoering wordt gegeven, zodat hiermee aan de door de Rekenkamer in het RFV 1995 gewenste aanvullende toelichting op de taakverdeling tussen IAB en AD is voldaan.

Naast een aantal accountantscontrole-programma's per middel hanteert de IAB aanvullend een accountantscontrole-programma dat zich richt op het systeem van kwaliteitsborging binnen de Belastingdienst.

Daarnaast vinden er binnen de Belastingdienst diverse soorten audits plaats die zijn gericht op het waarborgen van de kwaliteit van het primaire proces, het eenduidig heffen van belastingen. Door de onderwerpen, tijdstippen en wijze van uitvoering van de audits af te stemmen op de accountantcontroles zou het rendement van de controles en voor de kwaliteitsborging verhoogd kunnen worden.

De AD en IAB geven een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording van de Belastingdienst. Deze verklaring is opgenomen in het Beheersverslag 1996. Daarbij wordt verwezen naar de toelichting bij de financiële verantwoording, waar de M en O-problematiek wordt uiteengezet. In het afsluitingsmemorandum is echter niet expliciet de uitspraak opgenomen dat het Beheersverslag voldoende inzicht biedt in het M en O-beleid.

2.1.3.3 Conclusie

De Rekenkamer concludeerde dat vergeleken met vorig jaar op een aantal punten vooruitgang werd geboekt. Zij was echter van oordeel dat omwille van een goede afstemming tussen Rekenkameronderzoek en de AD-controle een aantal aanvullende maatregelen nodig zijn. Ter onderbouwing van het accountantsoordeel dient door middel van een risicoanalyse een vereist minimumniveau voor de opzet en uitvoering van het M en O-beleid te worden bepaald, als ijkpunt voor de controle door de AD en IAB. Daarnaast dient het oordeel over de M en O-gevoelige componenten binnen de controleprogramma's afzonderlijk zichtbaar te worden gemaakt en te worden betrokken in de besluitvorming over het algehele oordeel. In het afsluitingsmemorandum dient per middel een expliciet accountantsoordeel over het M en O-beleid per middel te worden opgenomen. Tenslotte achtte de Rekenkamer het van belang dat een nadere structurering wordt aangebracht in de aanwezige voorcontroles op de kwaliteitsborging.

2.1.3.4 Reactie Staatssecretaris

De staatssecretaris sprak zijn genoegen uit over de conclusie van de Rekenkamer dat er vooruitgang was geboekt. Hij nam de aanbevelingen over, behoudens die over het aanbrengen van nadere structurering van de voorcontroles. Hij verwees naar de huidige planning- en controlcyclus bij

de Belastingdienst en verzocht de Rekenkamer om een nadere toelichting op de door haar gegeven aanbeveling.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen op dit terrein met nauwlettendheid blijven volgen en waar nodig in nader overleg met de AD en de IAB de genoemde aanbevelingen nader concretiseren.

2.1.4 Kwaliteitsborging

De Rekenkamer rapporteert al vanaf 1989 over de kwaliteitsborging op de aanslagregeling. Dit leidde er mede toe dat de Belastingdienst vanaf 1991 een systeem van kwaliteitsborging en effectmeting ging ontwikkelen. Naar aanleiding van de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1995 deed de staatssecretaris een aantal toezeggingen voor de verdere ontwikkeling en invoering van aanvullende instrumenten van het systeem van kwaliteitsborging. Op basis daarvan sprak de Rekenkamer de verwachting uit dat de Belastingdienst over 1997 in staat zal zijn in een samenvattende rapportage inzicht te geven in de effecten van het systeem van kwaliteitsborging op het heffingsproces en op de rechtmatigheid van de heffingen. De staatssecretaris zegde in een overleg met de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer over het rechtmatigheidsonderzoek 1995 toe in een afzonderlijke rapportage bij het Beheersverslag 1997 verslag te doen over de kwaliteitsborging (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 000 IXB, nr. 8).

Mede op basis van onderzoek van de IAB constateerde de Rekenkamer dat de Belastingdienst in 1996 voortgang boekte bij de ontwikkeling van het systeem van kwaliteitsborging. Zo is gewerkt aan het instrumentarium voor kwaliteitsborging en is de ontwikkeling ter hand genomen van een meetinstrument voor het management om de stand van zaken van de kwaliteitsborging op eenheidsniveau vast te stellen (KIEK).

In maart 1997 maakte de Belastingdienst de stand van zaken op. Daaruit bleek dat voor de verdere invulling van het instrumentarium voor kwaliteitsborging in 1997 nog de volgende zaken moesten worden geregeld:

- voltooiing van de zogenoemde raamwerken kwaliteitsborging voor logistiek en ondersteuning;
- verder ontwikkelen en implementeren van KIEK;
- systematische meting van de fiscaal-technische kwaliteit (vanwege de moeilijkheidsgraad van deze activiteit gaat het in 1997 om een poging dit te realiseren).

De Rekenkamer zal in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 speciaal aandacht besteden aan het systeem van kwaliteitsborging, het daardoor verstrekte inzicht in de effecten op het heffingsproces en de rechtmatigheid van de heffingen.

2.2 Rijkshoofdboekhouding

In het rapport bij de financiële verantwoording 1995 zijn de resultaten opgenomen van een onderzoek naar de Rijkshoofdboekhouding. De Rekenkamer concludeerde onder meer dat de Rijkshoofdboekhouding door het administreren van een aantal rekeningen-courant voor derden meewerkte aan constructies die niet passen binnen de systematiek van de geïntegreerde verplichtingen-kas administratie. De stortingen op deze rekeningen-courant, die door departementen als uitgave waren geboekt, werden door de Rekenkamer als onrechtmatig aangemerkt.

De minister van Financiën was het hiermee niet eens. Volgens hem lag aan de stortingen een rechtens afdwingbare verplichting ten grondslag.

Wel zegde hij toe dat er richtlijnen zouden komen voor het openen van een rekening-courant voor derden.

Inmiddels heeft de minister in de Miljoenennota 1997 aandacht besteed aan het geïntegreerd middelenbeheer. Hieruit blijkt dat de minister door bundeling van geldstromen en middelenbeheer van de collectieve sector efficiencywinst wil behalen. In dit verband zullen de werknemers- en volksverzekeringsfondsen een rekening-courantverhouding met het Rijk aangaan. Ook wil de minister nagaan welke andere zelfstandige bestuursorganen daarvoor in aanmerking komen.

In het besluit Kasbeheer zal de formele basis worden gelegd voor het openen van een rekening-courant met derden. Uit de toelichting bij een concept van het besluit blijkt als algemene beleidslijn dat, behalve in gevallen waarbij een instelling een publieke taak met publieke middelen uitvoert, derden geen geldelijke tegoeden aanhouden op een rekening-courant met het Rijk.

Voor het openen van een rekening-courant met een derde zullen rechtmatigheid, financiële doelmatigheid voor het Rijk en (positieve) effecten op het begrotingsbeleid als criteria worden gehanteerd.

De Rekenkamer kan instemmen met het voorgestane beleid van de minister. Zij merkt op dat het begrip rechtmatigheid naar haar mening ook inhoudt dat stortingen op rekening-courant van een derde uitsluitend als uitgave ten laste van een begroting mogen worden gebracht als de beschikkingsbevoegdheid over het geld zonder nadere voorwaarden is overgedragen aan de derde. Is dit niet het geval dan is naar haar oordeel geen sprake van een uitgave in de zin van de Comptabiliteitswet en ontstaat de mogelijkheid van ongewenste reservevorming. Over de vraag of bij alle bestaande rekeningen-courant aan dit criterium is voldaan, zal de Rekenkamer nog in correspondentie treden met de minister van Financiën.

2.3 Belastingdienst Automatiseringscentrum

2.3.1 Inleiding

De Rekenkamer acht een betrouwbare geautomatiseerde gegevensverwerking bij het Belastingdienst Automatiseringscentrum (BAC) van groot belang voor het voeren van een ordelijk en controlebaar financieel beheer. Zij moest in de afgelopen jaren herhaaldelijk constateren dat de beveiliging en interne controle van het BAC belangrijke tekortkomingen vertoonden.

In 1995 bleken er met name tekortkomingen in de logische toegangsbeveiliging en in het beheer van magneetbanden en het ontbreken van een adequate beschrijving van de administratieve organisatie rond de centrale gegevensverwerking. De Rekenkamer concludeerde in 1995 dat er nog aanzienlijke inspanningen nodig waren om de ernstige tekortkomingen tijdig en aanvaardbaar op te lossen.

De staatssecretaris zegde toe hoge prioriteit te geven aan het oplossen van de geconstateerde tekortkomingen. Tevens zegde hij toe dat de IAB over 1996, net als over 1995, een oordeel zou geven over de betrouwbaarheid van de centrale gegevensverwerking.

De Rekenkamer onderzocht in hoeverre de toegezegde activiteiten ter verbetering waren gerealiseerd. Daarbij kon gebruik gemaakt worden van bevindingen van de IAB in het kader van de reguliere controle en een EDP-onderzoek door een extern bureau.

2.3.2 Bevindingen

De Rekenkamer kwam tot het volgende beeld van de situatie in 1996:

- de logische toegangsbeveiliging vertoonde nog steeds lacunes waardoor het risico van ongeautoriseerde toegang bleef;
- bij het beheer van magneetbanden is goede vooruitgang geboekt;
- bij het beschrijven van de administratieve organisatie is vooruitgang geboekt, zij het dat het afronden ervan en het inrichten van de interne controle en de beveiligingsfunctie ook in 1997 nog een aanzienlijke inspanning zullen vragen;
- omdat de IAB voorrang gaf aan ondersteuning van het BAC bij het realiseren van verbeteringen, kwam men niet toe aan het geven van een oordeel over de betrouwbaarheid van de centrale gegevensverwerking over 1996.

2.3.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat er nog tal van verbeteringen noodzakelijk zijn. Gezien de in het afgelopen jaar geboekte vooruitgang en de eveneens verbeterde besturing en beheersing van het BAC lijken de vooruitzichten voor het realiseren hiervan gunstig. De Rekenkamer wees erop dat, gelet op de mogelijke risico's, de inrichting van de interne controle en de beveiligingsfunctie prioriteit dienen te krijgen. Tot slot drong de Rekenkamer nogmaals aan op een oordeel van de IAB over de betrouwbaarheid van de centrale gegevensverwerking.

2.4 Motorrijtuigenbelasting/Houderschapsbelasting

De Rekenkamer heeft in haar rapport over de financiële verantwoording over 1995 gerapporteerd over de uitvoering van de nieuwe Wet op de Motorrijtuigenbelasting 1994, waarbij de houderschapsbelasting werd geïntroduceerd. De invoering van deze wet, die op 1 april 1995 van kracht werd, ging gepaard met een aantal aanloopproblemen. Zo liet de interne controle te wensen over en werden de ontvangsten over 1995 als gevolg van onduidelijkheid over de belastbaarheid van specifieke groepen voor een bedrag van f 52 miljoen onvolledig verklaard.

De Rekenkamer heeft in haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 nagegaan in hoeverre de problemen zijn verholpen.

Uit onderzoek van de IAB bleek dat aan de verbetering van de interne controle door het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting (CBM) vooral in de tweede helft van 1996 uitvoering is gegeven. De IAB gaf echter ook aan dat het geheel van de administratieve organisatie en het stelsel van interne controle over 1996 nog onvoldoende was om op grond daarvan tot een oordeel te komen over de verantwoording van de uitvoering van de primaire processen. Om te komen tot een oordeel bij de financiële verantwoording van de Belastingdienst zijn daarom door het CBM in samenwerking met de IAB extra interne controlewerkzaamheden uitgevoerd. Daardoor heeft de IAB kunnen vaststellen dat voldoende zekerheid is verkregen over de juistheid en de volledigheid van de verantwoorde opbrengsten bij het ontvangstenartikel 04.11 Motorrijtuigenbelasting. De IAB verwacht dat door de in gang gezette verbetertrajecten in 1997 het minimaal noodzakelijk geachte niveau van interne controle zal worden gehaald.

In een speciale actie heeft het CBM aandacht besteed aan de onvolledige ontvangsten in 1995. Die heeft ertoe geleid dat alsnog f 59 miljoen in rekening is gebracht. Overigens is voor 1996 vastgesteld dat geen materieel bedrag buiten heffing is gebleven.

De Rekenkamer concludeerde dat door extra werkzaamheden van het CBM en de IAB de juistheid en de volledigheid van de opbrengsten over 1996 kon worden vastgesteld. De Rekenkamer gaat er nu wel vanuit dat de

IAB over 1997 volledig kan steunen op de door het CBM uitgevoerde interne controles.

2.5 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De Rekenkamer stelde vast dat bij het Ministerie van Financiën implementatie van de Europese aanbestedingsregels in de administratieve organisatie bij zowel het kernministerie als de Belastingdienst heeft plaatsgevonden. De accountantsdienst onderzoekt conform haar controleprogramma de naleving van de procedures en betreft de uitkomsten in het oordeel over de financiële verantwoording. De voorschriften bleken in het inkoopproces juist te worden nageleefd.

2.6 Afdracht eigen middelen Europese Gemeenschap

In maart 1997 ontving de Rekenkamer van de minister van Financiën het door de Europese Gemeenschap voorgeschreven jaarlijks verslag over de in 1996 aan de EG afgedragen middelen.

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

Landbouweffingen en dergelijke	f 457 498 060
Douanerechten	f 3 362 171 396
Omzetbelasting	f 3 683 122 208
Afdrachten op basis van de bruto nationaal producten van de lidstaten	f 2 332 165 746
Bijdragen monetaire reserve Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw	f 21 296 052
	f 9 856 253 462

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het bedrag aan landbouweffingen aansluit op de verantwoording over 1996 van deze heffingen in de administratie van het Landbouw-Egalisatiefonds. Het bedrag aan douanerechten stemt overeen met de verantwoording over 1996 van de Belastingdienst.

De afdrachten op basis van de nationaal producten en de bijdragen in de monetaire reserve zijn ten laste gebracht van de rekening 1996 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

2.7 Accountantscontrole

De AD heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Financiën afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1996. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

Bij de controle van de financiële verantwoording van de Belastingdienst werken de IAB en de sector Belastingdienst van de AD intensief samen.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Ministerie van Financiën zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van Financiën is samengesteld en van welke bedragen de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1996, Financiën (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal ¹	16 352,3	5 151,5	140 723,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	16 352,3	5 151,5	140 723,3
Bedrag aan fouten/onzekerheden Onvolledigheden	-	-	- 1 111,3

¹ Het bedrag van de verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 1 448,5 miljoen, respectievelijk f 26,5 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.

Bij het ontvangstenartikel 04.07 is sprake van een onvolledige ontvangst als gevolg van een storting van Vennootschapsbelasting in het Fonds Economische Structuurversterking (FES) die de Rekenkamer onrechtmatig acht. De toelichting hierop is opgenomen in het rapport bij de financiële verantwoording 1996 van het FES in deze bundel, waar ook de correspondentie met de ministers van Financiën en Economische Zaken besproken wordt.

4.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is tevens van oordeel dat de toelichting bij het ontvangstenartikel 04.07 (Vennootschapsbelasting) niet deugdelijk is. In de toelichting wordt een verklaring gegeven voor de extra ontvangsten van de vennootschapsbelasting, waarbij niet wordt vermeld dat de meerontvangst overgeboekt is naar het FES.

Bij de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet zijn scherpere eisen gesteld aan de informatie in de toelichting.

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatievoorziening en kengetallen».

4.3 Saldibalans met toelichting en afrekening voorschotten

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 zien en van welk gedeelte de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat deze geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2. Saldibalans 1996, Financiën (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	424 070,2	424 070,2
Niet beoordeeld ¹	128 092,2	306 214,9
Subtotaal	313 982,8	135 855,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	295 978,0	117 855,3
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

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

Zij heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting op de saldibalans opgenomen informatie over de voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

In 1996 is in totaal f 6,5 miljoen aan voorschotten afgerekend, die in eerdere jaren waren verstrekt.

De Rekenkamer is – overigens – van oordeel dat de afrekeningen rechtmatig waren.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

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

- 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.
- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financiële beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het Ministerie van Financiën voldoet aan de eerstgenoemde eis, met uitzondering van de toelichting bij het ontvangstenartikel 04.07 (Vennootschapsbelasting) van de rekening.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van een bedrag van f 1 111,3 miljoen aan onvolledige ontvangsten.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
04.07	vennootschapsbelasting	22 539,6	1 111,3	onrechtmatig, onvolledig	4.1
Totaal fouten/onzekerheden			1 111,3		

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

Inhoud

	Samenvatting	133
1	Inleiding	133
2	Financieel beheer	134
2.1	Decentralisatie van de financiële functie	134
2.2	Nieuw Salarissysteem Krijgsmacht	135
2.3	Agentschap DCC	135
2.4	Agentschap DGWT	135
2.5	Materieelbeheer	136
2.6	Voorschotten F-16	136
2.7	Aanbestedingen	137
2.7.1	Offerteproces	137
2.7.2	Europese aanbestedingsrichtlijnen	137
2.8	Begrotingsvoorbereiding vredesoperaties	137
2.9	Accountantscontrole	138
3	Bezwaaronderzoek	138
4	Financiële verantwoording	138
4.1	Rekening	138
4.2	Toelichting bij de rekening	138
4.3	Saldibalans met toelichting	139
4.4	Financiële verantwoording agentschap Duyverman Computer Centrum	139
4.5	Financiële verantwoording agentschap Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	139
4.6	Oordeel over de financiële verantwoording	140
	Bijlage	141

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Defensie. In 99,9 % van de verplichtingen, 99,9 % van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De Rekenkamer kwam wel tot de conclusie dat het financieel beheer bij het Ministerie van Defensie in 1996 is verslechterd ten opzichte van voorgaande jaren. De voortschrijdende decentralisatie van de financiële functie en reorganisaties waren hieraan debet. Ook de komende jaren zal het departement door reorganisaties, decentralisaties en invoering van het Verbeterd Economisch Beheer voortdurend in beweging blijven. De Rekenkamer vroeg de minister om maatregelen te nemen zodat de kwaliteit van het financieel beheer in de toekomst gewaarborgd blijft. De minister gaf in zijn reactie aan dat hij een plan van aanpak heeft opgesteld met structurele maatregelen om de kwaliteit van het financieel beheer te waarborgen of te verbeteren.

De verslechtering van het financieel beheer was in 1996 het sterkst merkbaar bij de Koninklijke Luchtmacht, het nieuw opgerichte Defensie Interservice Commando voor Ondersteunende diensten en bedrijven en het nieuwe agentschap Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen. Bij de twee laatstgenoemde organisatie-onderdelen was er in 1996 geen sprake van een ordelijk financieel beheer. De Rekenkamer zal in haar onderzoek over 1997 bijzondere aandacht schenken aan de maatregelen die zijn getroffen bij het nieuwe agentschap en zo nodig overwegen bezwaar te maken.

De Rekenkamer verwacht dat met de door het ministerie aangekondigde maatregelen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle de werking van het Nieuw Salarissysteem Krijgsmacht zal verbeteren.

Gebleken is dat met name bij het kerndepartement en het Defensie Interservice Commando voor Ondersteunende diensten en bedrijven de uitvoering van het materieelbeheer niet altijd voldoende en eenduidig plaatsvindt. Met interesse zal de Rekenkamer de aangekondigde verbeteringen volgen.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Defensie is te typeren als een ministerie met veel transactie-uitgaven. Enerzijds betreft dit personeelsuitgaven (circa f 7,7 miljard) en anderzijds uitgaven voor aanschaf en onderhoud van militair materieel (f 6 miljard). Personeelsbeheer, contractbeheer en materieel beheer zijn essentiële elementen van het financieel beheer.

Sinds de Prioriteitennota (1993) is de herstructurering en inkrimping van de krijgsmacht in gang gezet. Defensie verkeert daardoor al enige jaren in een proces van reorganisatie waarbij dienstonderdelen worden samengevoegd of opgeheven. Tegelijkertijd speelt er bij de krijgsmachtdelen op verschillende manieren decentralisatie van taken en bevoegdheden op financieel-economisch gebied. Sinds 1996 krijgt dit proces verder vorm in het project Verbeterd Economisch Beheer (VEB). Resultaatverantwoordelijke eenheden (organisatie-eenheden zoals een brigade, school, vliegbasis of defensiebedrijf) krijgen een veel grotere zelfstandigheid ten aanzien van hun bedrijfsvoering en hun budgetten. Het veb wordt gefaseerd ingevoerd. In 2000 moet de eindsituatie bereikt zijn.

Sinds 1996 kent het ministerie het agentschap Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGWT), dat zich bezighoudt met beheer en onderhoud van objecten.

Het reeds bestaande agentschap Duyverman Computer Centrum (DCC) zal worden geïntegreerd met de decentrale dienstencentra voor automatisering van de krijgsmachtdelen en gaat per 1 januari 1998 op in het nieuwe vormen agentschap Defensie Telematica Organisatie.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Defensie.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft echter bij het Ministerie van Defensie niet plaatsgevonden.

In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1996 van het ministerie en de agent-schappen. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

Het rapport sluit af met overzichten van geconstateerde fouten en onzekerheden.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Decentralisatie van de financiële functie

De Rekenkamer constateerde dat er bij alle krijgsmachtdelen in 1996 problemen bestonden bij de beheersing van financiële processen door het tekortschieten van de interne controle en de administratieve organisatie. Het sterkst was dit het geval bij de Koninklijke Luchtmacht. Daar waren taken en bevoegdheden gemandateerd terwijl de beheersingskaders en de centrale aansturing nog niet adequaat waren geregeld.

Daarnaast was er bij het in april 1996 opgerichte Defensie Interservice Commando voor Ondersteunende diensten en bedrijven (Dico) geen sprake van ordelijk financieel beheer. Als gevolg hiervan moest de Accountantsdienst veel aanvullende controlewerkzaamheden uitvoeren. Dankzij die inspanning kon bij de deelverantwoording van Dico een accountantsverklaring worden afgegeven, zij het een met beperking.

Bij het vorig jaar opgerichte agentschap Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (DGWT) was evenmin sprake van ordelijk financieel beheer. Ook hier moest de Accountantsdienst veel aanvullende werkzaamheden verrichten hetgeen uiteindelijk resulteerde in een goedkeurende verklaring van de AD.

Voor de knelpunten bij de Koninklijke Luchtmacht, Dico en dgwt zijn inmiddels door het departement maatregelen geformuleerd. De Rekenkamer zal de uitvoering ervan met aandacht volgen.

De Rekenkamer concludeerde dat het financieel beheer bij het Ministerie van Defensie in 1996 is verslechterd ten opzichte van voorgaande jaren. Oorzaak hiervoor zijn voortschrijdende decentralisatie van de financiële functie en reorganisatie, zonder dat deze gepaard zijn gegaan met afzonderlijke maatregelen op het terrein van de administratieve organisatie. Ook de komende jaren zal het departement door reorganisaties, decentralisaties en invoering van het Verbeterd Economisch Beheer voortdurend in beweging blijven. Het gevaar is aanwezig dat dit proces uiteindelijk zal leiden tot een te laag niveau van financieel beheer.

Een situatie zoals de huidige waarin de Accountantsdienst (AD) structureel door extra werkzaamheden voorziet in de leemten in interne controle en administratieve organisatie vindt de Rekenkamer onwenselijk.

Het is van groot belang dat er zodanige maatregelen worden getroffen dat de kwaliteit van het financieel beheer bij Defensie de komende jaren gewaarborgd is. De Rekenkamer vroeg de minister om met name aan te geven hoe voor de hele Defensie-organisatie de risico's van decentralisatie en reorganisatie worden beheerst en bewaakt.

Reactie minister

In zijn reactie kondigde de minister aan:

- voorafgaand aan decentralisatie wordt een financieel beheersaudit uitgevoerd;
- de opleiding van FEZ-functionarissen wordt geïntensiveerd;
- onderzocht wordt hoe veranderingen in de organisatie op een doeltreffende wijze in de administratieve organisatie kunnen worden doorgevoerd.

Verder is voor alle aandachtspunten in het financieel beheer een plan van aanpak met een tijdpad opgesteld. In een Defensiebreed procedure-overleg wordt onder meer de voortgang hiervan bewaakt.

2.2 Nieuw Salarissysteem Krijgsmacht

Sinds oktober 1994 functioneert het Nieuw Salarissysteem Krijgsmacht. Evenals in 1995 voldeed het wijzigingenbeheer nog niet. Wel worden fouten in de salarisberekening en uitbetaling tot nu toe, voor zover bekend, steeds opgemerkt en gecorrigeerd. Risico's traden op door de gebrekkige administratieve discipline rondom decentrale mutatiestelling en tekortkomingen in de interne controle en de centrale mutatiestelling bij de Koninklijke Landmacht. Daarnaast moesten de salarissen van militairen in het Korps Nationale Reserve veelvuldig herberekend worden.

Door maatregelen op het gebied van administratieve organisatie en interne controle denkt het ministerie de knelpunten op te heffen. De Rekenkamer verwacht volgend jaar de resultaten hiervan te kunnen zien.

2.3 Agentschap DCC

Ondanks verbeteringen in 1996 moest de AD veel aanvullende werkzaamheden verrichten om de contractafwikkeling en daarmee de volledigheid van de opbrengsten van dcc vast te stellen. De invoering van een nieuw administratief systeem (SAP/R3) in de loop van 1997 moet hierin verbetering brengen.

2.4 Agentschap DGWT

Per 1 januari 1996 kreeg de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen de status van agentschap. De ad stelde vast dat de administratieve organisatie bij de regionale directies onvoldoende was gestroomlijnd. Problemen deden zich voor op het vlak van functiescheiding en autorisaties voor de geautomatiseerde bedrijfsadministratie. Het bureau Interne controle functioneerde onvoldoende. Ook de beheersing van de decentrale bedrijfsvoeringsadministraties en de tijdigheid van de verslaglegging schoten tekort. Als gevolg hiervan heeft men ondanks aanzienlijke ondersteuning vanuit de ad grote moeite gehad om een aanvaardbare financiële verantwoording te realiseren. Zo was de openingsbalans voor 1 januari 1996 pas in maart 1997 klaar.

De krijgsmachtdelen verstrekten aan dgwt in 1996 een voorschot ad f 40 miljoen. De gebreken in het financieel beheer waren er mede oorzaak van dat dit voorschot nog niet kon worden verrekend met geleverde diensten.

Over het geheel genomen was er in 1996 geen sprake van een ordelijk financieel beheer bij DGWT. Het ministerie is voornemens de situatie te verbeteren door een sterkere, centrale aansturing van de regiodirecties. Onder meer in de vorm van richtlijnen, meer toezicht vanuit de centrale directie en verbeteren van kwaliteit van het bureau Interne Controle.

De Rekenkamer zal in haar onderzoek over 1997 bijzondere aandacht schenken aan de maatregelen die zijn getroffen en zal zo nodig overwegen bezwaar te maken.

DGWT is belast met de coördinatie van de uitvoering van het milieu-beleid. Uit het onderzoek Bodemsaneringsprogramma van Defensie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 376, nrs. 1–2) bleek dat de informatie van DGWT over uitgaven voor bodemsanering en -onderzoek afweek van die van de krijgsmacht delen als gevolg van interpretatie-verschillen.

Uit een bijna afgerond rijksbreed onderzoek van de Rekenkamer naar de wijze waarop het rijk de aan- en verkoop van grond («grondtransacties») uitvoert, blijkt dat er zowel bij de opzet, als bij de uitvoering van het proces van aan- en verkoop van grond beperkingen zijn die de totstand-koming van een optimaal resultaat in de weg staan. De resultaten van dat onderzoek zullen naar verwachting medio september 1997 worden gepubliceerd.

2.5 Materieelbeheer

Per 1 januari 1996 is het Besluit Materieelbeheer 1996 in werking getreden. De rijksbrede regelgeving is door Defensie vertaald in eigen Defensie-richtlijnen. Voor 1996 en 1997 is nog sprake van een proefpe-riode, in 1998 zal een evaluatie plaatsvinden.

De ad onderzocht het materieelbeheer in het kader van de algemene controletaak. De krijgsmacht delen voldeden in opzet aan de eisen van de regelgeving. Dit gold niet voor het kerndepartement en Dico (met uitzondering van de agentschappen). Bij het onderzoek naar de uitvoering kwam naar voren dat het opstellen en uitvoeren van telen controle-plannen voor de vereiste voorraadopnamen nog aandacht vereist. Voorts bleek dat in de praktijk de regelgeving niet uniform werd toegepast. Oorzaak was dat kernbegrippen zoals centrale voorraad en inventaris-goederen nog niet eenduidig gedefinieerd waren. Het ministerie is voornemens nadere richtlijnen te verstrekken ter uitvoering van het Besluit Materieelbeheer. De Rekenkamer vertrouwt erop dat hiermee de gesignaleerde tekortkomingen adequaat worden opgelost.

2.6 Voorschotten F-16

Reeds enige jaren is gepoogd te komen tot verrekening van openstaande F-16 voorschotten. Met de desbetreffende voorschotten was in totaal f 499 miljoen gemoeid. In 1996 zijn, na onderzoek naar aanvul-lende bewijsvoering, deze voorschotten geheel verrekend, met uitzon-dering van f 42 miljoen. Het gaat om een voorschot aan Fokker, waarvoor Fokker nog niet de gewenste bewijsvoering heeft verstrekt. Uiterlijk juli 1997 zal dit gebeuren.

Bij de controle op het multilaterale F-16 project werken de rekenkamers van de deelnemende landen al sinds 1979 samen. In een gezamenlijke notitie over de «lessons learned» zullen zij dit jaar aangeven welke knelpunten zich voor hebben gedaan als gevolg van het afgesloten contract, in het bijzonder de prijsstelling, en de controleproblemen die daaruit voortkwamen. Op basis van deze notitie zal de Rekenkamer eind 1997 rapporteren aan de Staten-Generaal.

In 1997 zal een inhaalactie worden uitgevoerd ter verkrijging van bewijs

voor een rechtmatige verrekening. Verder zijn inmiddels drie verificatieplannen (in concept) gereed en moeten er nog vier worden opgesteld. Het effect van deze maatregelen op het verrekenen van voorschotten zal de Rekenkamer blijven volgen. Naast de F-16 voorschotten is ook de verrekening van andere Foreign Military Sales voorschotten een probleem.

2.7 Aanbestedingen

2.7.1 Offerteproces

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 deed de Rekenkamer onderzoek naar het financieel beheer rond het verwervingsproces van goederen en diensten bij het Ministerie van Defensie. De Rekenkamer concludeerde toen dat de opzet van het offerteproces ondanks enige tekortkomingen van zodanige kwaliteit was dat een adequate beoordeling van prijsoffertes mogelijk was. De uitvoering vertoonde echter in het bijzonder bij de Centrale Organisatie en de Koninklijke Marine een aantal knelpunten bij de keuze van de verwervingsmethode, voorselectie van leveranciers en de afweging tot concurrentiestelling. Het offerteproces bij de Centrale Organisatie en de Koninklijke Marine werd als matig aangemerkt. De Rekenkamer beval de minister aan om de haalbaarheid van één leverancierscartotheek voor het gehele departement te doen onderzoeken en om bij de Koninklijke Marine de waarborg van fiattering van bestelorders op het voorgeschreven niveau te versterken. De minister nam deze aanbevelingen over.

Uit nader onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat er nog geen sprake is van één leverancierscartotheek, doch dat de krijgsmachtdelen wel bij elkaar gebruik kunnen maken van de bestaande cartotheken. Er wordt momenteel gewerkt aan het tot stand brengen van één cartotheek.

Bij zowel de Centrale Organisatie als de Koninklijke Marine bleken de problemen in administratieve organisatie en interne controle ten aanzien van offertebehandeling te zijn opgelost, zodat het instrumentarium voor een goede uitvoering van de werkzaamheden aanwezig is.

2.7.2 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De Europese aanbestedingsregels dienden in 1996 in de administratieve organisatie van de ministeries te zijn geïmplementeerd. Vanaf 1997 zal de naleving van de aanbestedingsregelgeving onder de reikwijdte van de accountantsverklaring vallen. Bij het Ministerie van Defensie zijn de Europese aanbestedingsregels geïmplementeerd in de administratieve organisatie. Voor de toepassing van de regelgeving constateerde de AD dat er zich bij het directoraat-generaal Materieel en de directies Materieel bij de krijgsmachtdelen nauwelijks problemen voordeden. Bij de overige dienstonderdelen verdient dit punt overigens de nodige aandacht.

2.8 Begrotingsvoorbereiding vredesoperaties

In het rapport Financieel inzicht in vredesoperaties (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 250, nrs. 1–2) had de Rekenkamer kritiek op het ramen van uitgaven voor vredesoperaties. De Rekenkamer concludeerde dat het ministerie onvoldoende inzicht had in de totale werkelijke uitgaven voor het uitvoeren van vredesoperaties. Defensie raamde uitsluitend additionele uitgaven. Dat zijn uitgaven boven op de normale bedrijfsvoering. Bovendien was een aantal direct aan vredesoperaties toe te schrijven extra uitgaven ten onrechte niet als additioneel aangemerkt. Ook hier trof de Rekenkamer interpretatieverschillen tussen de krijgsmachtdelen aan. Voor een afgewogen besluitvorming over inzet en prioriteiten bij vredesoperaties en voor de beheersbaarheid van de kosten

op langere termijn achtte de Rekenkamer inzicht in de totale werkelijke uitgaven noodzakelijk.

Naar aanleiding van vragen van de Staten-Generaal heeft de minister toegezegd de Rekenkamer tegemoet te komen. Hij is voornemens representatieve kengetallen te ontwikkelen voor gemiddelde kosten per militair of eenheid waarbij ook het apparaat wordt meegerekend.

2.9 Accountantscontrole

De AD heeft een goedkeurende verklaring gegeven bij de financiële verantwoording 1996 van het departement en van de agentschappen DCC en DGWT.

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.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Ministerie van Defensie zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van het Ministerie van Defensie 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 1996, Defensie (x 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	13 703,4	13 707,8	569,2
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	13 688,4	13 693,3	569,2
Fouten en onzekerheden	15,0	14,5	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 399 miljoen respectievelijk f 136 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar oordeel op dit punt herzien

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage. Het betrof ondeugdelijke weergave, onrechtmatigheden en onzekerheid over de rechtmatigheid bij artikel 09.02 Personeel en materieel Dico en 09.03 Investerings Dico. Oorzaken waren onjuiste begrotingsbelasting, gebrekkige prestatieverklaringen, onvoldoende controleerbare vastleggingen en functievermenging. Deels werden de problemen veroorzaakt doordat Dico nog in een opbouwfase verkeerde.

4.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen. Overigens stelde de Rekenkamer vast dat de AD hiervoor veel oneigenlijke, aanvullende werkzaamheden heeft moeten verrichten.

De oorzaak is dat de informatie die FEZ en krijgsmachtdelen aanleveren tekort schiet.

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatie-voorziening en kengetallen».

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	40 382,7	40 382,7
Niet beoordeeld ¹	35 301,3	6 120,9
Beoordeeld	5 081,4	34 261,8
geen belangrijke fouten/onzekerheden	5 080,9	34 261,8
belangrijke fouten/onzekerheden	0,5	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer stelde vast dat er sprake was van ondeugdelijke weergave van de liquide middelen. Oorzaak hiervan was dat er een bedrag was verantwoord, dat niet aanwezig was.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer 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. In 1996 is totaal f 992,3 miljoen aan voorschotten afgerekend. De Rekenkamer is – overigens – van oordeel dat de afrekeningen rechtmatig waren.

4.4 Financiële verantwoording agentschap Duyverman Computer Centrum

Het DCC is een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1996 bedroeg het totaal van de baten f 152,2 miljoen en het totaal van de lasten f 147,6 miljoen; het voordelig resultaat over 1996 was derhalve f 4,6 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 10,3 miljoen en f 25,8 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1996 bedroegen f 148 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.

4.5 Financiële verantwoording agentschap Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

DGWT is een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1996 bedroeg het totaal van de baten f 156,7 miljoen en het totaal van de lasten f 149,5 miljoen; het voordelig resultaat over 1996 was derhalve f 7,2

miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 4,9 miljoen en f 6 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1996 bedroegen f 11,7 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.

4.6 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 niet geheel voldoet aan de eerstgenoemde eis. Reden hiervoor is dat een bedrag van f 4,1 miljoen aan uitgaven ondeugdelijk is weergegeven. Daarnaast is een bedrag van f 0,5 miljoen ondeugdelijk weergegeven onder liquide middelen in de saldibalans.

- Aan de tweede eis voldoet de verantwoording met uitzondering van:
- een bedrag van f 10,4 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon krijgen;
 - een bedrag van f 0,03 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen;
 - een bedrag van f 15 miljoen aan verplichtingen waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon krijgen.

De financiële verantwoordingen van de twee agentschappen voldeden aan beide eisen.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
U 09.02	Personeel en materieel Dico	231,1	2,1	Ondeugdelijke weergave, onjuist, verkeerde artikel belast	4.1
			10,4	Onzekerheid over de rechtmatig- heid, tekortkomingen in de admini- stratieve organisatie	4.1
U 09.03	Investeringen Dico	3,5	2,0	Ondeugdelijke weergave, onjuist, verkeerde artikel belast	4.1
Totaal fouten/onzekerheden			14,5		

Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
U 09.02	Personeel en materieel Dico	244,6	0,03	Onrechtmatig, niet naleven regel- geving	4.1
			15	Onzekerheid over de rechtmatig- heid, tekortkomingen in de admini- stratieve organisatie	4.1
Totaal fouten/onzekerheden			15		

Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
3	Liquide middelen	47,5	0,5	Ondeugdelijke weergave, onjuist	4.2

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET
MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING
EN MILIEUBEHEER**

Inhoud

	Samenvatting	143
1	Inleiding	143
2	Financieel beheer	144
2.1	Administratieve organisatie	144
2.1.1	Algemeen	144
2.1.2	Opzet en werking	144
2.1.3	Geautomatiseerde gegevensverwerking	145
2.1.4	Contract- en materieelbeheer	146
2.1.5	Europese aanbestedingsrichtlijnen	146
2.2	Toezicht en controle	146
2.2.1	Algemeen	146
2.2.2	Volkshuisvesting	146
2.2.3	Milieubeleid	147
2.3	Inzet externen	147
2.4	Bruteringsoperatie	148
2.5	Huisvestingstransacties andere ministeries	148
2.6	Voorafgaand toezicht	149
2.7	Accountantscontrole	149
3	Bezwaaronderzoek informele opdrachten	150
4	Financiële verantwoording	151
4.1	Rekening	151
4.2	Toelichting bij de rekening	151
4.3	Saldibalans met toelichting	152
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	152

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer oordeelt met uitzondering van de toelichting positief over de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In de verplichtingen, uitgaven en de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan. Zij heeft bij haar onderzoek kunnen steunen op de bevindingen van de departementale accountantsdienst.

Bij een aantal onderdelen van het financieel beheer plaatst de Rekenkamer kanttekeningen. Niet alleen in de opzet maar vooral in de werking van de administratieve organisatie constateerde de Rekenkamer tekortkomingen, zoals het niet naleven van procedures en werkinstructies. Deze tekortkomingen hebben geleid tot veel aanvullende werkzaamheden van de verbijzonderde controle of de departementale accountantsdienst. De Rekenkamer vraagt voor dit onderdeel expliciete aandacht van de minister.

Op het terrein van de automatisering is nog geen optimale situatie bereikt. De Rekenkamer beveelt aan om prioriteit te geven aan het realiseren van het departementale informatiebeveiligingsbeleid conform het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst.

De Rekenkamer vindt dat het ministerie de argumenten om externen in te zetten onvoldoende heeft vastgelegd en daarbij niet alle specifieke integriteitsrisico's heeft onderkend.

Positiever is de Rekenkamer over de uitvoering van het toezicht-en controlebeleid. Desondanks zou het toezicht kunnen worden versterkt door afspraken te maken over de inhoud van de jaarlijkse verantwoordingen. De bruteringsoperatie is volgens de Rekenkamer in 1996 positief verlopen.

De Rekenkamer stelde vast dat het financieel beheer bij het aangaan van informele opdrachten was verbeterd. Voor een bezwaarprocedure ziet de Rekenkamer dan ook geen reden meer.

1 INLEIDING

Overdrachtsuitgaven bepalen voor ruim 70% de uitgaven van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (f 8,3 miljard). Deze overdrachtsuitgaven zijn op te splitsen in inkomensoverdrachten aan met name gezinnen (bijna f 2,9 miljard ofwel 35%) en kapitaaloverdrachten aan lagere overheden (f 3 miljard ofwel 36%). Een andere omvangrijke geldstroom betreft investeringen en het onderhoud van gebouwen voor de rijkshuisvesting (bijna f 1,3 miljard ofwel 16%).

Bepalend voor de inkomensoverdrachten (f 2,4 miljard) zijn de uitgaven voor de Individuele Huursubsidie.

De kapitaaloverdrachten bestaan enerzijds uit budgetten voor lagere overheden, zoals het Stadsvernieuwingsfonds (f 1,1 miljard) en het Besluit Woninggebonden subsidies (f 0,5 miljard). Anderzijds gaat het om budgetten voor het milieubeleid (f 0,7 miljard). De uitgaven voor Bodem, Geluid en Verkeer vormen daarvan de hoofdmoot.

De verantwoordelijkheid voor het budget en de uitvoering van het milieu- en huisvestingsbeleid is de afgelopen jaren gedeeltelijk overgedragen aan organisaties buiten de rijksoverheid. Bij de volkshuisvesting

gaat het om de woningcorporaties en lagere overheden. Bij het milieubeleid gaat het om de provinciale en gemeentelijke overheden. Door de overgang naar gedecentraliseerde uitvoering van regelingen dienden de organisatie van het ministerie en de wijze van toezicht aangepast te worden. Deze aanpassing werd in de loop van 1996 voltooid.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van VROM. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister gecorrespondeerd. Haar reactie is in dit rapport verwerkt. Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Administratieve organisatie

2.1.1 Algemeen

De Rekenkamer stelde vast dat de opzet en werking van de administratieve organisatie bij de verschillende dienstonderdelen van het ministerie op onderdelen tekortkomingen vertoonden. Daardoor is de departementale accountantsdienst (AD) genoodzaakt voor zijn oordeelsvorming vast te blijven houden aan een overwegend gegevensgerichte controle-aanpak.

2.1.2 Opzet en werking

De tekortkomingen in de opzet betreffen vooral de onvolledige beschrijving van een deel van de administratieve organisatie of verouderde procedures. Het aantal tekortkomingen in de werking van de administratieve organisatie is opvallend.

Bij de Centrale Sector (CS) werden bijvoorbeeld verplichtingen niet tijdig in de administratie vastgelegd, zodat aan het einde van het jaar aanvullende werkzaamheden nodig waren om tot een goede stand van de verplichtingen te komen.

Bovendien bleek dat het controlebeleid van de directies bij het afwikkelen van voorschotten te wensen overliet.

Bij het totstandkomen van convenanten bij het directoraat-generaal Milieubeheer (DGM) boden de gevolgde procedures onvoldoende waarborgen voor een volledige vastlegging in de verplichtingenadministratie. Bij het onderzoek naar convenanten merkte de Rekenkamer in november 1995 al op dat het gebruikte convenantenregister onvolledig was. De AD kon de financiële verantwoording van het DGM pas van een goedkeurende verklaring voorzien door het verrichten van aanvullende werkzaamheden, met name bij de afwikkeling van voorschotten.

Bij het directoraat-generaal voor de Volkshuisvesting (DGVH) bleek bij de controle van de subjectsubsidies en het artikel personeel en materieel een groot aantal procedurele fouten vanwege het niet nakomen van

werkinstructies. Ook bij de Rijks Planologische Dienst (RPD) bleken bij de materiële uitgaven en uitgaven voor onderhoud vele procedurele tekortkomingen.

Bij de Rijksgebouwendienst (Rgd) tenslotte werd vastgesteld dat de procedures bij de realisering van huisvestingsprojecten onvoldoende werden nageleefd ofwel dat de verrichte toetsingswerkzaamheden niet expliciet zichtbaar werden gemaakt.

Prestatieverklaringen moeten beter worden onderbouwd. Daarnaast moet meer aandacht worden besteed aan functiescheiding tussen de bij een bouwproject betrokken partijen.

De Rekenkamer is van oordeel dat de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer op de genoemde punten tekortkomingen vertoont. Deze tekortkomingen hebben geleid tot veel aanvullende werkzaamheden van de verbijzonderde interne controle of de AD.

2.1.3 Geautomatiseerde gegevensverwerking

2.1.3.1 Beveiligingssysteem

Per 1 januari 1995 is het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) in werking getreden.

Het ministerie heeft daarop het Statuut voor de informatiebeveiliging VROM geënt, dat met ingang van 1 januari 1996 van kracht is geworden. De individuele diensten zijn primair verantwoordelijk voor het bepalen van het informatiebeveiligingsbeleid en de invoering. De Centrale Directie Informatie en Organisatie heeft de diensten verzocht om een activiteitenplan 1996 op te stellen. De verschillende dienstonderdelen hebben hieraan in 1996 niet of in onvoldoende mate gehoor gegeven. Bij het DGM en de RPD zijn inmiddels activiteitenplannen opgesteld en is in 1997 met de uitvoering begonnen. Bij de CS verkeren de werkzaamheden in een beginfase, evenals bij het DGVH. Het ziet er niet naar uit dat het ministerie eind 1997 al volledig zal voldoen aan het VIR.

Gezien het belang van een optimaal functionerende geautomatiseerde informatievoorziening beveelt de Rekenkamer aan om prioriteit te geven aan de realisering en uitvoering van het informatiebeveiligingsbeleid.

2.1.3.2 Personeelssysteem

In 1996 werd door de AD een VROM-breed onderzoek ingesteld naar het beheer van het zogenaamde PeRCC-systeem (personeelssysteem dat door het RCC wordt verwerkt).

Er bleken op onderdelen nog beheersmatige verbeteringen aan te brengen zijn, maar het beheer voldeed zowel bij de Centrale Directie Personele Zaken (CDPZ) als bij de diensten aan de eisen.

2.1.3.3 Systeem voor financiële administratie

In 1996 werd door de AD een onderzoek uitgevoerd naar het beheer en de inrichting van het geautomatiseerde systeem voor de financiële administratie: het zogenaamde Systeem Begrotings Beheer Een op Een Registratie systeem (SBB/EERSt) bij de RPD, het DGM en de Rgd.

Procedures, maatregelen en werkinstructies bleken niet of onvoldoende te zijn beschreven. Uit het oogpunt van ordelijk en controleerbaar financieel beheer behoeft het systeem verbetering. Inmiddels is een aantal procedures beschreven of is toegezegd dit te doen.

2.1.4 Contract- en materieelbeheer

Met ingang van 1 januari 1996 zijn het Besluit Materieelbeheer en «de Regeling Contractbeheer» van toepassing. Deze besluiten bevatten eisen te stellen aan een rechtmatig en doelmatig materieelbeheer bij het Rijk. Zo moet een inventarisadministratie ontwikkeld worden en er moeten contractenregisters worden aangelegd. De nieuwe richtlijnen zijn door de Centrale Directie Financieel-Economische Zaken (CDFEZ) vertaald in een VROM-richtlijn.

De implementatie van de richtlijnen verliep bij nagenoeg alle diensten traag. Daarnaast werden de procedures voor materiële uitgaven en onderzoeksuitgaven binnen het ministerie onvoldoende nageleefd. Bij de diensten bleek dat afzonderlijke contractenregisters niet zijn ingevoerd. Ook ontbrak een goederen- en inventarisadministratie. Omdat er geen centrale registratie is van mantel- en standaardovereenkomsten, zijn de afzonderlijke diensten daarvan niet van het bestaan op de hoogte. Het risico daarvan is dat verplichtingen kunnen worden aangegaan tegen te hoge tarieven. Inmiddels is besloten de voorschriften te evalueren en zonodig te verduidelijken of te herzien.

De Rekenkamer meent dat het ministerie meer aandacht voor de naleving van de richtlijnen voor het contract- en materieelbeheer dient te hebben.

2.1.5 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De VROM-richtlijn voor contract- en materieelbeheer is ook belangrijk in verband met de Europese richtlijnen voor aanbesteding van overheidsopdrachten. De naleving van die richtlijn vormt onderdeel van de accountantscontrole.

Binnen VROM is een forum opgericht voor advies aan alle dienstonderdelen over de toepassing van de EG-regelgeving, waaraan de AD als adviseur deelneemt. In 1996 zijn de voorgeschreven procedures niet altijd strikt nageleefd. Het betrof vier gevallen met een totaal financieel belang van ongeveer f 2 miljoen. Uit dossiers bleek niet dat de offertes getoetst waren. In sommige gevallen ontbrak in de dossiers een onderbouwing voor de afwijking. Er is vastgesteld dat in situaties waarin Europese aanbesteding verplicht was, dit niet is gebeurd.

Met de AD benadrukt de Rekenkamer dat het naleven van de desbetreffende richtlijn vanaf 1997 onder de reikwijdte van de accountantsverklaring valt.

2.2 Toezicht en controle

2.2.1 Algemeen

De uitvoering van belangrijke delen van het beleid is opgedragen aan andere overheden of uitvoerende organisaties. Onder die omstandigheden is een goede regeling en uitvoering van toezicht en controle van bijzonder belang. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op die aspecten bij volkshuisvestings- en milieubeleid.

2.2.2 Volkshuisvesting

Op het terrein van de volkshuisvesting bracht de Rekenkamer in 1996 het rapport «Toezicht op woningcorporaties» uit. De Rekenkamer concludeerde dat het toezichtstelsel in de sociale huursector nog niet goed werkte en tekortschoot in de opzet. Het ministerie verkreeg daardoor

niet genoeg inzicht in de prestaties van de sociale huursector (de woningcorporaties). Ook van het toezicht door de gemeenten wist het ministerie te weinig. Recent is met de Tweede Kamer overlegd over een wijziging van het toezicht. Dit overleg heeft tot een grote mate van overeenstemming geleid.

De directies van het DGVH voerden een eigen toezichten controlebeleid. De opzet en werking van dat beleid wordt gecontroleerd door de AD, die positief oordeelde.

De uitvoering van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) (uitgaven 1996 f 249,7 miljoen) is een aandachtspunt, omdat dit grotendeels is overgelaten aan de budgethouders: de lagere overheden. Pas in het jaar 2000 zal een tussentijdse evaluatie plaatsvinden. De voorgeschreven jaarlijkse verantwoordingen gaven onvoldoende zicht op de tot nu toe geleverde prestaties. Aanbevolen wordt het toezicht op de uitvoering van het BLS te verbeteren.

2.2.3 Milieubeleid

Ook voor de subsidieregelingen op milieugebied voerden de betrokken directies een toezicht- en controlebeleid. Bij het afvalbeleid was sprake van een juiste invulling. De controle-aanpak op het terrein van geluid en verkeer was op onderdelen niet toereikend. De adviezen ter verbetering zijn opgevolgd. Positief was het oordeel over het door de directie Bodem uitgevoerd beleid. Uit het onderzoek van de AD is echter wel gebleken dat de administratieve organisatie bij een aantal provincies nog niet voldeed aan de eisen. Daarnaast bleek dat externe accountants, die door de provincies werden ingeschakeld, onvoldoende aandacht schonken aan de door de provincies getroffen beheersingsmaatregelen van specifieke risico's bij grotere projecten.

De Rekenkamer oordeelt positief over de uitvoering van het toezicht- en controlebeleid van het ministerie. Gelet op de uitkomsten kan dit nog worden verbeterd door in het kader van de wet- en regelgeving afspraken te maken over de inhoud van de jaarlijkse verantwoordingen door de budgethouders.

2.3 Inzet externen

De Rekenkamer rapporteerde in mei 1997 over een door haar uitgevoerd onderzoek naar de inzet van extern personeel bij het Ministerie van VROM in de voorafgaande jaren.

Het ministerie bleek niet vooraf systematisch vast te leggen welke argumenten hiervoor gelden. Alleen bij de AD zijn die argumenten vooraf vastgelegd. De Rekenkamer stelde vast dat het ministerie wel inzicht heeft in de financiële omvang van de inzet van extern personeel.

De Rekenkamer acht het een taak van de CDFEZ als concerncontroller inzicht te verwerven in de argumenten voor de inzet van externen. De minister gaf in haar reactie aan deze taakopvatting te delen.

Uit het onderzoek bleek ook dat de directoraten-generaal niet alle specifieke integriteitsrisico's onderkennen bij de inzet van extern personeel. Zij hebben geen speciale maatregelen genomen om deze risico's inzake besluitvorming door betrokken ambtenaren te beperken. Het algemene integriteitsbeleid van het ministerie, zoals dat eerder door de Rekenkamer is onderzocht¹, bleek niet voldoende te zijn uitgewerkt en in praktijk gebracht. In haar reactie zegde de minister toe meer aandacht te willen besteden aan het integriteitsbeleid voor de inzet van externen.

¹ Rapport Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 655, nrs. 1–2).

2.4 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 dat rapport meldde de Rekenkamer de afwikkeling van de bruteringsoperatie te zullen volgen en daarvan verslag te doen in haar jaarlijkse rapporten bij de financiële verantwoording.

De Rekenkamer besteedde in 1996 aandacht aan het controlebeleid bij de afwikkeling van voorschotten en de rentebijdrage herfinancieringsverliezen. Daarnaast ging de Rekenkamer na of het ministerie rekening hield met de eerder gemaakte opmerkingen die met name betrekking hadden op het automatiseringsaspect.

Het ministerie rapporteerde in juli 1997 in het kader van de rapportage «Grote Projecten» over de voortgang van de bruteringsoperatie aan de Tweede Kamer. Het Audit Committee heeft de uitvoering van de bruteringsoperatie in 1996 door de Projectorganisatie Bijdrage Vaststelling en Herziening (BVH) te Zwolle laten onderzoeken door de AD. De Rekenkamer heeft gebruik gemaakt van de resultaten van dat onderzoek.

De opzet en werking van de administratie voor de definitieve vaststelling van de bruteringsbedragen en de rentebijdrage herfinancieringsverliezen bleken toereikend. Voor de rentebijdrage herfinancieringsverliezen vonden in 1996 nog geen betalingen plaats. Volgens de AD is het bruteringsproces op een ordelijke en toereikende wijze uitgevoerd. De rechtmatigheid was in voldoende mate gewaarborgd. Ook de opzet en werking van het reviewbeleid bij de opgaven voor de afwikkeling en de aanvragen voor de bijdrage herfinancieringsverliezen door de woningbeheerders, bleken toereikend.

De AD tekende bij haar goedkeurend oordeel aan dat extra inzet en maatregelen nodig waren om tekortkomingen in de automatiseringsomgeving te ondervangen. De geautomatiseerde gegevensverwerking bevatte te weinig waarborgen om de betrouwbare gegevensverwerking bij voortdurende te verzekeren.

De kanttekening van de AD sloot aan bij het Rekenkamerrapport Balansverkorting Volkshuisvesting (mei 1996) waarin onder andere het cliëntensysteem en de toegangsbeveiliging van de computerapparatuur bij het BVH werden onderzocht. Uit dit vervolgonderzoek bleek dat het ministerie in 1996 een aantal verbeteringen heeft gerealiseerd, waaronder de aanpassing van het beheersplan. Nog niet opgelost zijn echter tekortkomingen in de toegang tot het systeem zoals functiescheiding, autorisatie, programmabeheer en controleerbaarheid. De risico's moesten worden afgedekt door aanvullende maatregelen in de gebruikersorganisatie en werkzaamheden van de verbijzonderde interne controle.

Destijds is door het ministerie gekozen voor een kleinschalige automatiseringsomgeving. Hierdoor waren afdoende maatregelen niet altijd efficiënt en/of technisch mogelijk. Inmiddels is daarom besloten de aanvullende controles formeel in de gebruikersorganisatie op te nemen.

2.5 Huisvestingstransacties andere ministeries

In het rechtmatigheidsonderzoek 1995 merkte de Rekenkamer onder punt 2.8 op dat de verantwoording onvolledig was, vanwege het ontbreken van de verantwoording van uitgaven van de ministeries van

Justitie en van Verkeer en Waterstaat, die naar hun aard in de verantwoording van vrom opgenomen hadden moeten worden. In het Koninklijk Besluit van 14 juli 1989 (Stb. 1989, 320) is namelijk de zorg voor de rijkshuisvesting opgedragen aan de minister van VROM. De Rekenkamer heeft hiernaar een vervolgonderzoek uitgevoerd.

Uit een door de Rgd uitgevoerde inventarisatie bleek dat het bij circa 30 transacties (voor meer dan f 6,6 miljoen) niet duidelijk was of die ten laste van de Rgd-begroting moesten worden gebracht. De Rgd heeft dit op adequate wijze in de financiële verantwoording toegelicht. Daarbij werd toegezegd dat de specifieke verantwoording nader uitgezocht zou worden.

De Rekenkamer stelde vast, dat de Rgd de nodige acties had ondernomen. Er is echter nog geen zodanige situatie bereikt, dat volledig voldaan wordt aan de bepalingen van het Koninklijk Besluit.

2.6 Voorafgaand toezicht

In punt 2.3.4 van het rechtmatigheidsonderzoek 1995 rapporteerde de Rekenkamer dat de Rgd in strijd met de bepalingen van de minister van Financiën had gehandeld door verplichtingen aan te gaan zonder vooraf de desbetreffende bestedingsprogramma's ter goedkeuring voor te leggen aan de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). In het kader van het zogenaamde voorafgaand toezicht dient het ministerie voor een aantal aangewezen begrotingsartikelen voor alle nieuwe verplichtingen vanaf f 1 miljoen incidentele kredietopening aan te vragen. Omdat denkbaar was dat de desbetreffende regelgeving onvoldoende rekening hield met de dynamiek van de bouw- en onderhoudsprocessen van de Rgd beval de Rekenkamer aan met de minister van Financiën hierover in overleg te treden.

Uit het vervolgonderzoek van de Rekenkamer bleek dat inderdaad overleg was gevoerd met als resultaat dat de bepalingen voor het voorafgaand toezicht die in 1997 ingevoerd moeten zijn, inmiddels zijn aangepast. Er is rekening gehouden met het meerjarige karakter van sommige bouw- en onderhoudsprocessen. Voor 1996 gold derhalve nog de oude regeling.

De Rekenkamer constateerde dat twee transacties, één in januari 1996, de andere in december 1996, in strijd met de regeling vooraf niet ter goedkeuring waren voorgelegd aan de IRF. Het gaat om in totaal f 74,1 miljoen (artikel 01.11 Justitie/JR van hoofdstuk XIB). Overigens ging de IRF nadien wel accoord met de genoemde transacties. Om die reden verbindt de Rekenkamer aan deze nalatigheden geen gevolgen voor haar oordeel over de financiële verantwoording.

2.7 Accountantscontrole

De AD heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1996 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1996. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

3 BEZWAARONDERZOEK INFORMELE OPDRACHTEN

In het rechtmatigheidsonderzoek 1995 over het Ministerie van VROM rapporteerde de Rekenkamer over het verstrekken van informele opdrachten door het ministerie. De Rekenkamer concludeerde dat het financieel beheer bij het aangaan van informele opdrachten bij VROM niet was verbeterd ten opzichte van de voorgaande jaren. In het rechtmatigheidsonderzoek 1996 onderzocht de Rekenkamer of op dit punt verbetering was opgetreden. Daarbij is overwogen of bezwaar gemaakt moest worden in de zin van artikel 55 eerste lid van de Comptabiliteitswet (CW), indien er in onvoldoende mate verbetering was opgetreden.

Op basis van artikel 30, eerste lid van de CW mogen privaatrechtelijke rechtshandelingen van meer dan f 2 500 slechts schriftelijk plaatsvinden. Op basis van artikel 30, tweede lid van de CW mogen privaatrechtelijke rechtshandelingen van meer dan f 100 000 slechts bij schriftelijke overeenkomst plaatsvinden. Een voorwaarde voor een ordelijk financieel beheer bij het aangaan en vastleggen van verplichtingen is dat de regelgeving en de procedures eenduidig zijn. Het verschijnsel informele opdrachten deed zich bij meer onderdelen van het ministerie voor. De Rekenkamer stelde vast dat het ministerie na de aankondiging van het bezwaaronderzoek acties is gestart om de regelgeving en procedures te verhelderen.

De regelgeving is aangescherpt. De bestaande richtlijn van de Centrale Directie Financieel Economische Zaken (CDFEZ) is herzien. De nieuwe richtlijn vereist de toestemming van het hoogste niveau van een Directoraat-Generaal of directie en werd in april 1997 vastgesteld. In principe wordt een veto uitgesproken over informele opdrachten. Slechts in uitzonderlijke situaties zou het denkbaar zijn dat op informele wijze een verplichting wordt aangegaan.

De Rekenkamer stelde vast dat de herziene richtlijn voor informele opdrachten onder de aandacht van de diverse dienstonderdelen is gebracht. Gelet op de ingangsdatum is het nog te vroeg om nu al een uitspraak te doen of het beoogde effect wordt bereikt. Het was voor de Rekenkamer niet mogelijk een volledig beeld te krijgen van het aantal afgesloten informele opdrachten. Hoewel in de bestaande regelgeving was opgenomen dat een afzonderlijke registratie hiervan moest worden bijgehouden, constateerde de Rekenkamer dat met uitzondering van het DGM er van een dergelijke registratie geen sprake was. De controlebevindingen van de interne controle-eenheden en de AD zijn registraties «achteraf».

De Rekenkamer stelde vast dat de informele opdrachten nadien wel contractueel werden vastgelegd, dan wel schriftelijk werden bevestigd. Vanwege deze schriftelijke bevestiging achteraf, verbond de Rekenkamer hieraan geen negatieve gevolgen voor haar oordeel over de financiële verantwoording.

De Rekenkamer meent dat de meeste informele opdrachten via de reguliere procedures administratief afgehandeld hadden kunnen worden. Zij beveelt aan de planning van de werkzaamheden te verbeteren.

Alles overziende concludeert de Rekenkamer, dat in 1996 het verschijnsel informele opdrachten nog voorkwam maar dat:

- de ontwikkelingen met name bij het dgm gunstig zijn vanwege de daling van het aantal informele opdrachten;
- er maatregelen getroffen zijn die een verbetering van de situatie kunnen bewerkstelligen;
- de te nemen maatregelen op hoog ambtelijk niveau zijn ingezet;

– het financieel belang van de informele opdrachten relatief gezien niet groot is (circa 1% van het totale aantal opdrachten) en het risico door de genomen maatregelen beperkt is.

De Rekenkamer heeft derhalve besloten om geen bewaar te maken conform artikel 55, lid 1 van de CW.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

De begroting van het Ministerie van VROM bestaat uit twee delen: een gedeelte voor de rijkshuisvesting en een gedeelte voor de overige taken van het ministerie. De rekening 1996 van het Ministerie van VROM bestaat derhalve uit verschillende staten voor het gehele ministerie (exclusief de rijkshuisvesting) en afzonderlijk voor de rijkshuisvesting.

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de staten van de rekening 1996 van het Ministerie van VROM 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.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1996, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (exclusief rijkshuisvesting, x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	5 543,4	6 789,8	251,0
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	5 543,4	6 789,8	251,0
Fouten en onzekerheden	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 104,8 miljoen respectievelijk f 35,8 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.

Overzicht 2 laat de totaalbedragen zien waaruit de staten van de rekening 1996 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.

Overzicht 2. Bedragen van de rekening 1996, Rijkshuisvesting (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	1 643,2	1 531,9	97,9
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	1 643,2	1 531,9	97,9
Fouten en onzekerheden	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 99,6 miljoen respectievelijk f 45,2 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.

4.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening van het Ministerie van VROM over 1996 nog niet aan de eisen voldoet. De Rekenkamer mist vooral een beeld van de kwaliteit van het financieel

beheer en een beschrijving van ontwikkelingen op het terrein van het controlebeleid (behalve wat betreft het beleid misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen), de administratieve organisatie en de interne controle. Een algemene inleiding bij de toelichting is gewenst. Eveneens zet de Rekenkamer vraagtekens bij de toelichting als zelfstandig leesbaar stuk. Ook de artikelsgewijze toelichting voldoet niet aan de eisen, in het bijzonder door het ontbreken van een toelichting op de artikelen die betrekking hebben op de RPD en op de meeste begrotingsartikelen van het DGVH.

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatievoorziening en kengetallen».

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

4.3 Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staat een debet- en creditbedrag van f 166 280,3 miljoen. Van het debetbedrag heeft de Rekenkamer f 126 122,7 miljoen niet beoordeeld, van het creditbedrag f 67 265,0 miljoen niet.

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

Overzicht 3. Saldibalans 1996, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	166 280,3	166 280,3
Niet beoordeeld ¹	126 122,7	67 265,0
Beoordeeld	40 157,6	99 015,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	40 157,6	99 015,3
Fouten en onzekerheden	0	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemene gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de informatie over de afgerekende voorschotten, die in de toelichting op de saldibalans is opgenomen. Zij heeft onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In 1996 is in totaal f 2 040 miljoen aan voorschotten afgerekend. De Rekenkamer is van oordeel dat de afrekeningen rechtmatig waren.

4.4 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, met uitzondering van de toelichting bij de rekening. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Inhoud

	Samenvatting	155
1	Inleiding	155
2	Financieel beheer	156
2.1	EG-aanbestedingsrichtlijnen	156
2.2	Financieringssysteem Rijkswaterstaat	157
2.3	Rijksbijdragen NV Nederlandse Spoorwegen	157
2.3.1	Algemeen	157
2.3.2	Nieuwe relatie tussen rijk en NS	157
2.3.3	Financiële gevolgen	159
2.3.4	Conclusies	161
2.3.5	Reactie minister	161
2.4	Aanleg Maaskaden	162
2.5	Onderzoeks- en overige contracten	163
2.6	Accountantscontrole	163
3	Bezwaaronderzoeken	163
3.1	Wet verontreiniging oppervlaktewateren	163
3.1.1	Inleiding	163
3.1.2	Bevindingen	164
3.1.3	Conclusie	164
3.2	Grond-, water- en wegenbouwcontracten	165
4	Financiële verantwoording	165
4.1	Rekening	165
4.2	Toelichting bij de rekening	166
4.3	Saldibalans met toelichting	167
4.4	Agentschap KNMI	167
4.5	Agentschap RDR	168
4.6	Oordeel over de financiële verantwoording	168
	Bijlage	169

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In 100% van de verplichtingen, 99,7% van de uitgaven en 99,6% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan. Zij heeft bij haar onderzoek kunnen steunen op de bevindingen van de departementale accountantsdienst (AD).

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe de financiële verplichtingen van het Rijk op grond van de in juni 1995 met de NV Nederlandse Spoorwegen afgesloten overeenkomst op hoofdlijnen zich verhielden tot de bijdragen zoals die op grond van de tot 1 januari 1995 geldende wet- en regelgeving zijn verstrekt. Zij stelde vast dat de nadere invulling van deze overeenkomst nog niet is afgerond. Als gevolg hiervan kan voor de langere termijn niet precies worden aangegeven wat de daaruit voortvloeiende financiële verplichtingen zijn en is bij de bekostiging van de zogenaamde taaksector sprake van een open-einde regeling. De minister deelde deze mening niet. Volgens haar worden aan de bedragen weliswaar maxima gesteld, maar wordt voor elk afzonderlijk contract wel degelijk een prijs uitonderhandeld.

Vorig jaar voerde de Rekenkamer een bezwaaronderzoek uit naar het gevoerde financieel beheer rondom de ontvangsten op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, in het bijzonder het controlebeleid. Zij zag toen af van het maken van bezwaar, maar kondigde tegelijkertijd aan tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 1996 na te gaan of de toegezegde maatregelen daadwerkelijk waren genomen.

De Rekenkamer stelde vast dat de Rijkswaterstaat zich veel inspanning heeft getroost de maatregelen uit te voeren. Omdat hiermee meer tijd was gemoeid dan voorzien, kan nog geen definitieve uitspraak worden gedaan over de toereikendheid van het controlebeleid voor de langere termijn. De Rekenkamer spreekt echter de verwachting uit dat het controlebeleid voor de ontvangsten op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren voor 1997 toereikend is. Derhalve ziet zij af van het opnieuw maken van bezwaar op grond van artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

Tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 1997 zal de Rekenkamer aandacht besteden aan de afrekening van de rijksbijdrage Maaskaden ad f 155 miljoen die het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 1995 verstrekke. Tevens zal zij de ontwikkelingen bij de Rijkswaterstaat naar aanleiding van het «Interdepartementaal beleidsonderzoek: Financieringssysteem Rijkswaterstaat» volgen.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) heeft als kerntaken het bescherming bieden tegen het water, de zorg voor voldoende en schoon water, alsmede de zorg voor veilige, veelzijdige en verantwoorde bereikbaarheid over land en water, door de lucht en door middel van telecommunicatie.

Deze taken zijn een uitvloeisel van de passage in de Grondwet, die «de zorg voor de bewoonbaarheid van het land» tot zorg van de overheid verklaart. Om er uitvoering aan te kunnen geven, voert de minister van VenW het beheer over begrotingshoofdstuk XII en over het Infrastructuurfonds.

Met de uitvoering van de taken behorend tot begrotingshoofdstuk XII waren in 1996 voor een bedrag ad f 10,6 miljard aan uitgaven en een

bedrag ad f 1,9 miljard aan ontvangsten gemoeid. De belangrijkste uitgavenstromen betroffen de bijdrage aan het Infrastructuurfonds (f 4,9 miljard) en de bijdragen openbaar vervoer inclusief NV Nederlandse Spoorwegen (f 2,3 miljard). Aan de ontvangstenkant is de belangrijkste stroom de van de NV KPN ontvangen dividend, rente en aflossing (f 1,2 miljard).

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van VenW (hoofdstuk XII van de Rijksbegroting). Voor de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek dat is uitgevoerd bij het Infrastructuurfonds, wordt verwezen naar het eveneens in deze bundel opgenomen Rapport bij de financiële verantwoording 1996 van het Infrastructuurfonds. De Rekenkamer heeft over onderdelen van het bij het Ministerie van VenW uitgevoerd onderzoek met de minister gecorrespondeerd. Haar reactie is in dit rapport verwerkt.

Hoofdstuk 2 en 3 zijn respectievelijk gewijd aan het financieel beheer en bezwaaronderzoek. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1996, alsmede van het agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut en het agentschap Rijksdienst voor Radiocommunicatie.

Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

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 EG-aanbestedingsrichtlijnen

Sinds 1 augustus 1996 is bij het Ministerie van VenW de «Aanschrijving Europese aanbestedingen» (DJZ/FEZ/96/6533) van kracht. De aanschrijving heeft als doel de voorwaarden bij toepassing van de Europese richtlijnen aan te geven en de ministeriële verantwoordelijkheid helder te maken. Tevens dient de aanschrijving bekendheid met de Europese aanbestedingsrichtlijnen te bevorderen.

Een werkgroep heeft probleempunten en interpretatievragen met betrekking tot de EG-aanbestedingsrichtlijnen geïnventariseerd en hiervoor oplossingen geformuleerd. Dit heeft geleid tot een vraag- en antwoordenlijst, die opheldering geeft over de meest voorkomende vragen. Deze lijst is tegelijkertijd met de aanschrijving naar de aanbestedende diensten gezonden.

In de aanschrijving wordt gesteld dat iedere aanbestedende dienst binnen het ministerie ervoor moet zorgdragen dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen een geïntegreerd deel uitmaken van de voor hun dienst beschreven en vastgelegde administratieve organisatie. Het ministerie heeft geen volledig inzicht in hoeverre de diensten dit per 1 januari 1997 daadwerkelijk hebben gerealiseerd.

Uit de controle van de departementale accountantsdienst (AD) is bovendien gebleken dat niet in alle gevallen overeenkomstig de EG-aanbestedingsrichtlijnen wordt gehandeld. Vanaf 1997 zal de AD

conform rijksbrede afspraken dergelijk handelen als onrechtmatig aanmerken.

2.2 Financieringssysteem Rijkswaterstaat

Op verzoek van de Ministerraad heeft in 1995 een interdepartementaal beleidsonderzoek plaatsgevonden naar de bedrijfsvoering van de Rijkswaterstaat (RWS). Men wenste de bekostiging van de activiteiten van de RWS rechtstreeks te kunnen relateren aan de te leveren prestaties. Het onderzoek mondde uit in een plan van aanpak dat aansloot op de reeds ingezette koers voor de verbetering van de besturing en bedrijfsvoering van de RWS. Het eindrapport van het beleidsonderzoek werd eind december 1995 aangeboden aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 558, nr. 1).

Eén van de concrete veranderingen naar aanleiding van het beleidsonderzoek is de begrotingsindeling van het Infrastructuurfonds. Vanaf 1998 wordt voor de begroting van het Infrastructuurfonds afgeweken van de in de Comptabiliteitswet voorgeschreven begrotingsindeling naar hoofdbeleidsterrein, waarbij een afzonderlijk begrotingsartikel voor personeel en materieel op de begroting wordt opgenomen. Tevens wordt de begroting 1998 uitgebreid met de bestedingsmogelijkheid voor het waterkeren, de waterhuishouding en de sanering van waterbodems. De voor deze twee punten noodzakelijke wijzigingen van de Wet Infrastructuurfonds zijn op 29 april 1997 aan de Tweede Kamer voorgelegd ter goedkeuring (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 329, nrs. 1–2).

De Rekenkamer volgt de ontwikkelingen bij de RWS naar aanleiding van het beleidsrapport vooralsnog op hoofdlijnen. Concreet onderzoek is volgens haar nog niet opportuun.

2.3 Rijksbijdragen NV Nederlandse Spoorwegen

2.3.1 Algemeen

Met het in werking treden van een nieuwe Overeenkomst op hoofdlijnen op 1 januari 1995 veranderde de relatie tussen het Rijk en de NV Nederlandse Spoorwegen (NS) ingrijpend. De Rekenkamer onderzocht in het najaar van 1995 en in het najaar van 1996 hoe de financiële verplichtingen van het Rijk op grond van deze Overeenkomst op hoofdlijnen zich verhielden tot de bijdragen zoals die op grond van de tot 1 januari 1995 geldende wet- en regelgeving werden verstrekt.

Het onderzoek beperkte zich tot de rijksbijdragen zoals verantwoord in de begroting van het Ministerie van VenW en in de begroting van het Infrastructuurfonds. De door het ministerie verstrekte garanties en fiscale aspecten zijn niet bij het onderzoek betrokken.

2.3.2 Nieuwe relatie tussen Rijk en NS

De NS is een 100% staatsdeelneming die bijdragen ontvangt van het rijk. Begin jaren '90 maakten de strategische ontwikkelingen in het personen- en goederenvervoer (de vervoersgroei, de positie van het NS-goederenvervoer binnen NS, het Infrastructuurfonds en het gemeenschappelijk spoorwegbeleid van de Europese Unie) een vernieuwing van de verhouding tussen de rijksoverheid en de NS noodzakelijk.

Een in 1991 ingestelde adviescommissie onder voorzitterschap van drs. H.H.F. Wijffels (commissie-Wijffels) bracht in 1992 advies uit over de in de toekomst gewenste bestuurlijke en financiële relatie tussen de rijksoverheid en de NS. De belangrijkste punten in het advies waren:

- meer ruimte voor de NS om zich tot een marktgerichte onderneming

te ontwikkelen, oftewel meer vrijheid om te beslissen over operationele zaken als tariefstelling, voorzieningenniveau, investeringen, financiering en dergelijke en geringere afhankelijkheid van rijksbijdragen;

- toespitsing van de taken van de rijksoverheid op de strategie: infrastructuur, het prijsbeleid en de waarborg voor een adequate vervoersvoorziening via contracten;

- een duidelijke scheiding binnen de NS tussen de verschillende functies: de exploitatie van het reizigersvervoer, de exploitatie van het goederenvervoer, het beheer van de infrastructuur en het capaciteitsmanagement.

Het kabinet nam dit advies in 1993 grotendeels over (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 18 986, nr. 4). Hiermee veranderde de rolverdeling tussen de rijksoverheid en de NS ingrijpend. De overheid ging een voorwaardenscheppend beleid voeren met als aandachtspunten:

- de infrastructuur (ontwikkeling, capaciteitsverdeling);

- de toegang tot het spoorwagennet;

- de normstelling voor de veiligheid van de infrastructuur en het vervoer en voor het toezicht op de naleving daarvan;

- het voeren van een zodanig beleid dat de groei van het autoverkeer wordt afgeremd ten gunste van milieuvriendelijker vervoersmogelijkheden;

- het waarborgen van een openbaar vervoeraanbod, waar dit maatschappelijk noodzakelijk is maar op bedrijfseconomische gronden niet wordt aangeboden;

- afstemming van het nationale verkeers- en vervoersbeleid op internationale (EU) ontwikkelingen.

De nieuwe relatie tussen het Rijk en de NS werd geconcretiseerd door de invoering per 1 januari 1994 van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds en door het sluiten van de Overeenkomst op hoofdlijnen op 29 juni 1995. Deze overeenkomst bestaat uit een bundeling van afspraken over de vormgeving van de relatie tussen het Rijk en de NS. De inhoud van de relatie is uitgewerkt in een aantal intentienotities en afzonderlijke overeenkomsten. De Overeenkomst op hoofdlijnen is met terugwerkende kracht op 1 januari 1995 ingegaan.

Het veranderen van de verhouding tussen de rijksoverheid en de NS had ook gevolgen voor de concernstructuur van de NS.

Materieel per 1 januari 1995, formeel op 31 mei 1995 werd een aantal rechtspersonen opgericht, namelijk:

- de taaksector-ondernemingen:

- NS Railinfrabeheer BV;

- RailNed BV;

- NS Verkeersleiding BV;

- de marktsector-ondernemingen (verenigd in de houdstermaatschappij

NS Groep NV):

- NS Cargo NV;

- NS Vastgoed BV;

- NS Stations BV;

- NS Railbedrijven BV;

- Holland Railconsult BV;

- NS Netwerk Services BV;

- NS Telecom BV;

- enkele kleinere ondernemingen;

- NS Railinfratruster BV (als houdster van de juridische eigendom van railverkeers- en vervoersstructuur);

Medio 1996 is opnieuw een aantal rechtspersonen opgericht:

- tot NS Railbedrijven BV behorend:
 - NS Reizigers BV;
 - NS Materieel BV;
 - NS Infra Services BV;
 - NS Beveiliging Services BV;
 - NS Design;
- Stichting Bodemsanering NS.

2.3.3 Financiële gevolgen

Vóór 1 januari 1995 ontving de NS jaarlijks een bijdrage voor het aanbieden van openbaar-vervoerdiensten per trein op grond van de regeling Financiële Bijdrage Openbaar Railvervoer (FOR). De FOR was een taakstellende bijdrage en bestond uit een exploitatie- en een instandhoudingsgedeelte. Met het van kracht worden van de Overeenkomst op hoofdlijnen veranderde zowel de hoogte als de aard van de rijksbijdragen aan de NS en werd een begin gemaakt met de geleidelijke verlaging van de financiële bijdrage van het Rijk voor het reizigersvervoer. Voor deze verlaging worden overigens geen concrete doelstellingen geformuleerd.

De tot dan toe taakstellende bijdragen krijgen in de toekomst de vorm van genormeerde bijdragen voor de bekostiging van de taakorganisaties RailNed BV, NS Verkeersleiding BV en NS Railinfrabeheer BV en per project bepaalde bijdragen ter bekostiging van de aanleg van de railinfrastructuur. De voor de normering van de bijdragen benodigde bekostigingsmodellen zijn nog in ontwikkeling. Tot het moment dat die modellen toegepast kunnen worden zullen de bijdragen een dekking zijn van de werkelijke kosten, zoals weergegeven in de jaarverslagen. De Rekenkamer wijst erop dat hieraan geen maximum is gesteld. Dit betekent dat met het afsluiten van de Overeenkomst op hoofdlijnen een zogenaamde «open einde-regeling» is ontstaan die pas na de totstandkoming van de bekostigingsmodellen vervalst. Naar verwachting zal dat niet vóór 1 januari 1998 het geval zijn. Tot het moment van vaststelling van de bekostigingsmodellen liggen dus alle financiële risico's inzake de taakorganisaties bij het Ministerie van VenW.

In tabel 1 is een vergelijking weergegeven tussen de bijdragen zoals deze voor 1995 op grond van de voor 1 januari 1995 geldende regelgeving zouden zijn toegekend en de werkelijk toegekende en betaalde bijdragen voor 1995. Ter informatie zijn tevens de voor 1996 toegekende en betaalde bijdragen opgenomen.

Tabel 1. Bijdragen met structureel karakter (x f 1 miljoen)

Omschrijving	Bijdrage 1995 (prijspeil 1995):			Bijdrage 1996 (prijspeil 1996)
	toegekend volgens «oude» wet- en regelge- ving (fictief)	toegekend en betaald volgens «nieuwe» wet- en regelgeving	verschil	
	(1)	(2)	(2/-1)	
Exploitatie				
NS-Reizigers BV	507,4	285,6	- 221,8	233,0
RailNed BV/NS Verkeerslei- ding BV	-	170,2	170,2	165,7
Infrastructuur				
Onderhoud en kapitaallasten (Railinfrabeheer BV)	1 157,4	1 281,0	123,6	1 237,0
Totaal	1 664,8	1 736,8	72,0	1 635,7

Bron: Schriftelijke informatie Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

In de tabel zijn alleen de toekenningen met een structureel karakter opgenomen. In 1995 verstrekke het Rijk echter ook nieuwe bijdragen, die weliswaar een éénmalig karakter hadden, maar wel voor 1995 en later verplichtingen of uitgaven met zich brachten (zie tabel 2). Deze bijdragen werden verstrekt op verzoek van de NS, met een beroep op de veranderde relatie tussen het Rijk en de NS. Heldere uitgangspunten ter onderbouwing van de hoogte van deze bijdragen ontbraken, met uitzondering van de rentevergoeding.

Ook was niet duidelijk hoe deze eenmalige bijdragen precies samenhangen met de veranderde relatie tussen het Rijk en de NS. Volgens het ministerie dienden ze om een aantal langere-termijndoelstellingen te kunnen realiseren, te weten:

- een substantiële verlaging van de exploitatiesubsidie waarna de vrijkomende middelen ten gunste zouden kunnen komen van de infrastructuur;
- een marktgerichte NS, die financieel zelfstandig is en kan worden gefinancierd door de private sector;
- een gezonde, winstgevende NS waarvan de aandelen in de loop der tijd meer waard gaan worden, zodat de Staat als aandeelhouder mogelijk een winstaandeel krijgt uitgekeerd en/of aandelen kan verkopen.

Volgens de Rekenkamer is de relatie tussen deze doelstellingen en de extra financiering niet duidelijk.

Tabel 2. Toegezegde en betaalde nieuwe bijdragen 1995 (x f 1 miljoen)

Bijdrage	Verplichtingen (prijspeil 1995)	Uitgaven (prijspeil 1995)
Kapitaalstorting NS Cargo NV	150,0	–
Rentevergoeding kapitaalstorting NS Cargo NV	12,0	–
Compensatie gestegen loonkosten als gevolg van de verzelfstandiging van het Spoorwegpensioenfonds	350,0	30,0
Bodemsanering NS	151,0	16,0

Bron: Schriftelijke informatie Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

In de loop van 1996 en 1997 stelde het ministerie de bijdragen 1995 aan de taakorganisaties definitief vast. Gebleken is dat alle taakorganisaties in 1995 de ontvangen bijdrage niet volledig hebben gebruikt (zie tabel 3). Het Ministerie van VenW kan over 1995 in totaal f 66,7 miljoen verrekenen.

Tabel 3. Definitief vastgestelde bijdrage taakorganisaties 1995 (x f 1 miljoen)

Taakorganisatie	Toegekende en betaalde bijdrage 1995	Definitief vastgestelde bijdrage 1995	Verschil
RailNed BV	20,2	19,4	– 0,8
NS Verkeersleiding BV	150,0	137,1	– 12,9
Railinfrabeheer BV	1 281,0	1 228,0	– 53,0
Totaal			– 66,7

Bron: Schriftelijke informatie Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

2.3.4 Conclusies

Omdat de nadere invulling van de Overeenkomst op hoofdlijnen nog niet is afgerond, kan voor de langere termijn niet precies worden aangegeven welke financiële verplichtingen hieruit zullen voortvloeien. Ondanks de verlaging van de exploitatiebijdrage reizigersvervoer bleken de structurele bijdragen van het Rijk aan de NS in 1995 niet lager te zijn dan de bijdragen zoals die betaald hadden moeten worden op grond van de oude wet- en regelgeving. De toegezegde bijdragen voor 1996 lagen wel lager, maar het is te vroeg om daaruit te concluderen dat er een dalende lijn is ingezet.

Voor een aantal eenmalige bijdragen ontbrak een heldere onderbouwing, zowel wat betreft de hoogte ervan als wat betreft de veranderde relatie tussen het Rijk en NS.

Zolang de bekostigingsmodellen voor de taaksector niet ontwikkeld zijn, is een open einde-regeling van kracht die alle financiële risico's bij het Ministerie van VenW legt. De Rekenkamer acht deze situatie ongewenst.

2.3.5 Reactie minister

De minister schreef in haar reactie dat een verlaging van de structurele bijdragen aan de NS niet opgesloten lag in de doelstellingen voor de in de toekomst gewenste bestuurlijke en financiële relatie tussen de rijks-

overheid en de NS. De eenmalige bijdragen vloeiden naar haar mening logisch voort uit het advies van de commissie-Wijffels:

- meer ruimte voor de NS om zich tot en marktgerichte onderneming te ontwikkelen en
- een duidelijke scheiding binnen de NS tussen de verschillende functies zoals reizigersvervoer, goederenvervoer, beheer van de infrastructuur en het capaciteitsmanagement.

De onderbouwing van (de hoogte van) de kapitaaldotatie NS Cargo NV en de bijdragen aan de Stichting Bodemsanering NS zijn volgens de minister reeds te vinden in het Kabinetsstandpunt. De eenmalige bijdrage ter finale compensatie van de gestegen loonkosten als gevolg van de verzelfstandiging van het Spoorwegpensioenfonds is weliswaar een onderhandelingsresultaat, maar er ligt wel degelijk een calculatie aan ten grondslag.

De minister was voorts van mening dat de Overeenkomst op hoofdlijnen geen «open einde-regeling» is voor de verstrekking van bijdragen aan de taaksectoren. Aan de bijdragen worden weliswaar geen maxima gesteld, maar voor elk afzonderlijk contract wordt wel degelijk een prijs uitonderhandeld. De in de contracten genoemde bedragen zijn dan als maximumbedragen bedoeld.

De Rekenkamer ziet in de reactie van de minister geen aanleiding terug te komen op de strekking van haar conclusies. Zij blijft van mening dat door het ontbreken van bekostigingsmodellen voor het Rijk risico's bestaan voor de beheersbaarheid van de uitgaven.

2.4 Aanleg Maaskaden

De Rekenkamer deed in 1996 op verzoek van de minister van VenW onderzoek naar de aanleg van de Maaskaden in Limburg en de kostenoverschrijding. De resultaten van dit onderzoek werden op 11 september 1996 aan de Tweede Kamer aangeboden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 882, nrs. 1–2). De Rekenkamer was van mening dat er veel werk was verzet om de Maaskaden in Limburg in de beoogde korte tijd aan te leggen. Toch waren er, mede door de snelheid waarmee het project was uitgevoerd, volgens haar ook kritische kanttekeningen te plaatsen bij de voorbereiding en uitvoering van het project door het Rijk, de provincie Limburg en de betrokken waterschappen. Tot slot besteedde zij aandacht aan de vraag naar de rechtmatigheid. In dat kader drong zij aan op de totstandkoming van een controleprotocol, waarin zou worden geregeld hoe bij de afrekening van het project de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage zou worden vastgesteld.

Tijdens haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 heeft de Rekenkamer de ontwikkelingen rond de afrekening van de rijksbijdrage Maaskaden gevolgd. Op 13 december 1996 stuurde de minister van VenW de betrokken partijen het «Controleprotocol rijksbijdrage aanleg Maaskaden» toe. Over de inhoud daarvan was overeenstemming bereikt tussen het ministerie en de provincie. Het controleprotocol gaat in op de van toepassing zijnde regelgeving en de algemene en specifieke uitgangspunten voor de accountantscontrole van de besteding van de rijksbijdrage. Voorts biedt het protocol de AD van het Ministerie van VenW de mogelijkheid een review uit te voeren bij de fungerend derde-accountant ter toetsing van de naleving van het protocol.

De provincie Limburg dient uiterlijk 31 december 1997 een eindafrekening op te stellen. De Rekenkamer zal tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 1997 opnieuw aandacht besteden aan de afrekening van de rijksbijdrage Maaskaden.

2.5 Onderzoeks- en 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. Verbeteringen in de administratieve organisatie en een sterke vermindering van het bedrag aan onzekerheden (van f 13,2 miljoen in 1994 tot f 1,5 miljoen in 1995) deden de Rekenkamer besluiten geen bezwaar te maken.

In 1996 was er bij een aantal diensten sprake van het onvoldoende beheersen van urencontracten. Als gevolg daarvan is de onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor onderzoeks- en overige contracten weer opgelopen tot f 28 miljoen (f 17 miljoen in de rekening van het ministerie en f 11 miljoen in de rekening van het Infrastructuurfonds). De Rekenkamer concludeert dat na een aantal jaren van verbetering nu sprake is van een verslechtering. Zij heeft dan ook besloten tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 1997 opnieuw een bezwaaronderzoek uit te voeren gericht op de onderzoeken overige contracten.

2.6 Accountantscontrole

De AD heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1996 afgegeven. Met uitzondering van de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post, 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 1996. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

3 BEZWAARONDERZOEKEN

3.1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren

3.1.1 Inleiding

In het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) wordt aan degenen die lozen op rijkswateren een heffing opgelegd. De aanslagen worden door de RWS (Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren) opgelegd op basis van de door de lozers gedane aangiften. Aangezien de hoogte van de aanslagen mede afhankelijk is van de eigen opgaven van de heffingsplichtigen, is er in dit verband sprake van problematiek van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Het door de RWS in de loop der jaren ontwikkelde controlebeleid is volgens de AD toereikend. De uitvoering ervan staat al jaren ter discussie.

Tijdens het begrotingsonderzoek 1995 (najaar 1994) zegde de minister van VenW aan de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat toe dat er een onderzoek zou worden ingesteld naar het effect van aanvullende controle-inspanningen op de heffingsopbrengst. In mei 1995 deelde de minister aan deze commissie mee dat dit onderzoek gaande was, te weten de Actie Opslag. Deze actie hield in dat bij een bedrijfstak met een naar verwachting hoog risico op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik aanvullende controles werden uitgevoerd. In afwachting van de resultaten van de Actie Opslag deed de Rekenkamer tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 1994 geen specifiek onderzoek en beperkte zich tot het volgen van de ontwikkelingen. Net als gedurende de jaren

daarvoor spraken zowel de AD als de Rekenkamer uit dat er sprake was van onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten (1994 f 113,5 miljoen).

Op grond hiervan werd bij de afsluiting van het rechtmatigheids-onderzoek 1994 besloten om tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 1995 een op de geschetste problematiek gericht bezwaaronderzoek uit te voeren. In dit onderzoek werd vastgesteld dat het ministerie een toereikende actie had uitgevoerd. Het plan van aanpak dat op basis van de rapportage over de Actie Opslag was opgesteld, bood in beginsel voldoende bouwstenen voor een verbetering van de uitvoering van het controlebeleid. 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.

Al met al was de Rekenkamer van mening dat de minister de zaken onvoldoende voortvarend had aangepakt. Ook over 1995 had de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid van de ontvangsten ad f 98,0 miljoen. Zij maakte daarom op grond van artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet bezwaar tegen het gevoerde financieel beheer rondom de ontvangsten op grond van de WVO.

De minister schreef in haar reactie van juli 1996 dat in het kader van het plan van aanpak inmiddels belangrijke stappen waren genomen. Zo dienden bedrijven nog in 1996 bij controle-acties eigen monsters aan de RWS te leveren en werden in juli 1996 voorlichtingsbijeenkomsten gehouden voor handhavers in het veld. De minister stelde voorts dat op 1 oktober 1996 een handboek en een cursus in concept klaar zouden zijn.

De Rekenkamer stelde vast dat de minister aan haar bezwaren tegemoet was gekomen door 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 besloot dan ook haar bezwaar niet te handhaven. Tegelijkertijd kondigde de Rekenkamer aan dat zij in het rechtmatigheids-onderzoek 1996 na zou gaan of de toegezegde maatregelen daadwerkelijk zijn genomen. Wanneer de toezeggingen niet zouden worden nagekomen zou zij overwegen wederom bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

3.1.2 Bevindingen

In haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 stelde de Rekenkamer vast dat de RWS zich in 1996 veel inspanning heeft getroost de maatregelen uit het plan van aanpak uit te voeren en daarmee (de uitvoering van) het controlebeleid voor de ontvangsten op grond van de WVO te verbeteren. Zo werd de wijziging van het «Uitvoeringsbesluit verontreiniging Rijkswateren» aan de Ministerraad en vervolgens de Raad van State voorgelegd, paste de RWS de jaarplanning van de zogenoemde probleem-bedrijven aan de voorgeschreven minimale meetinspanning, verscheen in december 1996 het «Handboek Heffingen» en werd medio 1997 een cursus ontwikkeld. Tevens werden de bijzondere acties Papier en Wad Schoon uitgevoerd.

Omdat de uitvoering van de in het plan van aanpak voorgestelde maatregelen meer tijd heeft gevegd dan voorzien en de realisatie van het plan van aanpak derhalve vertraging heeft opgelopen, schoot (de uitvoering van) genoemd controlebeleid ook in 1996 nog op enkele punten tekort. Mede als gevolg van genoemde vertraging kon de juiste werking van een aantal maatregelen en de bestendigheid ervan gedurende dit onderzoek nog niet worden vastgesteld. Desondanks heeft de Rekenkamer over 1996 voldoende zekerheid over de volledigheid van de ontvangsten op grond van de WVO ad f 86,4 miljoen.

3.1.3 Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat geen definitieve uitspraak kan worden gedaan over de toereikendheid van het controlebeleid voor de langere termijn. Wel kan op grond van de inspanningen van de RWS en de maatregelen die in 1997 nog tot veranderingen in (de uitvoering van) het controlebeleid zullen leiden, de verwachting worden uitgesproken dat het controlebeleid voor de ontvangsten op grond van de WVO voor 1997 toereikend is. Op grond hiervan heeft de Rekenkamer afgezien van het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. Aan de RWS is de taak de verscherpte aandacht voor (de uitvoering van) het controlebeleid in ieder geval te continueren en intern te bewaken.

3.2 Grond-, water- en wegenbouwcontracten

Alle grond-, water- en wegenbouwcontracten (GWW) van het Rijkswegenfonds en een deel van de GWW-contractuitgaven van VenW zijn per 1 januari 1994 overgeheveld naar het Infrastructuurfonds.

De Rekenkamer constateerde dat het totaalbedrag aan GWW-uitgaven vallend onder de begrotingen van VenW en van het Infrastructuurfonds waarbij onzekerheid over de rechtmatigheid bestond, gedaald is van f 332,2 miljoen in 1995 tot f 147,4 miljoen in 1996. Net als in 1995 heeft de AD een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven bij de financiële verantwoording 1996 van het Infrastructuurfonds.

De Rekenkamer stelde tevens vast dat het financieel beheer bij de Rijkswaterstaat op het punt van de GWW-contracten over 1996 nog niet geheel heeft voldaan aan de eisen. Op grond hiervan maakte zij bezwaar zoals bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. De reactie van de minister heeft de Rekenkamer geen aanleiding gegeven haar oordeel te wijzigen; zij handhaaft derhalve haar bezwaar. (Het Rapport bij de financiële verantwoording 1996 van het Infrastructuurfonds in deze bundel bevat het bezwaaronderzoek naar het financieel beheer bij de Rijkswaterstaat op het punt van de GWW-contracten).

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van het Ministerie van VenW 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 1996, Verkeer en Waterstaat (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
totaal	12 739,0	10 613,5	1 913,1
geen belangrijke fouten/onzekerheden	12 739,0	10 582,5	1 907,6
fouten en onzekerheden onvolledigheid ²	0	31,0	2,2 (3,3)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 561 miljoen respectievelijk f 82,1 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.

² 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.

Bij de Rijkswaterstaat heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor een bedrag van f 12,1 miljoen (artikel 02.01 Personeel en Materieel Rijkswaterstaat en artikel 03.18 Bereikbaarheidsbevorderende en mobiliteitsbegeleidende maatregelen). Deze onzekerheid werd voor een bedrag van f 5,2 miljoen veroorzaakt door het onvoldoende beheersen van door de Bouwdienst afgesloten urencontracten. Daarnaast was bij de Rijkswaterstaat een bedrag van f 0,3 miljoen aan uitgaven onrechtmatig vanwege onverschuldigde betaling (artikel 02.01 Personeel en materieel Rijkswaterstaat).

Ook bij het directoraat-generaal voor het Vervoer was sprake van het onvoldoende beheersen van afgesloten urencontracten. Hierdoor had de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor een bedrag van f 10,5 miljoen. Hiervan had f 3,5 miljoen betrekking op artikel 03.02 Onderzoek en ontwikkeling en f 7,0 miljoen op artikel 03.18 Bereikbaarheidsbevorderende en mobiliteitsbegeleidende maatregelen. Op laatstgenoemd artikel is voor een bedrag van f 3,3 miljoen aan uitgaven onrechtmatig, vanwege betalingen waarbij niet voldaan is aan relevante subsidievoorwaarden. Tevens had de Rekenkamer geen zekerheid over een bedrag aan uitgaven van f 0,6 miljoen, omdat als gevolg van het ontbreken van voldoende bewijsmateriaal de geleverde prestatie niet kon worden vastgesteld (artikel 03.04 Voorlichtings-uitgaven).

Als gevolg van het onvoldoende beheersen van urencontracten door de Rijksluchtvaartdienst en het directoraat-generaal voor Scheepvaart en Maritieme Zaken (zie paragraaf 2.5) heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 1,3 miljoen op artikel 04.10 (Beheer en ontwikkeling luchthavens), f 1,1 miljoen op artikel 05.02 (Informatievoorziening), f 0,4 miljoen op artikel 05.03 (Onderzoek en ontwikkeling) en f 1,4 miljoen op artikel 05.20 (Veiligheid en milieu).

Op het ontvangstenartikel 02.33 Onderhoud waterhuishouding is een bedrag van f 2,2 miljoen aan ontvangsten ten onrechte verantwoord. Dit bedrag had verantwoord moeten worden op artikel 02.36 Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren.

Als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie heeft de Rekenkamer voorts geen zekerheid over de volledigheid van een bedrag van f 3,3 miljoen aan ontvangsten (artikel 06.01 Personeel en materieel Hoofddirectie Telecommunicatie en Post). Dit was voor de AD van V En W mede aanleiding een verklaring met beperking af te geven bij de financiële verantwoording 1996 van de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post.

4.2 Toelichting bij de rekening

Het algemeen deel van de toelichting bij de rekening 1996 van het Ministerie van VenW voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatie-voorziening en kengetallen».

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1996 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. Bedragen van de saldibalans 31 december 1996, Verkeer en Waterstaat (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
totaal	36 645,1	36 645,1
niet beoordeeld ¹	26 806,1	17 146,5
beoordeeld	9 839,0	19 498,6
geen belangrijke fouten/onzekerheden	9 839,0	19 498,6
belangrijke fouten/onzekerheden	0	0
onvolledig	34,9	0

¹ Zie punt 2.5 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer heeft in de beoordeelde bedragen één belangrijke fout aangetroffen. In strijd met de bepalingen in het tussen het Ministerie van VenW en het USZO afgesloten contract zijn de over de periode januari tot en met november 1996 in rekening gebrachte uitgaven samenhangend met de uitvoering van de wachtgeldregelingen ad f 34,9 miljoen niet als voorschot opgenomen in de begrotingsadministratie en dientengevolge in de saldibalans per 31 december 1996. Het in de saldibalans per 31 december 1996 opgenomen saldo voorschotten is dan ook niet volledig. Zie voor nadere informatie over de USZO-problematiek paragraaf 4.2.1 van het Algemeen Gedeelte.

De Rekenkamer heeft aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In 1996 is in totaal f 188,0 miljoen aan voorschotten afgerekend. De afrekening van een in 1993 verstrekt voorschot ad f 11,2 miljoen heeft niet conform de destijds door het ministerie gestelde voorwaarden plaatsgevonden.

De toelichting op de saldibalans voldoet aan de eisen.

4.4 Agentschap KNMI

Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) is per 1 januari 1995 een agentschap.

Het totaal van de lasten bedroeg f 76,2 miljoen; de baten waren f 77,1 miljoen en het voordelig resultaat was f 0,9 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 12,2 miljoen en f 19,0 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1996 bedroegen f 53,7 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

De financiële verantwoording over 1996 van het KNMI is door de AD van een goedkeurende accountantsverklaring voorzien.

4.5 Agentschap RDR

De Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR) is per 1 januari 1996 een agentschap.

Het totaal van de lasten bedroeg f 45,2 miljoen; de baten waren f 48,9 miljoen en het voordelig resultaat was f 3,7 miljoen. De totale kapitaal-uitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 5,3 miljoen en f 11,3 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1996 bedroegen f 45,0 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

De financiële verantwoording over 1996 van de RDR is door de AD van een goedkeurende accountantsverklaring voorzien.

4.6 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording (waarin opgenomen de financiële verantwoordingen van de agentschappen KNMI en RDR) voldoet aan de volgende eisen:

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

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerstgenoemde eis, met uitzondering van een bedrag van f 2,2 aan ontvangsten (verantwoord op verkeerde artikel) en een voorschot ad f 34,9 miljoen (ten onrechte niet opgenomen in de saldibalans).

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

- een bedrag van f 27,4 miljoen aan uitgaven waaromtrent de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 3,6 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was uitgegeven;
- een bedrag van f 3,3 aan ontvangsten die onvolledig waren en waarvan de Rekenkamer het bedrag van de volledigheid niet kon vaststellen;
- een bedrag van f 11,2 miljoen aan onrechtmatig afgerekende voorschotten.

De financiële verantwoordingen van de agentschappen KNMI en RDR voldoen aan eerstgenoemde eis. Aan de tweede eis voldoen de verantwoordingen ook.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1996, Verkeer en Waterstaat (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
02.01	Personeel en materieel Rijkswaterstaat	964,9	11,1		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
			0,3		onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald	4.1
03.02	Onderzoek en ontwikkeling	30,7	3,5		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
03.04	DGV Voorlichting	4,6	0,6		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
03.18	Bereikbaarheidsbevorderende en mobiliteitsgeleidende maatregelen	54,8	8,0		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
			3,3		onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	4.1
04.10	RLD Beheer en ontwikkeling luchthavens	12,1	1,3		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
05.02	Informatievoorziening	5,9	1,1		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
05.03	Onderzoek en ontwikkeling	1,8	0,4		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
05.20	Veiligheid en milieu	3,8	1,4		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
Totaal fouten en onzekerheden			31,0			

Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1996, Verkeer en Waterstaat (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
02.33	Onderhoud waterhuishouding	4,3	2,2		ondeugdelijke weergave, onjuist, verkeerde artikel belast	4.1
06.01	Personeel en materieel Hoofddirectie Telecommunicatie en Post	5,4	(3,3)		onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
Totaal fouten en onzekerheden onvolledig ¹			2,2 (3,3)			

¹ 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 31 december 1996, Verkeer en Waterstaat (bedragen x f 1 miljoen)

omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
		debet	credit		
Voorschotten	1 452,6	34,9		ondeugdelijke weergave, onvolledig	4.3
Totaal fouten en onzekerheden		34,9			

Belangrijke fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten 1996, Verkeer en Waterstaat (bedragen x f 1 miljoen)

omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
		debet	credit		
Afgerekende voorschotten	188,0	11,2		onrechtmatig, niet conform de gestelde voorwaarden	4.3
		11,2			

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Inhoud

	Samenvatting	172
1	Inleiding	173
2	Financieel beheer	174
2.1	Projectbeheer	174
2.2	Financieel Administratief Systeem	175
2.3	Programma Samenwerking Oost-Europa	176
2.4	Europese aanbestedingsrichtlijnen	176
2.5	Financieel beheer van gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	176
2.6	Accountantscontrole	177
3	Bezwaaronderzoek Vorderingenbeheer Centraal Bureau voor de Statistiek	177
3.1	Inleiding	177
3.2	Bevindingen	178
3.3	Conclusie	178
3.4	Reactie minister en nawoord Rekenkamer	178
4	Financiële verantwoording	179
4.1	Rekening	179
4.2	Toelichting bij de rekening	179
4.3	Saldibalans met toelichting	180
4.4	Financiële verantwoording agentschap Senter	181
4.5	Oordeel over de financiële verantwoording	181
	Bijlage	183

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Economische Zaken. In 100% van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Een bedrag van f 34 miljoen was ten onrechte niet bij de verantwoorde uitgaven opgenomen.

Bij het Centraal Bureau voor de Statistiek bestaan sinds 1994 tekortkomingen in de administratieve organisatie, die hebben geleid tot onzekerheid over de volledigheid van de verantwoorde ontvangsten, die slechts door aanvullende accountantswerkzaamheden kunnen worden weggenomen. De Rekenkamer heeft bezwaar gemaakt tegen deze tekortkomingen. De door de minister genomen maatregelen en het tijdschema voor verdere verbeteringen waren voor de Rekenkamer aanleiding dit bezwaar op te heffen.

De Rekenkamer deed vervolgonderzoek naar projectbeheer op het onderdeel tijdig afrekenen van voorschotten. Over 1993 en de daarop volgende jaren, constateerde de Rekenkamer daarin tekorten; eerst bij bijna het gehele ministerie en vervolgens alleen nog bij een directoraat-generaal. Het vervolgonderzoek richtte zich op dit directoraat-generaal. Het projectbeheer over 1996 bleek in orde. Nieuw onderzoek bij twee directoraten-generaal bracht aan het licht dat het projectbeheer daar onvoldoende was. De Rekenkamer adviseert om in de interne rapportages over onterecht openstaande projecten als norm een maximum van 1% van het saldo openstaande voorschotten te hanteren.

In het vervolgonderzoek Financieel Administratief Systeem onderzocht de Rekenkamer de gevolgen van de invoering van een nieuw financieel administratief systeem voor de bedrijfsvoering bij het ministerie en voor de accountantscontrole. De bruikbaarheid van een onderdeel van het systeem bleek vooralsnog beperkt. Het heeft geleid tot veel onverwacht extra werk voor de accountantscontrole, waar slechts met een meer dan gebruikelijke gegevensgerichte benadering een goedkeurend oordeel kon worden verstrekt. De Rekenkamer adviseert mogelijkheden voor verbetering van de controle-efficiency te onderzoeken.

Uit het onderzoek Programma Samenwerking Oost-Europa, een rapport uit juni 1997, bleek dat het begrip openbaar aanbesteden onjuist gebruikt werd. Bovendien bleek het inzicht in de voortgang van projecten gering, waren de inspecties onvoldoende onafhankelijk en liet de kwaliteit van de projectevaluaties te wensen over.

De Rekenkamer constateerde in het onderzoek naar Europese aanbestedingsrichtlijnen dat de administratieve organisatie van het ministerie aan de eisen van Europees aanbesteden was aangepast en dat de werking ervan in de accountantscontrole was opgenomen.

Wat betreft het beheer van de gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (ongeveer f 1,3 miljard in de periode 1994–1999, plus f 0,7 miljard begrotingsgeld) waar de minister van EZ eindverantwoordelijk voor is, bleken er volgens de departementale accountantsdienst gebreken te bestaan in de controle- en beheersystemen in de regio's. De Rekenkamer adviseert de vertegenwoordigers van de minister in besluitvormende en toezichhoudende organen verbeteringen te initiëren.

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormde voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. De AD maakte belangrijke vorderingen in de tijdige uitvoering en afronding van de controle. Door tekorten in de werking van de interne controle en de werking van het financieel systeem moest de accountantsdienst wel veel onverwacht, aanvullend werk verrichten.

De Rekenkamer is van plan in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 aandacht te besteden aan de ontwikkelingen rond de administratieve organisatie van het CBS en het projectbeheer bij het ministerie. Daarnaast zal er in rijksbreed onderzoek aandacht zijn voor de publieke verslaglegging van verzelfstandigde organisaties op het terrein van het Ministerie van EZ.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) is te typeren als een ministerie met een belangrijke regulerende en toezichthoudende functie, vooral op het gebied van marktwerking en energievoorziening. Kenmerkend voor het ministerie is ook het inzetten van subsidies om gewenste ontwikkelingen zoals technologische vernieuwing te stimuleren.

De uitgavenstromen in de rijksbegroting (f 3,9 miljard) bestaan naast personeel- en apparaatskosten bijna geheel uit subsidies. De ontvangsten bedragen f 6,9 miljard. Hiervan is f 5,4 miljard afkomstig uit aardgasbaten.

Het ministerie kent een aantal buitendiensten, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Centraal Plan Bureau (CPB) en de Economische Controledienst (ECD). Het financieel beheer bij de buitendiensten vindt op afstand van het kernministerie plaats. Dat geldt ook voor het agentschap Senter, dat vele subsidieregelingen van het ministerie uitvoert.

In een aantal sectoren op het terrein van Economische Zaken, zoals bij de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO), is sprake van raakvlakken tussen publieke en private activiteiten.

Het terrein Europa is voor het ministerie belangrijk. Er is veel Europese regelgeving over marktwerking en energievoorziening. Ook is het ministerie verantwoordelijk voor de besteding van gelden uit Europese structuurfondsen in Nederland. Het financieel belang bedraagt ongeveer f 4 miljard.

Tenslotte is het ministerie (met het Ministerie van Financiën) verantwoordelijk voor het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Over de verantwoording van dit fonds wordt apart gerapporteerd.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996, dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Economische Zaken. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van EZ gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt. Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1996 van het Ministerie van EZ en van het agentschap Senter. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in aan aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar

dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. Het rapport sluit af met overzichten van geconstateerde fouten en onzekerheden.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Projectbeheer

In haar rechtmatigheidsonderzoeken over 1993, 1994 en 1995 onderzocht de Rekenkamer het beheer van projecten op het punt van het tijdig afrekenen van voorschotten bij het Ministerie van EZ. Uit het onderzoek over 1993 bleek dat het projectbeheer niet op orde was. Uit het onderzoek over 1994 kwam alleen het projectbeheer bij het directoraat-generaal voor Economische Structuur (DG ES) als onvoldoende naar voren. Het onderzoek over 1995, dat slechts het DG ES betrof, wees uit dat weliswaar het aantal openstaande projecten kleiner was geworden, maar dat het aantal ten onrechte niet afgesloten projecten nog steeds te groot was. Volgens de Rekenkamer was daarmee het projectbeheer nog steeds niet op orde.

De Rekenkamer heeft daarom in 1997 in een vervolgonderzoek het projectbeheer bij het DG ES over 1996 opnieuw onderzocht. In samenwerking met het departement is in de afgelopen twee jaar een methode ontwikkeld om snel de gegevens over achterstanden bij het afrekenen ter beschikking te krijgen. Met deze methode zijn ook de andere drie DG's onderzocht. Het onderzoek beperkte zich tot het kerndepartement.

Uit het onderzoek bleek dat het projectbeheer bij het DG ES evenals in het voorgaande jaar verbeterd en thans op orde is. Bij het directoraat-generaal voor Energie (DG E) en, in mindere mate, bij het directoraat-generaal voor de Buitenlandse Economische betrekkingen (DG BEB), bleek evenwel dat het projectbeheer (vorig jaar niet onderzocht) onbevredigend was. Op grond van deze bevindingen concludeerde de Rekenkamer dat het projectbeheer bij het Ministerie van EZ ook thans nog niet overal op orde is.

De Rekenkamer hanteert als tolerantiegrens voor de aanvaardbaarheid van achterstand bij het afrekenen van voorschotten één procent van de saldibalanspost openstaande voorschotten (bij bedragen boven f 1 miljard). Uitgaande van deze norm is het projectbeheer bij het Ministerie van EZ op dit punt niet op orde: 4,3% van de uitstaande voorschotten staat onterecht open.

Het in 1996 nieuw ingevoerde geautomatiseerde financiële systeem biedt volgens de Rekenkamer goede mogelijkheden om het projectbeheer te verbeteren, juist op het punt van tijdige afsluiting van projecten. Deze mogelijkheden worden bij enkele onderdelen van het departement ook daadwerkelijk gebruikt. Algehele invoering zal in 1998 zijn gerealiseerd.

De Rekenkamer beveelt de directoraten-generaal aan in hun rapportages over de onterecht openstaande projecten de Rekenkamernorm te hanteren. Dit maakt zowel voor de directoraten-generaal zelf als voor de Directie Financiën inzichtelijker in hoeverre het projectbeheer voldoende is. Hiermee zou een verschuiving van de aandacht van de jaarlijkse opschoningsacties naar het reguliere projectbeheer kunnen worden bereikt.

2.2 Financieel Administratief Systeem

In juni 1996 voerde het ministerie een nieuw Financieel Administratief Systeem (FAS) in. In 1996 heeft de Rekenkamer eveneens in een vervolgonderzoek een aantal aspecten van het ontwikkelingstraject van het FAS onderzocht. In 1997 heeft zij de gevolgen van de invoering van het FAS voor de bedrijfsvoering (inclusief de totstandkoming van de financiële verantwoording) beoordeeld, evenals de gevolgen voor de accountantscontrole.

De invoering van het nieuwe systeem is ondanks een gedegen en intensieve voorbereiding niet vlekkeloos verlopen. Een deel van de problemen is toe te schrijven aan aanloopproblemen en «kinderziekten». De problemen bij het functioneren van de Funds Managementmodule zijn echter te wijten aan inschattingfouten voor wat betreft de tijdige oplevering van het pakket. Deze speciaal voor de overheid ontwikkelde module is belangrijk voor het maken van rapportages door middel van het systeem. Doordat deze module al in gebruik was bij het Ministerie van Justitie vond men een uitvoerige test niet nodig. Het ministerie spreekt van een gecalculeerd risico. De inmiddels opgetreden «projectmoeheid» (het FAS-project liep al vijf jaar) werd als een groter risico gezien dan het mogelijk onvoldoende functioneren van het systeem. Voorts waren er voldoende, zij het arbeidsintensieve, noodvoorzieningen aanwezig.

De Rekenkamer heeft begrip voor deze zienswijze maar vraagt zich toch af waarom na zo'n gedegen voorbereiding niet meer tijd is uitgetrokken om het systeem uitvoerig te testen en het pas in te voeren nadat alle mogelijke gebreken bekend en verholpen waren. Overigens bleken de benaderde gebruikers doorgaans enthousiast over de gebruiksmogelijkheden van het nieuwe systeem.

De AD heeft voor het FAS voor het controlejaar 1996 een aanzienlijke inspanning moeten leveren. Omgerekend in arbeidsjaren wordt de inspanning geschat op tussen de twee en drie jaar. De controle van de financiële verantwoording heeft vertraging opgelopen en te kampen gehad met gebrekkig en onvolledig verkregen cijfermateriaal. Alleen door extra inspanning van de AD en door een sterke gegevensgerichte controlebenadering kon de controle worden afgerond en het goedkeurende oordeel worden verstrekt.

De Rekenkamer betreurt dat de AD de voorgenomen mededeling van «wel of geen bezwaar tegen in-productie-name» niet heeft afgegeven. Hierin had de dienst expliciet kunnen aangeven welke risico's hij op het moment van invoering voorzag voor de controle van de financiële verantwoording.

In het kader van de controle op het financiële beheer heeft de AD eveneens de nodige inspanning geleverd. Dit heeft echter (nog) niet geleid tot een afzonderlijk oordeel over de betrouwbaarheid van het systeem. Gezien de complexiteit van het FAS en de belangrijke rol die dit systeem speelt in het financieel beheer van het ministerie, acht de Rekenkamer een dergelijke mededeling van groot belang.

Het FAS heeft tot nu toe niet tot substantiële vergroting van de controle-efficiëntie geleid. De Rekenkamer adviseert om binnen de mogelijkheden die het FAS biedt hieraan de nodige aandacht te blijven schenken.

2.3 Programma Samenwerking Oost-Europa

De Rekenkamer onderzocht in 1996 de doeltreffendheid en het financieel beheer van het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO). De uitvoering van het PSO is opgedragen aan het agentschap Senter van het Ministerie van EZ. De resultaten van dit onderzoek publiceerde zij op 12 juni 1997. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 395, nrs. 1–2.) Senter hanteerde naar het oordeel van de Rekenkamer een onjuiste definitie van het begrip «openbare aanbesteding» en er was sprake van bestedingsdruk aan het einde van het jaar. De Rekenkamer constateerde dat het financieel beheer verbetering behoeft. Verder constateerde zij dat het inzicht in de voortgang van projecten gering was, dat de inspecties die Senter uitvoerde onvoldoende onafhankelijk waren en dat de kwaliteit van de projectevaluaties te wensen overliet. Bovendien bevatte het PSO risico's voor de integriteit van ambtenaren.

De staatssecretaris van EZ, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het PSO antwoordde de Rekenkamer, als reactie op de voorgelegde bevindingen, dat maatregelen waren getroffen tot verbetering van het financieel beheer van het PSO. Voortaan zou niet meer gesproken worden over openbare aanbesteding. De werkzaamheden zouden zo goed mogelijk over het jaar heen worden gespreid en onafhankelijke derden zouden voortaan de inspectie uitvoeren.

In haar nawoord merkte de Rekenkamer op dat zij verheugd was over de vele maatregelen die de staatssecretaris al had genomen. Of deze maatregelen doeltreffend zijn, zal moeten blijken uit een voorgenomen programma-evaluatie.

Uit gegevens van de AD die pas na de afsluiting van het Rekenkameronderzoek beschikbaar kwamen, bleek de bestedingsdruk ook aan het einde van 1996 opnieuw tot een piek te hebben geleid: circa 70 % van committeringen in 1996 werd afgehandeld in de laatste twee maanden van dat jaar.

2.4 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De Rekenkamer onderzocht of de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in de administratieve organisatie gevorderd is en of de accountantscontrole op de toepassing voldoende is.

De Rekenkamer stelde vast dat de administratieve organisatie aan de eisen van Europees aanbesteden is aangepast. Tevens is de werking van deze organisatie in de controlewerkzaamheden van de AD opgenomen. De AD constateerde dat in drie gevallen, voor in totaal f 1,3 miljoen, ten onrechte niet Europees was aanbesteed.

2.5 Financieel beheer van gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Het Ministerie van EZ is volgens het communautair recht eindverantwoordelijk voor de besteding van gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Deze gelden worden op grond van doelstellingen van de Europese Commissie (EC) beschikbaar gesteld aan een aantal provincies in Nederland. Het financieel belang (Europese en Nederlandse gelden) is groot: in de periode 1994–1999 draagt het EFRO ongeveer f 1,3 miljard bij en het Ministerie van EZ ongeveer f 0,7 miljard. Daarnaast stellen lagere overheden en regionale instellingen gelden beschikbaar. Het ministerie houdt zicht op de uitvoering in de provincies door vertegenwoordiging in de diverse besluitvormende en toezichhoudende organen. Ook voert de AD ieder jaar een review uit op het werk van de provinciale accountants.

De AD heeft in haar review een aantal tekortkomingen in de controle- en beheerssystemen van de regio's geconstateerd. Zo was de controle over 1995 bij enkele provincies nog niet gereed. De toezichthoudende organen, de Comités van Toezicht, besteedden nauwelijks of geen aandacht aan de bevindingen van de provinciale accountants en de provinciale accountants zouden meer aandacht aan controle op de verplichtingen moeten geven. De AD is van mening dat de provincies nadrukkelijker een beleid gericht op de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten formuleren en ter hand nemen.

De minister van Financiën besteedde in zijn Toezichtsbrief 1996 over het Ministerie van EZ ook aandacht aan de door de AD geconstateerde punten. Bovendien wees hij nogmaals op het feit dat de overdracht van de financiële verantwoordelijkheden naar de provincies nog steeds niet tot stand is gekomen. Hierover verschillen de meeste provincies en het Ministerie van EZ nog van mening. Ook de Rekenkamer wees hierop in het op 17 juni 1997 gepubliceerde rapport «Voorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie».

De Rekenkamer onderschrijft de aanbeveling van de AD dat de vertegenwoordigers van het Ministerie van EZ in de besluitvormende en toezichthoudende organen nu aan zet zijn om verbeteringen te initiëren.

2.6 Accountantscontrole

De AD heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1996 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de 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.

De AD heeft in vergelijking met voorgaande jaren belangrijke vooruitgang gemaakt met het tijdig uitvoeren en afronden van de controle. Daarnaast vond een verdere stroomlijning plaats van het controleproces in planning, vastlegging en rapportage. De controle op de buitendiensten kreeg verhoogde aandacht. Daarbij kan de inzichtelijkheid van het verloop van de controle: van planning tot accountantsverklaring, echter nog verbeterd worden.

De AD moest veel aanvullend werk uitvoeren, onder andere bij het CBS. Ook de controle van het nieuwe geautomatiseerde financiële systeem vereiste veel onvoorziene inspanning. De Rekenkamer betrok deze controlewerkzaamheden in haar onderzoek en kwam tot de conclusie dat de controle de gewenste zekerheid over de juistheid van de door het systeem geleverde gegevens verschafte.

De Rekenkamer beveelt aan verdere mogelijkheden voor stroomlijning van de controle te benutten en tekorten in de interne controle, zoals bij het CBS, weg te nemen opdat de behoefte aan aanvullend werk van de AD afneemt.

3 BEZWAARONDERZOEK VORDERINGENBEHEER CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK

3.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft in de afgelopen jaren aandacht besteed aan tekorten rond het vorderingenbeheer bij het CBS. Deze tekorten in de administratie leiden al enige jaren tot onzekerheid over de rechtmatigheid (volledigheid) van in de rekening opgenomen ontvangsten. Binnen het CBS vindt echter een totale vernieuwing van de administratieve organi-

satie plaats. Vorderingenbeheer is daar een onderdeel van. De problemen in het vorderingenbeheer vormen een onderdeel van de problemen rond de integrale vernieuwing.

Het CBS heeft tot een nieuwe beschrijving van de administratieve organisatie (AO) besloten. In het rapport bij de financiële verantwoording 1995 meldde de Rekenkamer dat de invoering van de administratieve organisatie goed, maar traag verliep. De Rekenkamer besloot daarom een bezwaaronderzoek in te stellen.

De probleemstelling van het bezwaaronderzoek luidde:
Zijn per einde 1996/begin 1997 de hoofdlijnen van de administratieve organisatie van het CBS uitgewerkt en is de vernieuwde administratieve organisatie met de daarin opgenomen interne controle ingevoerd? De daadwerkelijke invoering zou aan de hand van de ondertekening van invoeringsbesluiten door daartoe gemachtigde personen kunnen worden vastgesteld. Tijdens het onderzoek bleek de noodzaak ook de kwaliteit van de vernieuwde AO op hoofdlijnen te toetsen.

3.2 Bevindingen

De Rekenkamer stelde vast dat bij het CBS recent de beschrijvingen voor de vernieuwing van de AO tot stand zijn gekomen. Deze zijn ter invoering ondertekend door het bevoegde management.

Voor de beantwoording van de vraag of de uitwerkingen ook voldoende diepgang vertonen, heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van de werkzaamheden van de AD. De AD concludeerde dat een aantal maatregelen van interne controle ontbreken en dat er te weinig is nagedacht over samenhangen en aansluitingen. Ook de relaties tussen de decentrale en centrale administraties en de daarbij behorende interne controles zijn nog onvoldoende in kaart gebracht.

De tekortkomingen in de AO en de interne controle zijn nog steeds zodanig dat de AD slechts door aanvullende werkzaamheden zekerheid kon krijgen over de juistheid van de in de rekening opgenomen ontvangsten. Deze aanmerkingen zijn door de Rekenkamer op plausibiliteit bekeken.

De bevindingen over de administratieve organisatie en interne controle van het vorderingenbeheer zijn door de Rekenkamer aan de ontvangen AO-beschrijvingen getoetst. Uit de toets bleek dat de administratieve organisatie en interne controle van het vorderingenbeheer onvoldoende waarborgen bevatten voor de rechtmatigheid (volledigheid) van de in de rekening opgenomen ontvangsten (f 22,9 miljoen gulden in 1996).

3.3 Conclusie

Begin 1997 is bij het CBS een vernieuwde administratieve organisatie uitgewerkt en ingevoerd. Uit onderzoek van de AD en een daarop door de Rekenkamer uitgevoerde toets is gebleken dat de AO onvoldoende waarborgen bevat voor de rechtmatigheid (volledigheid) van de in de rekening opgenomen ontvangsten. Er is sprake van onvoldoende ordelijk financieel beheer. De Rekenkamer heeft hiertegen bezwaar gemaakt op grond van artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

3.4 Reactie minister en nawoord Rekenkamer

In reactie op de bevindingen van de Rekenkamer maakte de minister melding van reeds geëffectueerde en voorgenomen verbeteringen op het terrein van de administratieve organisatie van het vorderingenbeheer.

Tevens werd een strak tijdschema gemeld voor de verdere verbeteringen. Deze maatregelen zijn voor de Rekenkamer aanleiding over te gaan tot opheffing van het bezwaar. De uitvoering van de voornemens zal met belangstelling gevolgd worden.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van het Ministerie van EZ (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 1996, Economische Zaken (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	4 262,4	3 900,6	6 904,9
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	4 262,4	3 900,6	6 904,9
Fouten/onzekerheden	0	0	0
Onvolledigheden	0	34,0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat een bedrag van in totaal f 25,7 miljoen, respectievelijk f 57,9 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

Op uitgavenartikel 08.01 (Investeringsbijdragen en investerings-toeslagen) is ten onrechte een uitgave inzake de WIR ad f 34 miljoen niet in de financiële verantwoording opgenomen. Het Ministerie van Financiën verzuimde dit bedrag nog tijdig aan het eind van 1996 met het Ministerie van EZ te verrekenen.

4.2 Toelichting bij de rekening

In het rechtmatigheidsonderzoek 1996 heeft de Rekenkamer rijksbreed speciale aandacht gegeven aan het algemeen gedeelte van de toelichting bij de rekening. Daarnaast wijdde de Rekenkamer rijksbreed aandacht aan de betrokkenheid van de AD bij de toelichting. Eveneens rijksbreed heeft de Rekenkamer onderzoek naar informatievoorziening en kengetallen verricht.

Het algemene gedeelte van de toelichting bij de rekening voldoet volgens de Rekenkamer aan de eisen. De toelichting biedt nog boven deze eisen uitgaande informatie, waarvan de informatieve waarde evenwel nog zou kunnen worden vergroot. Bovendien wordt aandacht besteed aan de kwaliteit van het financieel beheer bij het ministerie. Het feitelijk gevoerde algemene M en O-beleid wordt beschreven en er wordt verwezen naar meer gedetailleerde Kamerstukken hierover. Daarnaast is aandacht besteed aan de ontwikkelingen in de organisatie van het ministerie. In de toelichting komt de rol die productinformatie speelt bij de begrotings-uitvoering en de aansturing van het management uitgebreid aan de orde.

Tenslotte wordt ingegaan op opmerkingen van de Rekenkamer over het voorgaande jaar.

De toelichting zou aan waarde winnen als in de omschrijving van het gevoerde financieel beheer expliciet werd ingegaan op de AD-controle en het controlebeleid. Een passage over de coördinatie en de samenwerking met andere ministeries zou eveneens de waarde van de toelichting vergroten.

Uit het onderzoek bleek dat de AD in twee fasen bij de totstandkoming van de toelichting is betrokken. Eerst worden per dienstonderdeel teksten opgesteld, die door de AD worden gecontroleerd. De controle vindt niet plaats aan de hand van een controleprogramma. Er bestaat wel een instructie voor (met name) kengetallen. Vervolgens beoordeelt de AD de toelichting als geheel. Deze beoordeling kan, alleen al vanwege de beschikbare tijd een tot twee dagen voordat de toelichting naar de minister van Financiën gaat – slechts globaal zijn.

De controle op de toelichting is voor verbetering vatbaar.

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichting bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatievoorziening en kengetallen».

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 1996, Economische Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	34 629,9	34 629,9
Niet beoordeeld ¹	17 552,4	23 729,5
Beoordeeld	17 077,5	10 900,4
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	17 028,5	10 900,4
Fouten/onzekerheden	49,5	0

¹ Zie punt 2.3 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 op een gefailleerde onderneming.

De toelichting op de saldibalans voldoet aan de eisen.

Het ministerie kon geen inzicht verschaffen in de in 1996 afgerekende voorschotten. In verband hiermee heeft de Rekenkamer in dit rapport terzake geen oordeel opgenomen.

4.4 Financiële verantwoording agentschap Senter

Senter is een in 1994 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1996 bedroeg het totaal van de baten f 49,1 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 48,1 miljoen: het voordelig resultaat bedroeg derhalve f 1 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 1 miljoen en f 1,8 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1996 bedroegen f 18,7 miljoen.

In de financiële verantwoording 1995 van Senter werden twee deelbalansen gepresenteerd, die volgens de minister van Financiën niet hebben geleid tot beter inzicht. De dotaties aan de voorzieningen werden niet in de rekening van baten en lasten verantwoord, maar gevoed uit de winstbestemming. Aangezien hier, volgens hem, geen sprake was van winstbestemming maar van winstbepaling, achtte hij dit een onjuiste wijze van verantwoorden. In de financiële verantwoording 1996 zijn opnieuw twee deelbalansen opgenomen omdat dit volgens het Ministerie van EZ wel waardevolle aanvullende informatie oplevert. De Rekenkamer stelde vast dat de Handleiding Agentschappen van het Ministerie van Financiën geen dwingende voorschriften bevat over de vorm, waarin aanvullende informatie moet worden verstrekt. De Rekenkamer heeft voorkeur voor het presenteren van één balans met aanvullende informatie in de toelichting.

Overleg tussen het agentschap Senter, de Directie Financiën van het Ministerie van EZ en het Ministerie van Financiën heeft ertoe geleid dat in de financiële verantwoording 1996 van Senter de dotaties aan de voorzieningen als een afzonderlijke post in de exploitatierekening zijn gepresenteerd om aan te sluiten op de voor Senter geldende regelgeving. De opmerkingen van de minister van Financiën over de verwerking van voorzieningen en reserves in winstbepaling en winstbestemming hebben nog niet tot de door hem gewenste resultaten geleid. Hij acht het wenselijk hierover nader ambtelijk overleg te voeren. Het gaat hierbij in 1996 om een bedrag van in totaal circa f 1 miljoen. De Rekenkamer ondersteunt de visie van de minister van Financiën en heeft, gezien de nog lopende discussie, het bedrag niet in het overzicht van belangrijke fouten opgenomen.

4.5 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 34,0 miljoen aan uitgaven waarbij sprake was van een ondeugdelijke weergave.
- een bedrag van f 49,5 miljoen aan extracomptabele vorderingen waarvoor de Rekenkamer geen zekerheid kon verkrijgen over de deugdelijk weergave.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording volledig.

De financiële verantwoording van het agentschap Senter voldoet aan beide eisen. Over de wijze van verantwoorden van voorzieningen en reserves, ter grootte van circa f 1 miljoen, is nog discussie tussen Senter en de minister van Financiën.

BIJLAGE

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

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
08.01	Investeringsbijdragen en investeringstoelagen	324,8	34,0		Ondeugdelijke weergave, onvolledig, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
Totaal fouten en onzekerheden			0			
Totaal onvolledigheden			34,0			

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

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
	extracomptabele vorderingen	4 492,8	49,5		Onzekerheid over de juistheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.3
Totaal fouten en onzekerheden			49,5			

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Inhoud

	Samenvatting	185
1	Inleiding	186
2	Financieel beheer	187
2.1	Wet- en regelgeving	187
2.1.1	Waarborgen controleerbare regelgeving	187
2.1.2	Invoering derde tranche Algemene Wet Bestuursrecht	187
2.2	Financieel Administratie Pakket	187
2.2.1	Algemeen	187
2.2.2	Betrouwbaarheid	188
2.2.3	Conclusie	188
2.2.4	Reactie minister	188
2.3	Dienst Landbouwkundig Onderzoek	188
2.4	Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees	189
2.5	Europese aanbestedingsrichtlijnen	189
2.6	Concern Control System	190
2.7	Vorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie	190
2.8	Plantenziektenkundige Dienst	191
2.9	Accountantscontrole	191
3	Bezwaaronderzoek administratieve organisatie	192
3.1	Inleiding	192
3.2	Bevindingen	192
3.2.1	Voortgang AO-project	192
3.2.2	Kwaliteit van de AO-beschrijvingen	193
3.2.3	Toezicht directie Financieel-Economische Zaken	193
3.2.4	Betrokkenheid accountantsdienst bij het AO-project	193
3.3	Conclusies	194
3.4	Reactie minister	194
3.5	Nawoord Rekenkamer	195
4	Financiële verantwoording	195
4.1	Rekening	195
4.2	Toelichting bij de rekening	196
4.3	Saldibalans met toelichting	196
4.4	Financiële verantwoording van het agentschap Plantenziektenkundige Dienst	196
4.5	Oordeel over de financiële verantwoording	196

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Haar oordelen zijn mede gebaseerd op de werkzaamheden van de departementale accountantsdienst. In de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Wel signaleerde de Rekenkamer al jarenlang achterstand in het onderhoud van de administratieve organisatie, mede vanwege reorganisaties. De Rekenkamer heeft derhalve in 1996 een bezwaaronderzoek uitgevoerd. Zij concludeerde dat nog onvoldoende voortgang is geboekt met de aanpassing van de administratieve organisatie. Dit heeft er mede toe geleid dat de accountantsdienst extra werk heeft moeten verrichten bij de controle van de financiële verantwoording. De Rekenkamer meende dat er sprake was van onvoldoende financieel beheer en heeft daartegen bezwaar gemaakt als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. In zijn reactie deelde de minister mede zorg te zullen dragen voor een tijdige afronding van de beschrijving van de kritische processen. De Rekenkamer acht de ingestelde maatregelen door de minister voldoende reden om haar bezwaar op te heffen. In haar rechtmatigheidsonderzoek 1997 zal zij een nieuw bezwaaronderzoek instellen om na te gaan of aan de toezeggingen van de minister is voldaan.

Hoewel het ministerie nu maatregelen heeft getroffen tot verbetering, was over 1996 nog steeds sprake van achterstand in het onderhoud van de administratieve organisatie. Hierdoor heeft de accountantsdienst – ook in voorgaande jaren – aanvullende controlewerkzaamheden moeten verrichten, wat extra kosten met zich meebracht.

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer gaven in een aantal gevallen aanleiding tot kritiek. Zo liet de integriteitsbewaking van de gegevens in het geautomatiseerd systeem Financieel Administratie Pakket in 1996 op een aantal punten te wensen over. Dit systeem wordt tevens gebruikt bij de Dienst Landbouwkundig Onderzoek en vertoonde ook daar gebreken in de integriteitsbewaking.

In beide gevallen moest de departementale accountantsdienst aanvullende controles uitvoeren waardoor aan deze dienst capaciteit werd onttrokken voor andere dringende controle- en advieswerkzaamheden.

De administratieve organisatie van de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees was in 1996 niet zodanig ingericht dat een volledige opbrengstverantwoording van keuringsgelden was gewaarborgd.

De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn in 1996 op hoofdlijnen ingevoerd.

Een goede werking van het Concern Control Systeem is een voorwaarde voor de realisatie van het beleid ten aanzien van kengetallen. De Rekenkamer meende dat de directies en diensten zich actief hebben ingezet voor de invulling van het systeem. Ook zijn er voldoende activiteiten ontwikkeld om door te gaan met de implementatie van het systeem.

Bij de voorbereiding van plattelandsprojecten is de overdracht van verantwoordelijkheden van het ministerie naar de provincies tot op heden nog niet voltooid.

Het sinds 1994 lopende meningsverschil tussen de Plantenziektenkundige Dienst en de Rijksgebouwendienst over de bijdrage in de huisvestingslasten is inmiddels opgelost.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is te typeren als een ministerie dat zich richt op het bevorderen van een concurrerende en duurzame landbouw en visserij. Tevens beoogt het ministerie een duurzame ontwikkeling en instandhouding van natuurwaarden en landschappen.

Het beleid krijgt vooral gestalte via subsidies op basis van nationaal beleid en beleid van de Europese Unie (EU-beleid).

De belangrijkste subsidiestromen betreffen de zorg voor en instandhouding van een adequate kennisinfrastructuur ter ondersteuning van het beleid van het ministerie van LNV (werkelijke uitgaven 1996: f 1,4 miljard) en de inrichting en beheer van het landelijk gebied (werkelijke uitgaven 1996: f 1,0 miljard).

Het ministerie is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het EU-beleid op het terrein van het ministerie dat niet via de eigen begroting loopt. De gevolgen van dit beleid komen mede tot uiting in de financiële verantwoordingen van het Landbouw-egaliseringsfonds (LEF) en de Europese structuurfondsen. Voor het LEF brengt de Rekenkamer een apart rapport bij de financiële verantwoording uit dat onderdeel uitmaakt van deze bundel.

Kenmerkend voor het ministerie is de scheiding tussen beleid en uitvoering die de laatste jaren steeds meer is doorgevoerd. Dit heeft geleid tot de vorming van grote uitvoerende diensten als de Dienst Landelijke Service bij Regelingen (LASER), Staatsbosbeheer (SBB) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG). De laatste twee dienstonderdelen bevinden zich in een reorganisatietraject als gevolg van het voornemen tot verzelfstandiging. Ook de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) met de daaronder ressorterende stichtingen voor onderzoek zal worden verzelfstandigd.

Als gevolg van de reorganisaties van de laatste jaren is de kwaliteit van de administratieve organisatie onder druk komen te staan. Daar kwam nog bij dat in 1996 bij de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) een nieuw financieel-administratief systeem werd ingevoerd, waardoor het toezicht door de directie FEZ op het financieel beheer met risico's gepaard ging. Deze ontwikkelingen waren voor de Rekenkamer mede aanleiding om een bezwaaronderzoek in te stellen naar de inspanningen van het ministerie bij de actualisatie van de administratieve organisatie.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van LNV.

De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van LNV gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1996 en het agentschap Plantenziektenkundige Dienst. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

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

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Wet- en regelgeving

2.1.1 Waarborgen controleerbare regelgeving

Het Ministerie van LNV heeft ter bevordering van een goed financieel beheer inzake subsidieverstrekingen en het afdekken van het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) een Handboek Subsidie Instrument vastgesteld. In dit handboek is voorgeschreven dat bij de totstandkoming van een regeling een controlememorandum moet worden opgesteld, waarin een inventarisatie wordt gemaakt van de aan deze regeling verbonden risico's. Tevens behoort te worden aangegeven hoe deze risico's kunnen worden afgedekt.

Alle relevante partijen, waaronder de AD, zijn betrokken bij de opstelling van het controlememorandum.

De AD constateerde bij zijn controle dat hij niet in alle gevallen betrokken is geweest bij de totstandkoming van subsidieregulering. De Rekenkamer beveelt aan de AD hierbij altijd te betrekken.

2.1.2 Invoering derde tranche Algemene Wet Bestuursrecht

Per 1 januari 1998 zal naar verwachting de derde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht van kracht worden (AWB). Ingevolge artikel 4.23 van deze wet moet voor subsidieverstreking in beginsel een wettelijke grondslag bestaan. De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre bij het Ministerie van LNV de nodige maatregelen genomen zijn.

Hieruit bleek dat een voorstel van wet inzake de verstrekking van subsidies (Kaderwet LNV-subsidies) van de minister van LNV bij de Tweede Kamer in behandeling is. De vaste commissie voor LNV heeft 20 mei 1997 haar eindverslag vastgesteld (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 265, nrs. 1–4). De hierin opgenomen concept-wetstekst bevat algemene regels voor het verstrekken van subsidies door de minister van LNV, evenals voorstellen om diverse grondslagen voor subsidies die tot op heden alleen verspreid in LNV-wetten zijn vastgelegd, te laten vervallen. Zodoende ontstaat een eenduidige wettelijke grondslag voor de subsidieverstreking.

De Rekenkamer is van oordeel dat voldoende maatregelen zijn getroffen.

2.2 Financieel Administratie Pakket

2.2.1 Algemeen

De Algemene Rekenkamer heeft in het kader van het rechtmatigheids-onderzoek 1995 een onderzoek gedaan naar de selectie en invoering van het geautomatiseerd begrotingsadministratiesysteem: Financieel Administratie Pakket (FAP), dat 1 januari 1996 in gebruik is genomen.

De Rekenkamer concludeerde destijds dat het FAP op het moment van invoering een aantal ernstige tekortkomingen bevatte, die risico's inhielden voor een ordelijk en controlebaar financieel beheer. Het voordeel van invoering aan het begin van het boekjaar woog volgens de Rekenkamer niet op tegen de nadelen, te weten: risico's op het terrein van de betrouwbaarheid van de financiële gegevensverwerking en extra druk op de gebruikersorganisatie.

De minister was het niet eens met de Rekenkamer. Hij meende dat door het instellen van een helpdesk en een frequent gebruikersoverleg voldoende maatregelen waren genomen om de risico's af te dekken.

2.2.2 Betrouwbaarheid

De Rekenkamer heeft een vervolgonderzoek uitgevoerd om na te gaan of voornoemde tekortkomingen waren opgeheven. Tevens ging zij na of de implementatie van het nieuwe systeem geen nadelige gevolgen voor de financiële administratie van het ministerie heeft opgeleverd. De tekortkomingen betroffen het tellingsysteem voor de bewaking van de integriteit van de bestanden alsmede het toekennen en intrekken van autorisaties voor verschillende toepassingen van het systeem.

De verantwoordelijkheid hiervoor berust op basis van integraal management bij de directies. De directie FEZ is op grond van haar coördinerende en toezichhoudende taak medeverantwoordelijk voor een integere gegevensbewaring en -verwerking. De Rekenkamer constateerde dat kritische opmerkingen van de AD hebben geleid tot een actieprogramma met aanwijzing van verantwoordelijke personen en tijdlimieten. Deze actie leidde tot correctie van een groot deel van de tekortkomingen.

2.2.3 Conclusie

Op grond van een aanvullende controle oordeelde de AD dat de resterende risico's niet hebben geleid tot dusdanig grote fouten en onzekerheden in de administratie, dat een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1996 niet mogelijk was. Door de aanvullende controle van de AD moest aan deze dienst echter capaciteit worden onttrokken, die nodig was voor andere dringende controle- en advieswerkzaamheden.

De Rekenkamer concludeerde, mede op basis van de bevindingen van de AD, dat het financieel beheer ten aanzien van het FAP in 1996 nog te wensen overliet, maar in opzet is verbeterd.

2.2.4 Reactie minister

In zijn reactie gaf de minister aan dat de aanpassing van het tellingsysteem voor het bestand aan bank- en girorekeningnummers in maart 1997 werd afgerond. Tevens kondigde hij aan dat met betrekking tot het «slapend bestand» aan autorisaties een opschoningsactie is gestart.

2.3 Dienst Landbouwkundig Onderzoek

In het rapport bij de financiële verantwoording 1995 meldde de Rekenkamer dat het FAP-systeem bij alle negen onder de DLO ressorterende instituten op gebrekkige wijze was ingevoerd, hetgeen echter geen gevolgen had voor de financiële verantwoording 1995. De apparaatsuitgaven voor de DLO bedroegen in 1996 circa f 273 miljoen en zijn verantwoord onder het artikelonderdeel 16.02.01.

In 1996 verkeerde de tellingsmodule voor het garanderen van de integriteit van de gegevensverwerking nog in een testfase. Bij de afsluiting van het onderzoek van de Rekenkamer was men bezig met het verwijderen van autorisaties, die niet meer mogen worden gebruikt. Het gevolg hiervan was dat de AD, evenals over 1995, niet geheel kon steunen op de interne controle in en rond het FAP maar ook over 1996 een controle op de uitkomsten van de personele en materiële uitgaven moest uitvoeren. In 1997 zal een nieuwe versie van het geautomatiseerde systeem worden ingevoerd, waarbij ook de tellingsmodule zal worden ingevoerd.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1995 constateerde de Rekenkamer al tekortkomingen in het financieel beheer van het geautomatiseerde financieel informatiesysteem. Ook in dit vervolgonderzoek concludeerde

de Rekenkamer dat het financieel beheer inzake het bij DLO ingevoerde geautomatiseerde systeem ook in 1996 te wensen overliet. Evenals bij het ministerie van LNV moest hierdoor capaciteit aan de AD worden onttrokken.

2.4 Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees

De enige ontvangsten van de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) bestaan uit keuringsgelden, die worden opgebracht door ondernemers voor wie de dienst keuringen heeft verricht. De tijd die aan een keuring wordt besteed, geldt hierbij als uitgangspunt. De administratieve organisatie dient hierbij te voorzien in een essentiële maatregel van interne controle. De primaire tijdsregistratie die als basis dient voor de facturering van de bestede tijd van de keurmeesters moet continue worden afgestemd met de daadwerkelijk gefactureerde tijd.

Naar aanleiding van bevindingen van de AD en de bevindingen uit het bezwaaronderzoek van de Rekenkamer (zie hoofdstuk 3) constateerde de Rekenkamer dat deze interne controle ontbrak.

De RVV heeft daarom op advies van en in samenwerking met de AD een controle uitgevoerd waarbij een verband werd gelegd tussen de theoretisch mogelijke opbrengst aan keuringsgelden (circa f 131,6 miljoen) en de werkelijk verantwoorde keuringsgelden over 1996 (circa f 122,7 miljoen). Het verschil ad f 8,9 miljoen is nog niet verklaard en betekent derhalve een onzekerheid omtrent de volledigheid van de ontvangstverantwoording van f 8,9 miljoen. Deze onzekerheid overschrijdt de tolerantiegrens van het artikel echter niet.

De Rekenkamer dringt er op aan, mede in verband met de voorgenomen verzelfstandiging van de RVV, maatregelen te nemen om met ingang van 1997 de volledigheid van de facturering te waarborgen.

2.5 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De Rekenkamer onderzocht de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in de administratieve organisatie en de toereikendheid van de accountantscontrole daarop.

Het ministerie heeft de administratieve organisatie rond de aanbesteding in 1994 vastgelegd. Deze zal in 1997 worden geactualiseerd. In 1989 werd de Toetsingscommissie Overeenkomsten (TCO) geïnstalleerd met als doel richtlijnen op te stellen voor het afsluiten van overeenkomsten met derden en het toetsen en adviseren hierbij. De AD is hierin vertegenwoordigd, evenals de directies FEZ, Juridische Zaken en de Facilitaire Dienst. Met de inschakeling van deze directies is volgens de Rekenkamer voldoende deskundigheid beschikbaar bij de uitvoering van de voornoemde richtlijnen.

De TCO oordeelde op grond van eigen onderzoek dat de uitvoering van de aanbestedingsrichtlijnen in 1996 geen gebreken vertoonde. Hierbij is niet gekeken naar de aanwezigheid van een bestedingsplan bij elk dienstonderdeel.

Voor 1997 is de TCO van plan om bij een aantal grote directies te adviseren inzake het aanbestedings- en contractbeleid.

De Rekenkamer concludeert dat bij het Ministerie van LNV de invoering van Europese aanbestedingsrichtlijnen op hoofdlijnen is gerealiseerd en voldoet. Wel vraagt zij aandacht voor de actualisatie van de administratieve organisatie rond de richtlijnen. Tevens beveelt zij aan kennis te nemen van de bestedingsplannen van alle dienstonderdelen van het ministerie.

2.6 Concern Control System

Het Concern Control System (CCS) is gericht op het leveren van management-informatie en sturing op output met gebruikmaking van volume- en prestatiegegevens en kengetallen. De ontwikkeling en implementatie van het CCS is derhalve een randvoorwaarde om te komen tot een juiste presentatie van volume- en prestatiegegevens en kengetallen. Eind 1997 zou de invoering van het systeem bij het gehele ministerie moeten zijn voltooid.

Bij twee beleidsdirecties en twee uitvoerende diensten op het beleids-terrein «Natuur, Groene Ruimte en Recreatie» onderzocht de Rekenkamer welke knelpunten het ministerie heeft ondervonden bij de invoering en ontwikkeling van het CCS in 1996. Voor de ontwikkeling van het systeem diende een door de directie FEZ vervaardigd vijfstappenplan voor inventarisatie van het beleidsterrein en het uitvoeringsproces. De diensten blijven zelf verantwoordelijk voor hun deel van het systeem.

De Rekenkamer signaleerde dat de onderzochte directies en diensten nog veel problemen hadden met de implementatie en de invulling van het stappenplan.

De Rekenkamer meende dat de directies en diensten zich actief hebben ingezet voor de invulling van het CCS. Hierdoor bestaan voldoende mogelijkheden voor de verdere invoering van het systeem. De Rekenkamer deed de aanbeveling bij de verdere ontwikkeling van het systeem aandacht te schenken aan:

- de verdere operationalisering van beleid op basis van jaarlijks uit te voeren activiteiten, gekoppeld aan meetbare prestaties en kengetallen;
- het maken van onderscheid voor het CCS tussen budgetverantwoordelijkheid en beleidsverantwoordelijkheid;
- de nadere uitwerking van het monitoren van decentraal uitgevoerde activiteiten;
- het monitoren en evalueren van beleidseffecten op langere termijn via andere systemen. De voortgang van de monitoring- en evaluatieprojecten kan via het CCS worden bewaakt;
- het uitwisselen van informatie tussen de afdelingen over de operationalisering van beleid, de gekozen succesfactoren en informatie-elementen tussen afdelingen met raakvlakken bij de beleidsuitvoering.

In het onderzoek «Informatievoorziening en kengetallen» dat de Rekenkamer gelijktijdig met deze bundel publiceert, wordt nader ingegaan op de kengetallen die het CCS genereert.

2.7 Voorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie

De Rekenkamer heeft tevens financiële stromen beoordeeld die niet via de begroting van het ministerie lopen. Zij onderzocht de kwaliteit van de voorbereiding van plattelandsprojecten, die worden uitgevoerd met behulp van een Europese subsidie van in totaal 150 MECU (circa f 300 miljoen). Het rapport dat juni 1997 is gepubliceerd heeft als invalshoek de vraag op welke wijze inhoud is gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid door de ministers van LNV, van Economische Zaken (EZ) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Het onderzoek betrof onder andere de aspecten cofinanciering en Europese regelgeving. De Rekenkamer stelde vast dat de overdracht van verantwoordelijkheden van ministeries naar de provincies in de vorm van decentralisatiebrieven tot nu toe niet is voltooid. Volgens de provincies

ligt dit aan de Europese regelgeving, die onvoldoende eenduidig zou zijn hetgeen leidt tot interpretatieverschillen. Decentralisatiebrieven bevatten onder meer ijkpunten voor de toets op de rechtmatigheid van uitgaven en hebben als zodanig consequenties voor de financiële verantwoordingen van onder meer het Ministerie van LNV na 1996.

De Rekenkamer beval aan een actieve rol te spelen bij het verbeteren van de inzet van middelen op de volgende punten:

- de beoordeling en onderbouwing van de financiering, de planning en het inzichtelijk maken van activiteiten;
- de methode voor en de onderbouwing van de co-financiering;
- de oplossing van knelpunten in de regelgeving;
- een betere afstemming tussen de gescheiden besluitvormings-trajecten van de diverse fondsen.

De minister van LNV deelde de Rekenkamer mee, dat er inmiddels ontwikkelingen zijn geweest en acties zijn gestart die tegemoetkomen aan de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Voorts gaf de minister aan, dat het ministerie van LNV zowel op centraal als op regionaal niveau een actieve rol speelt en wenst te spelen bij de uitvoering van het programma. Dit liet echter onverlet dat de provincies nadrukkelijk een eigen rol én een eigen verantwoordelijkheid kennen bij de uitvoering, aldus de minister.

2.8 Plantenziektenkundige Dienst

In paragraaf 2.6 van de rapporten bij de financiële verantwoording over 1994 en 1995 werd melding gemaakt van het meningsverschil tussen de Plantenziektenkundige Dienst (PD) en de Rijksgebouwendienst (Rgd) over de omvang van het door de Rgd ter beschikking gestelde krediet voor huisvestingskosten. De Rekenkamer vond destijds dat de problematiek op zijn beloop werd gelaten en stelde opnieuw een vervolgonderzoek in. Er bleek een oplossing gevonden voor het meningsverschil. De Rgd zal onder zijn verantwoordelijkheid de nieuwbouw en verbouw van de hoofdvestiging uitvoeren. Het benodigde kapitaal ad circa f 19 miljoen zal door de Rgd worden verschaft. Na oplevering van de vernieuwbouw zal de PD het pand huren van de Rgd.

2.9 Accountantscontrole

De AD heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1996 afgegeven.

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

De ontoereikendheid van de administratieve organisatie die de Rekenkamer noopte tot het uitvoeren van een bezwaaronderzoek (zie hoofdstuk 3) heeft ook haar weerslag gehad op de werkzaamheden van de AD over 1996. Doordat de AD niet kon steunen op onderdelen van de administratieve organisatie kon de dienst minder gebruikmaken van systeemgerichte controle dan wenselijk is. De AD heeft als gevolg van tekortkomingen in het FAP aanvullende controlewerkzaamheden bij de directie FEZ, bij de DLO en bij de RVV moeten verrichten. Dit heeft ertoe geleid, dat de AD externe controlecapaciteit moest inhuren over 1996 voor een bedrag van circa f 630 000.

In het rapport bij de financiële verantwoording 1995 constateerde de Rekenkamer dat de kwaliteit van de dossierinrichting verbetering behoefde. Ook over 1996 was dit nog niet geheel op orde. De Rekenkamer

vraagt aandacht voor een goede vastlegging van wijzigingen in de controle-opzet. Overigens stelde de Rekenkamer vast dat wijzigingen in de controle-opzet niet ten koste gingen van de kwaliteit van de uitgevoerde controles.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD nog geen gestructureerd reviewbeleid heeft. Dit zou volgens de Rekenkamer bijdragen tot een verhoging van het thans toereikende kwaliteitsniveau en tot een doelmatiger inzet van de capaciteit van de AD.

3 BEZWAARONDERZOEK ADMINISTRatieve ORGANISATIE

3.1 Inleiding

Bij het rechtmatigheidsonderzoek over 1994 en 1995 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de reorganisaties bij het Ministerie van LNV het risico meebrachten van een ontoereikende administratieve organisatie (AO). De ontoereikende AO noodzaakte de AD om in 1995 tot een meer gegevensgerichte controle over te gaan, hetgeen de Rekenkamer een signaal achtte dat terzake van de administratieve organisatie een achteruitgang was ontstaan ten opzichte van de met de operatie Comptabel Bestel bereikte situatie.

Aangezien de problemen herhaaldelijk door de Rekenkamer waren signaleerd en het antwoord van de minister onvoldoende toevoegde aan de bevindingen, kondigde de Rekenkamer een bezwaaronderzoek aan in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1996.

Het bezwaaronderzoek richtte zich op het proces van actualisatie van de AO van de beleidsdirecties en de uitvoerende diensten (dienstonderdelen) van het ministerie. Hierbij is ook aandacht geschonken aan de begeleiding door de directie FEZ. Volgens het plan van aanpak van de directie FEZ van januari 1996, dienden de actualisatie en beschrijving van de kritische procedures uiterlijk 1 februari 1997 te zijn afgerond. De Rekenkamer beoordeelde of in 1996 bij de belangrijkste dienstonderdelen sprake was van ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie en of dit consequenties heeft voor de controle van de AD. Volgens de Rekenkamer kan een AO pas worden geactualiseerd indien de beleidskaders duidelijk vastliggen. Indien dit niet het geval is, is volledige afronding van het AO-project niet mogelijk en dient het onderhoud aan de AO de reorganisatieprocessen zo goed mogelijk te volgen.

3.2 Bevindingen

3.2.1 Voortgang AO-project

Bij geen van de 18 betrokken dienstonderdelen waren de kritische processen per 1 februari 1997 volledig geactualiseerd en beschreven.

Ten aanzien van acht dienstonderdelen stelde de Rekenkamer vast dat het management te weinig betrokkenheid toonde, wat zich uitte in lage prioritering, zeer late startdata, gebrekkige opzet en bemensing van de projecten. Het gaat om:

de directie Personeel en Organisatie (P&O) en de directie Natuurbeheer (DN);

de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV);

de directies FEZ, Internationale Zaken (IZ) en Industrie en Handel (I&H) en de Facilitaire Dienst (FD).

De vertragingen bij IZ en P&O betroffen een relatief gering deel van alle aan de actualisatie verbonden werkzaamheden.

Ook was sprake van onvoldoende coördinatie bij een gedecentraliseerde AO.

De zes dienstonderdelen waarvan de taken en verantwoordelijkheden als gevolg van verschillende vormen van reorganisatie in 1996 nog niet duidelijk geïdentificeerd waren in de organisatie, hadden op grond van het plan van aanpak evenmin een aanvaardbare reden voor de vertraging van hun AO-project.

Het betrof de volgende dienstonderdelen:

- de Directie Wetenschap en Kennisoverdracht (DWK);
- de Dienst Landelijk Gebied (DLG); Staatsbosbeheer (SBB);
- de Dienst Landelijke Service bij Regelingen (LASER);
- de Directie Groene Ruimte en Recreatie (GRR);
- de Regionale Beleidsdirecties (RBD).

Voor reorganisatieprocessen is in het plan van aanpak geen uitzondering gemaakt. De minister deed dit ook niet in zijn overleg met de vaste commissie voor LNV op 9 oktober 1996 toen hij in het kader van het begrotingsonderzoek 1997¹ het AO-project toelichtte. Hij maakte toen melding van een departementsbrede operatie om de administratieve organisatie *volledig* op orde te krijgen.

Hiermee is de indruk gewekt dat de reorganisatie geen beperkende factor was voor de afronding van het AO-project. Hierbij merkt de Rekenkamer op dat de voorgenoemde zes dienstonderdelen die in de actualisatie van de AO werden beperkt door de reorganisatie, de AO niettemin naar vermogen op peil hebben proberen te houden.

De overige vier dienstonderdelen, te weten:

- de directies Landbouw (DL) en Visserij,
- de Plantenziektenkundige Dienst (PD) en
- de Algemene Inspectiedienst (AID) hadden volgens de Rekenkamer wel een aanvaardbare reden voor de vertraging van hun AO-project.

Deze dienstonderdelen waren namelijk nagenoeg gereed met het AO-project of kenden vertraging op grond van externe factoren.

3.2.2 Kwaliteit van de AO-beschrijvingen

De Rekenkamer stelde vast dat bij de dienstonderdelen FEZ en RVV de kwaliteit van de beschrijvingen op belangrijke onderdelen onvolledig was. Bij de RVV is de kwaliteit van de AO van de keuringsgelden dermate gebrekkig dat zonder aanvullende actie van de AD materiële onzekerheid zou bestaan over de volledigheid van de verantwoording over 1996 van deze keuringsgelden.

Bij de dienstonderdelen DN, DWK, LASER en DLO plaatste de Rekenkamer kanttekeningen van relatief ondergeschikt belang.

3.2.3 Toezicht directie Financieel-Economische Zaken

De Rekenkamer stelde vast dat FEZ terughoudend reageerde op verzoeken van de dienstonderdelen om informatie en ondersteuning. Pas in januari 1997 stelde FEZ een toetsingskader op voor een uniforme beoordeling van de kwaliteit van het AO-project. Dit toetsingskader is weliswaar toereikend bevonden door de Rekenkamer, maar pas opgesteld na aandringen van haar kant.

3.2.4 Betrokkenheid accountantsdienst bij het AO-project

De Rekenkamer stelde vast dat alle dienstonderdelen de AD inscha-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 000 XIV, nr. 19.

kelden voor toetsing van de door het AO-project geleverde procesbeschrijvingen. Tevens werden de door de AD gemaakte opmerkingen in de AO verwerkt. Als gevolg van de ontoereikende administratieve organisatie heeft de AD bij de RVV aanvullende controles moeten uitvoeren teneinde voldoende zekerheid te verkrijgen over de volledigheid van de verantwoording van de keuringsgelden. Hiermee is een bedrag gemoeid van circa f 122,7 miljoen¹.

3.3 Conclusies

De Rekenkamer was van mening dat nog steeds onvoldoende voortgang is geboekt met de actualisatie van de AO.

De eerstgenoemde acht dienstonderdelen hadden geen aanvaardbare reden voor de vertraging van hun AO-project. De Rekenkamer concludeerde dat het management van de betreffende directies en diensten te weinig betrokkenheid vertoonde. Als gevolg van een ontoereikende AO moest de AD aanvullende controles bij de RVV verrichten, hetgeen de Rekenkamer ondoelmatig acht.

De zes dienstonderdelen waarvan de taken en verantwoordelijkheden in 1996 nog niet definitief geïntegreerd waren in de organisatie, hadden op grond van het plan van aanpak geen aanvaardbare reden voor de vertraging van het AO-project. Ervan uitgaande dat een AO pas kan worden geactualiseerd als dergelijke processen zijn afgerond, concludeerde de Rekenkamer dat het AO-project bij de zes voornoemde dienstonderdelen voldoende is geactualiseerd per 1 februari 1997.

De dienstonderdelen DL, DV, PD en AID hadden wel een aanvaardbare reden voor de vertraging.

Overigens kwam de AD in zijn samenvattend accountantsrapport 1996 tot nagenoeg dezelfde conclusie als de Rekenkamer dat de beschrijvingen van de administratieve organisatie in 1996 onvoldoende zijn geactualiseerd.

De Rekenkamer oordeelde dat de AO-beschrijvingen van de processen die wel geactualiseerd zijn in het algemeen van voldoende kwaliteit waren.

De Rekenkamer concludeerde dat de directie FEZ bij haar coördinatie van het AO-project het uitgangspunt van integraal management en eigen verantwoordelijkheid van de dienstonderdelen te stringent opvatte. Zij meende dat de directie FEZ zich in het AO-project actiever had kunnen opstellen.

De dienstonderdelen droegen voldoende zorg voor de inbreng van de AD binnen het project.

Resumerend concludeerde de Rekenkamer dat nog steeds onvoldoende voortgang is geboekt met de actualisatie van de AO. Omdat dit volgens haar inhoudt dat er sprake is van onvoldoende ordelijk financieel beheer, maakte zij daartegen bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

3.4 Reactie minister

In zijn reactie op de bevindingen van de Rekenkamer deelde de minister mee dat een groot aantal directies en diensten buiten de reorganisatie zijn gebleven, zodat bij die dienstonderdelen in beginsel met het gebruikelijke onderhoud kon worden volstaan. Aangezien het Rekenkameronderzoek

¹ Financiële verantwoording 1996, ontvangersartikel 15.01, onderdeel 02, realisatie 1996 gecorrigeerd met debiteurensaldi.

ervan uitging dat de AO van alle dienstonderdelen sterk diende te worden gerenoveerd achtte de minister het oordeel van de Rekenkamer te somber. Voorts maakte de minister bezwaar tegen de strikte hantering door de Rekenkamer van de datum 1 februari als ijkpunt, zonder dat rekening was gehouden dat op het ijkmoment bij een aantal dienstonderdelen de AO reeds voor 80–90% was geactualiseerd.

De minister deelde mee aan de dienstonderdelen de opdracht te hebben gegeven ervoor zorg te dragen dat de beschrijving van de kritische processen zal zijn afgerond vóór 1 augustus en dat een planning wordt voorgelegd van de werkzaamheden gericht op afronding voor de genoemde datum.

3.5 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft de datum 1 februari 1997 als ijkpunt genomen voor de actualisering en beschrijving van de kritische processen, omdat deze datum ook werd gehanteerd in het door FEZ aan de directies en diensten voorgelegde projectplan. Volgens de minister diende per 1 februari de actualisering van de AO voor 100% zijn beslag te hebben gekregen. Valide redenen voor vertraging van de actualisering zijn evenwel door de Rekenkamer meegenomen in de oordeelsvorming.

De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de aanvullende maatregelen van de minister het gewenste resultaat zullen bereiken. Het onderzoek wees uit dat slechts vier dienstonderdelen niet in staat zullen zijn de gestelde termijn van 1 augustus te halen.

De Rekenkamer acht de vooruitgang, die bereikt wordt met de door de minister ingestelde maatregelen, voldoende reden om haar bezwaar op te heffen. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 zal de Rekenkamer een nieuw bezwaaronderzoek instellen om na te gaan of aan de toezeggingen van de minister uitvoering is gegeven.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van het Ministerie van LNV 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 1996, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	3 352,1	3 220,5	550,9
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	3 352,1	3 220,5	550,9
Fouten/onzekerheden	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 53,9 miljoen aan overschrijdingen respectievelijk f 18,2 miljoen aan onderschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel moeten herzien.

4.2 Toelichting bij de rekening

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

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichting bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatie-voorziening en kengetallen».

De Rekenkamer beveelt aan in de algemene beschouwing over het gevoerde financieel beheer in te gaan op de controle door de AD, alsmede op de coördinatie en samenwerking met andere ministeries.

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 1996, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	15 329,0	15 329,0
Niet beoordeeld ¹	9 637,2	6 266,0
Beoordeeld	5 691,8	9 063,0
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	5 691,8	9 063,0
Fouten/onzekerheden	0	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting op de saldibalans voldoet aan de eisen.

Het ministerie kon geen inzicht verschaffen in de in 1996 afgerekende voorschotten. In verband hiermee heeft de Rekenkamer in dit rapport terzake geen oordeel opgenomen.

4.4 Financiële verantwoording van het agentschap Plantenziektenkundige Dienst

De Plantenziektenkundige Dienst is een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1996 bedroeg het totaal van de baten f 36,6 miljoen, het totaal van de lasten f 33,8 miljoen. Het voordelig resultaat over 1996 bedroeg f 2,8 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten bedroegen respectievelijk f 0,8 miljoen en f 3,5 miljoen.

De rekening van de baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en/of onzekerheden.

4.5 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording 1996 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 het onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording 1996 voldoet aan de beide eisen.

Ook de financiële verantwoording van het agentschap Plantenziektenkundige Dienst voldoet aan de voornoemde eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Inhoud

	Samenvatting	199
1	Inleiding	199
2	Financieel beheer	201
2.1	Wet- en regelgeving	201
2.2	Administratieve organisatie	202
2.2.1	Beschrijvingen administratieve organisatie	202
2.2.2	Geautomatiseerde gegevensverwerking	202
2.2.3	Europese aanbestedingsrichtlijnen	203
2.3	Voorschotten	203
2.4	Misbruik en oneigenlijk gebruik	204
2.5	Sociale verzekeringen	204
2.6	Bijstandszaken	205
2.6.1	Algemene Bijstandswet	205
2.6.2	Rijksbijdrageregeling Banenpools	206
2.7	Europese gelden	206
2.8	Subsidiereregeling experimenten activering van uitkeringsgelden	207
2.8.1	Inleiding	207
2.8.2	Wettelijke grondslag	208
2.8.3	Formulering subsidievoorwaarden	208
2.8.4	Misbruik en Oneigenlijk gebruik	209
2.8.5	Financieel beheer	209
2.8.6	Controle door de Accountantsdienst	210
2.8.7	Conclusies	211
2.9	Accountantscontrole	211
3	Bezwaaronderzoek	211
4	Financiële verantwoording	211
4.1	Rekening	211
4.2	Toelichting bij de rekening	212
4.2.1	Algemeen oordeel	212
4.2.2	Kengetallen	212
4.3	Saldibalans met toelichting	213
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	213
	Bijlage	215

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In 100% van de verplichtingen, 97,8% van de uitgaven en 95,5% van de ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten en onzekerheden aan. Waar wel sprake is van onrechtmatigheden of onzekerheden betreft dit posten, die naar verwachting volgend jaar niet meer zullen voorkomen. Het ministerie heeft toegezegd extra aandacht te besteden aan de onzekerheid bij de volledigheid van de ontvangsten.

De Rekenkamer kon voor haar oordeel steunen op de bevindingen van de accountantsdienst van het ministerie. De accountantsdienst heeft bij de financiële verantwoording 1996 van het ministerie een goedkeurende accountantsverklaring gegeven.

De Rekenkamer is positief gestemd over ontwikkelingen rond het financieel beheer bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zoals ten aanzien van de Algemene Kinderbijslagwet, de Toeslagenwet en de Algemene Bijstandswet. Hierbij zijn de premiegefinancierde uitgaven in de sociale zekerheid buiten beschouwing gebleven, omdat dit geen begrotingsuitgaven zijn. Er zijn en worden verschillende activiteiten ondernomen om verdere verbeteringen door te voeren.

De Rekenkamer dringt aan op de volgende activiteiten:

- toepassen van het financieel beheersconcept op nieuwe regelgeving;
- bewerkstelligen van een juiste en volledige verwerking van de uitgaven voor de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria bij de uitvoeringsinstellingen;
- bevorderen dat aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 wordt voldaan;
- verbeteren van de geautomatiseerde subadministratie, het Beheer Informatie en Afhandelingssysteem voor de voorschotadministratie;
- maatregelen nemen, die ertoe leiden dat het financieel beheer bij Bureau Uitvoering Europese Subsidie-instrumenten en het financieel beheer bij de projecten verbetert, zodat aan de voorwaarden voor een rechtmatige afrekening wordt voldaan;
- zorgvuldig omgaan met de afwijkingen ten aanzien van de geïntegreerde verplichtingenkas administratie.

Naar aanleiding van het vervolgonderzoek naar de subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden concludeerde de Rekenkamer dat het financieel beheer over 1996 voldoende ordelijk en controleerbaar was.

1 INLEIDING

De rekening 1996 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft een totaal aan uitgaven van f 23,9 miljard en aan ontvangsten van f 1,0 miljard. De uitgaven zijn onder te verdelen in twee hoofdcategorieën: de uitgaven van de rijksbegroting in enge zin en de uitgaven voor de sociale zekerheid. Onder de eerste categorie vallen de uitgaven van f 0,3 miljard voor Personeel en Materieel en van f 5,8 miljard voor de Arbeidsmarkt. Onder de laatste categorie vallen de Rijksbijdragen aan de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Toeslagenwet (TW) en de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria (BIA) van totaal f 7,4 miljard, de Bijstandszaken f 10,3 miljard en overig beleid f 0,1 miljard. Naast deze uitgaven zijn er premie gefinancierde

uitgaven in de sociale zekerheid (f 86,4 miljard). De beoordeling daarvan geschiedt op basis van specifieke, op de premiesector toegesneden onderzoeken, die een belangrijke plaats innemen in het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer. De premie-gefinancierde uitgaven en de toezichtsfunctie van de minister op deze uitgaven vallen buiten het kader van dit rapport.

De ontvangsten bestaan voor f 0,7 miljard uit ontvangsten op grond van de verrekening van de samenloop van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met loon ingevolge de Wet Sociale Werkvoorziening (samenloop WSW).

Van relatief grote omvang zijn ook de bestedingen van in Europees verband beschikbaar gesteld geld buiten begrotingsverband van het departement op het terrein van sociale voorzieningen en werkgelegenheid, zoals de subsidie van het Europees Sociaal Fonds (ESF).

De uitgaven worden hoofdzakelijk ter beschikking gesteld aan uitvoeringsorganisaties die de wettelijke regelingen uitvoeren. Bij de Arbeidsmarkt zijn dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de sociale werkvoorzieningen, bij de sociale verzekeringen zijn dat voor de AKW de Sociale Verzekeringsbank en voor de TW en BIA de bedrijfsverenigingen. De Algemene Bijstandswet (ABW) wordt uitgevoerd door de gemeenten. Bij al deze uitgaven is sprake van een uitgebreide en ingewikkelde regelgeving, die sterk aan verandering onderhevig is. De rol van het ministerie bij deze uitgaven blijft beperkt tot het bevoorschotten van de uitvoeringsorganisatie en het uitoefenen van toezicht (afrekening). In 1995 heeft het ministerie een toezichtsfilosofie en toezichtsbeleid geformuleerd, die in 1996 uitmondde in een plan van aanpak. In de komende jaren zal hieraan nadere invulling worden gegeven. De Rekenkamer zal de toezichtsfilosofie en het toezichtsbeleid betrekken bij de uit te voeren meta-evaluatie van het toezicht op uitgaven in de publieke sector, waarvan de resultaten naar verwachting medio 1998 worden gepubliceerd.

Bij het Ministerie van SZW heeft in 1995 een reorganisatie plaats gevonden, de zogenaamde operatie «Herinrichting Ministerie». Eén van de uitgangspunten was het bewerkstelligen van scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht. De aandacht was aanvankelijk vooral gericht op het regelen van taken en verantwoordelijkheden, het stroomlijnen van processen en het vormgeven van communicatie. In 1996 is een aantal acties ondernomen om verdere verbeteringen aan te brengen.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van SZW. Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft echter bij het Ministerie van SZW niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1996 (en eventuele agent-schappen). Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. Het rapport sluit af met overzichten van geconstateerde fouten en onzekerheden. Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Wet- en regelgeving

Financieel beheersconcept

Het ministerie heeft in 1996 en 1997, mede naar aanleiding van het oordeel van de Rekenkamer over het financieel beheer bij de Subsidie-regeling experimenten activering van uitkeringsgelden (de zogenaamde Melkert II-regeling), een «financieel beheersconcept» ontwikkeld. In april 1997 is dit concept via een nota van de secretaris-generaal aan alle betrokken directies bekend gemaakt. In deze nota wordt kenbaar gemaakt op welke wijze bij de invoering van nieuwe regelingen adequaat rekening kan worden gehouden met alle aspecten van financieel beheer. De AD dient volgens deze nota vooraf een beoordeling te geven van de opzet van de regeling op het aspect controleerbaarheid. Ook moeten er vooraf met de AD afspraken gemaakt zijn over een tussentijdse beoordeling van de uitvoering van de regeling.

In 1996 zijn zeven nieuwe regelingen in werking getreden. Deze zijn nog niet allemaal conform het concept ingevoerd. Ten aanzien van de nieuwe regeling «Tijdelijke opvang kinderen alleenstaande ouders in ABW» is het toetsingskader voor de subsidievaststelling nog in ontwikkeling. Voor andere regelingen geldt dat het beheersconcept soms in zeer korte tijd ontworpen moest worden. De AD is dan ook niet bij de totstandkoming van alle regelingen betrokken geweest. Er zijn ook nog niet altijd afspraken gemaakt voor de tussentijdse toetsing.

De Rekenkamer beoordeelt de ontwikkeling van het financieel beheersconcept positief, maar dringt er wel op aan de nieuwe regelingen en het toezichtskader dat op de regelingen van toepassing is aan te passen of nader uit te werken op basis van genoemde criteria, waar dat nog niet is gebeurd. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen nauwgezet volgen.

Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria

De Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria (BIA) is een van de nieuwe regelingen. Deze wet wordt uitgevoerd door de uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid. De uitkering is bestemd voor de groep arbeidsongeschikten, die te hard worden geconfronteerd met gevolgen van herkeuringen. De uitvoeringsinstellingen bleken veelal nog niet in staat de BIA-uitgaven te scheiden van de uitgaven voor de TW. Beide uitgaven lopen via het Toeslagenfonds. De realisatie ad f 0,5 miljoen is achtergebleven bij de raming. Gezien de verwachte toename van het financiële belang van deze uitgaven (volgens de ontwerp-begroting 1997: raming 1996 f 5,4, 1997 f 64,2 en 1998 f 150,3 miljoen) dringt de Rekenkamer erop aan dat het ministerie passende acties onderneemt om een juiste en volledige verwerking bij de uitvoeringsinstellingen te bewerkstelligen, zodat ook een juiste verantwoording over de BIA-uitgaven kan worden afgelegd.

Tijdelijke specifieke uitkering sociale vervoersvoorziening Wvg

De middelen in het kader van de nieuwe ministeriële regeling Tijdelijke specifieke uitkering sociale vervoersvoorziening Wvg (Wet voorzieningen gehandicapten) worden aan de gemeenten beschikbaar gesteld. De gemeenten moeten ervoor zorgen dat bewoners van AWBZ-instellingen met een zelfstandige vervoersbehoefte financieel in staat blijven in hun vervoersbehoefte te voorzien. In de toelichting bij de regeling geeft de minister van SZW aan, dat hij zijns inziens alleen een comptabele

verantwoordelijkheid ten aanzien van de verdeling van de gelden heeft. Volgens de minister betekent dit dat alleen vooraf een toets op de rechtmatigheid wordt gedaan. Er wordt geen verantwoordingsinformatie gevraagd. Gemeenten zullen alleen achteraf in het kader van de beleids-evaluatie van de regeling informatie moeten geven. De Rekenkamer vraagt zich af in hoeverre dit bekostigingsmodel overeenkomt met het standpunt van het kabinet naar aanleiding van de rapporten over specifieke uitkeringen van de commissie Griffioen en de werkgroep Pennekamp. Volgens het kabinet heeft de comptabele medeverantwoordelijkheid van de minister ook betrekking op de naleving van de voorwaarden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 036, nr. 35): «De minister blijft aansprakelijk voor het invoeren en toepassen van bestuurlijke monitor- en handavingsinstrumenten».

De Rekenkamer zal de doorlichting van alle specifieke uitkeringen die het kabinet op grond van dit standpunt heeft aangekondigd derhalve met belangstelling volgen.

2.2 Administratieve organisatie

2.2.1 Beschrijvingen administratieve organisatie

Het Ministerie van SZW heeft stappen ondernomen om de administratieve organisatie verder uit te werken. In de notitie «Positionering van Bekostigingstaken SZW» van maart 1996 is de taakverdeling tussen de beleidsdirecties (met name Arbeidsmarkt, Bijstandszaken en Sociale Verzekeringen) en de directies Financieel Economische Zaken (FEZ) en Toezicht verder uitgewerkt. Een extern bureau bekijkt in 1997 het traject op mogelijke nadere afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Daarnaast is een project gestart dat beoogt de aspecten van de administratieve organisatie, zoals management-verantwoordelijkheden, informatievoorziening, werk-instructies en interne controles, bruikbaar te maken als sturingsmiddel voor het management. Dit proces is nog in volle gang.

De Rekenkamer beoordeelt deze ontwikkeling positief.

2.2.2 Geautomatiseerde gegevensverwerking

De AD is van mening dat de betrouwbaarheid van de relevante geautomatiseerde systemen voor de financiële administratie bij het ministerie gewaarborgd is. Voor het gebruikte financiële informatiesysteem CAFAS heeft de EDP Audit Pool in februari 1997 een positief oordeel gegeven over de opzet en werking van het stelsel van maatregelen en procedures van de externe verwerkingsorganisatie.

Per 1 januari 1997 dient aan alle artikelen uit het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) voldaan te zijn. Voor alle informatiesystemen moet duidelijk zijn welke betrouwbaarheidseisen voor informatiebeveiliging er moeten zijn en of aan deze eisen ook wordt voldaan. De eisen worden opgesteld aan de hand van afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses. De AD is intensief betrokken bij de advisering over de normen en uiteindelijke resultaten. Eind 1996 was nog niet voor alle systemen een analyse beschikbaar. Ook de implementatie en uitvoering van het in 1995 vastgestelde informatiebeveiligingsbeleid zal naar verwachting niet voor medio 1997 zijn afgerond. De AD zal de toereikendheid beoordelen.

De Rekenkamer dringt aan op de nodige aandacht voor deze problematiek, zodat op korte termijn wordt voldaan aan het VIR.

2.2.3 Europese aanbestedingsrichtlijnen

Binnen het ministerie zijn diverse procedurebeschrijvingen aanwezig die ingaan op Europese aanbestedingsregels.

De meest recente zijn de conceptprocedures Inkoop goederen/diensten, die de bestaande richtlijnen voor aanbestedingen voor leveringen en diensten beoogden te actualiseren. Procedures voor de aanbesteding van werken zijn niet uitgewerkt, omdat deze aanbesteding bij het departement zelden voorkomt. Bij de categorie diensten laten de regels voor onderzoeksopdrachten ruimte tot interpretatieverschillen. Inmiddels is de Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA) gevraagd hiervoor een eenduidige richtlijn te ontwikkelen.

Zowel de AD als de directie FEZ gaan vanuit hun eigen verantwoordelijkheid na of de verplichtingen mogelijk onder de Europese aanbestedingsregels vallen. Het ministerie heeft inzicht in het totaalbedrag van de Europese aanbestedingen. De Rekenkamer vindt dat de procedures binnen het departement over het algemeen voldoende waarborgen bieden voor het naleven van de aanbestedingsregels.

2.3 Voorschotten

Gedurende het jaar verstrekt het ministerie aan verschillende uitvoeringsorganisaties maandelijks een voorschot. Na afloop van het jaar worden de definitieve kosten, vergezeld van een accountantsverklaring, gedeclareerd bij het ministerie en door de rijksconsulenten van de directie Toezicht gecontroleerd. Hierna volgt de definitieve vaststelling door (een aparte afdeling van) de directie Toezicht. De afdeling Bekostiging van FEZ zorgt voor de financiële afhandeling.

Ultimo februari 1996 is voor het verwerken van de voorschotten, de kostenopgaven en de definitieve vaststellingen een nieuwe geautomatiseerde subadministratie, het Beheer Informatie en AfhandelingsSysteem (BIAS) in gebruik genomen. Met dat systeem wordt ook de hoogte van de periodieke voorschotten berekend. Na implementatie bevatte BIAS nog onvoldoende historische gegevens om de voorschotten juist te berekenen. Ook kon het systeem tot en met april 1996 nog geen betalingen verwerken. Deze situatie is inmiddels verbeterd. Eventuele onjuiste voorschotten zijn aangepast conform de wettelijke bepalingen. Gedurende het gehele jaar ontbrak echter de mogelijkheid om automatisch vanuit BIAS de financiële administratie van het ministerie bij te werken. Dit geschiedde daarom handmatig en leidde tot vertragingen in het bijhouden van de centrale voorschotadministratie.

Tenslotte bleek bij de eindejaarscontrole van de AD dat BIAS een aantal definitieve kostenopgaven van gemeenten en de daarbij horende definitieve vaststellingen van de directie Toezicht «weigerde» te verwerken. De AD heeft daarom bij de eindejaarscontrole de stand van de uitstaande voorschotten voor verschillende regelingen ultimo 1996 zelf moeten reconstrueren.

De AD concludeert dan ook dat met name bij de ABW gedurende 1996 het financieel beheer bij de voorschotten onvoldoende was, omdat geen inzicht bestond in de stand van de voorschotten.

De Rekenkamer dringt erop aan de nodige aandacht te schenken aan de verbetering van BIAS. De Rekenkamer zal de ontwikkeling kritisch blijven volgen. Het ministerie heeft inmiddels toegezegd dat per 1 juli 1997 de koppeling van de financiële administratie en BIAS tot stand wordt gebracht.

2.4 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Bij het Ministerie van SZW is sprake van een groot aantal voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O)-gevoelige uitgaven. Het gaat dan om rijksbijdragen (TW, AKW) ten laste van de begroting of om uitgaven als gevolg van wetgeving waarbij er alleen sprake is van een bestuurlijke verantwoordelijkheid (zoals WAO, AOW) of medeverantwoordelijkheid (ESF-subsidies).

In de toelichting bij de financiële verantwoording wordt uitgebreid aandacht besteed aan de vier aspecten van het M en O-beleid: regelgeving, voorlichting, controlebeleid en sanctiebeleid. Er wordt in het algemene deel van de toelichting uitgebreid ingegaan op de resultaten van toezicht op de sociale verzekeringen, de gemeentelijke regelingen, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de Arbeidsinspectie. Raming en realisatie van de financiële effecten van het handhavingsbeleid in de volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen worden uiteen gezet.

Indien van toepassing zijn ook bij de begrotingsposten toelichtingen opgenomen over het M en O-aspect. Naar de mening van de AD vormen de bestaande M en O-risico's geen belemmeringen voor een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording van het ministerie, omdat er in het algemeen een toereikend beleid ter bestrijding van M en O is, dat beleid ook voldoende wordt uitgevoerd en de (toch nog bestaande) onzekerheid voldoende wordt toegelicht.

De Rekenkamer waardeert de wijze waarop het ministerie het M en O-beleid en de uitkomsten daarvan beschrijft.

2.5 Sociale verzekeringen

Uitgaven van de AKW, TW en BIA en de ontvangsten vanwege de Samenloop WSW staan op de begroting. De wettelijke grondslag voor het toezicht op deze verzekeringen is geregeld in de Organisatiewet sociale verzekeringen (OSV). Het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) heeft de taak om toezicht te houden op de recht- en doelmatigheid van de uitvoering van deze wetten door de verschillende uitvoeringsorganen. De minister ziet vervolgens toe op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van het toezicht door het Ctsv. De directie Toezicht draagt zorg voor de beoordeling van de uitvoeringsrapportages en accountantsverklaringen. De AD gaat door middel van een review na of de opzet en uitvoering van de controle en rapportage van het Ctsv ten aanzien van het aspect rechtmatigheid toereikend is. Het sluitstuk van het toezicht is het maatregelenbeleid dat de minister kan gebruiken, om de uitvoering van het toezicht door het Ctsv en daarmee de uitvoering door de uitvoeringsorganen te verbeteren.

De AD is voor zijn oordeel van de departementale verantwoording over 1996 uitgegaan van de rechtmatigheidsverklaringen die het Ctsv in oktober 1996, over 1995, aan de minister heeft aangeboden. Het Ctsv heeft een goedkeurende verklaring afgegeven over de rechtmatigheid van de AKW-uitgaven. Bij de TW werd een afkeurende verklaring afgegeven: de onrechtmatigheid bedroeg 3,16% en de onzekerheid 6,46%. Daarnaast heeft het Ctsv de toereikendheid van het beleid van de uitvoeringsinstellingen gericht op misbruik en oneigenlijk gebruik en de rapportering daarover niet kunnen vaststellen.

Voor de Samenloop WSW werd een verklaring met beperking afgegeven: de onrechtmatigheid bedroeg 1,08% en de onzekerheid 0,46%. Ten opzichte van 1994 was dit een aanzienlijke verbetering.

Tevens merkte de AD op dat de foutdefinities die de uitvoeringsinstellingen en het Ctsv hanteerden niet overeen kwamen met de

foutdefinities die het ministerie hanteert. De geconstateerde onrechtmatigheid zou volgens de AD aanzienlijk hoger zijn met de foutdefinities van het ministerie. Met ingang van 1997 is afgesproken deze foutdefinities toe te passen.

De AD oordeelde dat de opzet en uitvoering van de controle en rapportage van het Ctsv in het kader van de rechtmatigheidsverklaringen toereikend waren. Daarnaast oordeelde de AD positief over de wijze waarop het ministerie de controleen toezichtinstrumenten ter beoordeling van de uitvoeringsorganen heeft gehanteerd.

De geconstateerde onrechtmatigheid en onzekerheid bij de uitvoeringsorganen leiden niet tot onrechtmatigheid en onzekerheid ten aanzien van de departementale financiële verantwoording, zolang het ministerie deze bestedingen niet vergoedt zonder wettelijke verplichting daartoe. Zolang het departement binnen de wettelijke mogelijkheden en conform de daarvoor geldende criteria actie onderneemt en aanwijzingen geeft om de onrechtmatigheid en onzekerheid weg te nemen en daarnaast deze onzekerheid toereikend toelicht in de departementale verantwoording heeft ook deze onzekerheid geen invloed op het oordeel bij de verantwoording. Hiermee wordt eenzelfde systematiek gehanteerd als bij de ABW en WSW.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle en het toezicht van het departement op het Ctsv in 1996 verder is ontwikkeld, mede als gevolg van de OSV 1997 die de op 1 januari 1995 in werking getreden OSV heeft vervangen en de aanbevelingen uit het rapport «Heel het raderwerk» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 653, nr. 15).

De Rekenkamer heeft in juni 1997 het rapport «Ontvlechting en marktwerking in de sociale zekerheid» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 402, nrs. 1–2) gepubliceerd. Zij plaatst in dit rapport kanttekeningen bij de wijze waarop in de sociale verzekeringswetgeving scheiding tussen beleid en uitvoering wordt ingevoerd. Volgens de Rekenkamer zijn de risico's voor de rechten doelmatige uitvoering van de publieke taken door de uitvoeringsorganen nog niet voldoende afgedekt.

De Rekenkamer heeft in 1996–1997 ook een onderzoek uitgevoerd naar rijksbijdragen in de sectoren sociale zekerheid en zorg. Dit onderzoek richtte zich op de doelmatigheid, het financieel beheer en de rechtmatigheid van onder meer de rijksbijdragen voor de AKW en TW. Het rapport wordt naar verwachting in het najaar van 1997 gepubliceerd.

2.6 Bijstandszaken

2.6.1 Algemene Bijstandswet

De AD reviewt het werk van de accountants van de gemeenten en de Rijksconsulentschappen en beoordeelt het departementale behandelingsproces.

De gemeenten dienen per kwartaal een declaratie met betrekking tot de ABW in op basis waarvan de drie voorafgaande maandvoorschotten verrekend worden. Jaarlijks worden de verstrekte vergoedingen opgenomen in de jaaropgave. Deze jaaropgave wordt voorzien van een accountantsverklaring.

De inhoudelijke wetstechnische toetsing van de gemeentelijke uitvoering van de verschillende sociale zekerheidswetten is opgedragen aan Rijksconsulentschappen, onderdeel van de directie Toezicht van het ministerie. Wanneer de rijksconsulent onvolkomenheden constateert wordt actie ondernomen om de gemeentelijke uitvoering op het vereiste niveau te brengen. De rijksconsulent kan de directie Toezicht adviseren

een financiële maatregel aan de gemeente op te leggen of om de gemeente een hersteltermijn te bieden. De directie Toezicht stelt ten slotte de rijksvergoeding vast aan de hand van de definitieve kostenopgaven.

De Rekenkamer constateerde dat de verschillende controle- en toezichttaken conform de afspraken zijn verricht, waarmee de rechtmatigheid van de uitgaven in dit kader gewaarborgd zijn. De eindconclusie voor het hele traject was dat de in 1996 behandelde definitieve kostenopgaven op juiste wijze zijn vastgesteld.

De ontvangsten van het ministerie in het kader van de ABW bestaan uit verrekeningen van te hoge bevoorschotting in voorgaande perioden en uit vorderingen uit hoofde van het opleggen van financiële maatregelen aan gemeenten bij de definitieve vaststelling van de rijksvergoeding. Deze ontvangsten moeten conform de voorschriften uit de Comptabiliteitswet geboekt worden op de middelenartikelen. Op basis van de documentatie die bij de controle beschikbaar was kon niet worden vastgesteld of verrekeningen van aan gemeenten opgelegde financiële maatregelen in 1996 volledig ten gunste van de middelenartikelen zijn verantwoord en niet in mindering op de uitgaven van dat jaar zijn geboekt. De Rekenkamer constateerde derhalve dat er onzekerheid bestond omtrent de volledigheid bij het middelenartikel 14.01 Ontvangsten bijstandszaken, ter grootte van f 19,0 miljoen.

2.6.2 Rijksbijdrageregeling Banenpools

De Rekenkamer meldde in haar Rapport bij de financiële verantwoording 1994 en 1995 dat de uitgaven die in die jaren verricht zijn in het kader van de Rijksbijdrageregeling Banenpools onrechtmatig waren omdat de daarvoor vereiste wettelijke regeling ontbrak. De minister deelde toen in zijn reactie mee 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 Rijksregeling Banenpools zal worden opgenomen in de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW). In het najaar 1996 is het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden. In de zomer van 1997 is de wet door de Tweede Kamer aangenomen. De verwachting is dat de WIW pas in 1998 operationeel zal worden.

Voor de uitgaven van artikel 12.04 Banenpools ontbrak in 1996 derhalve ook nog de vereiste wettelijke regeling. Deze uitgaven ad f 478,9 miljoen zijn daarmee onrechtmatig.

2.7 Europese gelden

De Europese Unie houdt de ministers van de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering en naleving van het beleid van de Europese Unie en voor het beheer van en de controle op de EG-geldstromen. Bij het Ministerie van SZW betreft het Europese subsidieregelingen, die uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) gefinancierd worden.

De uitvoering van één van deze regelingen, te weten de subsidie-regeling ter bestrijding van langdurige werkloosheid en het vergemakkelijken van de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces (doelstelling 3) heeft de minister van SZW in een bestuursovereenkomst gedelegeerd aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. In 1996 beschikte de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op grond hiervan over een budget van ruim f 330 miljoen, dat rechtstreeks uit Brussel overgemaakt wordt.

De Rekenkamer voert op dit moment een onderzoek uit naar onder meer het financieel beheer van de ESF-middelen door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De rapportage zal naar verwachting in maart 1998 gereed zijn.

De Rekenkamer heeft in juni 1997 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 399, nrs. 1–2) het rapport «Voorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie» uitgebracht. Onderzocht is de Europese subsidieregeling voor de ontwikkeling en structurele aanpassing van het platteland. Eén van de conclusies was dat de Rekenkamer een meer directe betrokkenheid van het Ministerie van SZW bij de uitoefening van het toezicht gewenst achtte, zonder iets af te doen aan de verantwoordelijkheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voor de uitvoering.

De uitvoering van andere ESF-regelingen geschiedt door het per 1 mei 1995 opgerichte Bureau Uitvoering Europese Subsidie-instrumenten (BUESI) van het Ministerie van SZW. In totaal heeft BUESI in 1996 f 128,1 miljoen aan subsidies toegekend, en f 48,6 miljoen aan voorschotten uitbetaald. De beschikbare middelen staan niet op de departementale begroting, maar worden wel verantwoord in de departementale saldi-balans.

De AD heeft de toekenning van deze subsidies, het financieel beheer van BUESI, en in opdracht van BUESI de administratie van een aantal projecten bij de subsidiënten beoordeeld. Daarnaast heeft ook een openbaar accountantskantoor van BUESI de opdracht gekregen een aantal projecten te beoordelen.

De AD concludeerde dat de toekenning van subsidie-aanvragen door BUESI over het algemeen rechtmatig was, maar dat sommige subsidie-aanvragen en aanvullende voorschotten onvoldoende kritisch beoordeeld waren. Een nadere kwantificering was op grond van het uitgevoerde onderzoek niet mogelijk.

Het financieel beheer vertoonde volgens de AD duidelijke tekortkomingen. Deze werden onder meer veroorzaakt doordat het in 1996 in gebruik zijnde geautomatiseerd systeem onvoldoende maatregelen bevatte om de betrouwbaarheid en continuïteit van de financiële administratie te kunnen waarborgen. De AD was niet gevraagd van tevoren een beoordeling van dat systeem uit te voeren.

In de begin 1997 beoordeelde externe projectadministraties bleken tekortkomingen voor te komen die bij een definitieve afrekening tot onrechtmatigheden zouden kunnen leiden. De gesignaleerde tekortkomingen waren volgens de AD op dit moment nog grotendeels herstelbaar. De betreffende projectuitvoerders zijn geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek. BUESI wil na de zomer, op grond van de bevindingen van de AD en het openbaar accountantskantoor, actie ondernemen om alle subsidiënten te informeren en waar nodig bij te sturen en tot de gewenste herstelacties te bewegen.

De Rekenkamer dringt erop aan dat er maatregelen genomen worden, die ertoe leiden dat het financieel beheer bij BUESI en het financieel beheer bij de projecten verbetert, zodat aan de voorwaarden voor een rechtmatige afrekening wordt voldaan. Naar de mening van de Rekenkamer is snel actie nodig, omdat anders het risico bestaat dat bijsturing niet meer mogelijk is vóór de afronding van de projecten.

2.8 Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden

2.8.1 Inleiding

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1995 is verslag gedaan van het onderzoek naar de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden (EAU), de zogenaamde Melkert II-regeling.

De regeling beoogt gemeenten en organisaties (met of zonder winst-

oogmerk) 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. Voor de regeling is maximaal f 720 miljoen beschikbaar. Op basis van voorschotten is in 1995 f 60,7 en in 1996 f 44,2 miljoen uitgegeven.

De Rekenkamer concludeerde 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 juridische grondslag van de subsidieregeling voor het jaar 1996 diende nog geregeld te worden.

De minister antwoordde de Rekenkamer dat naar aanleiding van de AD-controle reeds een verbetertraject was gestart. Dit traject beoogde onder meer:

- actuele overzichten voor elk project;
- het voorkomen van onverantwoorde risico's bij de eindafrekening door tussentijdse bijsturing;
- onderzoek ter plekke door de AD;
- verbetering van de informatiestroom, de registraties en de bewaking van de tijdigheid en volledigheid van de benodigde beheersinformatie.

Ook liet de minister weten dat hij in augustus 1996 een concept-Amvb voor deze subsidieregeling aan de ministerraad zou aanbieden.

De Rekenkamer heeft onderzocht of de over 1995 gesignaleerde tekortkomingen zijn opgeheven.

2.8.2 Wettelijke grondslag

Bij de Amvb van 7 februari 1997 (Stb 79, 1997) zijn regels uitgevaardigd houdende het tijdelijke besluit subsidiëring experimenten activering van uitkeringsgelden. Het besluit werkt terug tot 18 januari 1995 en vervalt met ingang van 1 januari 1999.

2.8.3 Formulering subsidievoorwaarden

De Rekenkamer stelde over 1995 vast dat de subsidieregeling en de toelichting daarop weinig aanknopingspunten boden voor controle vooraf, tijdens en na afloop van de uitvoering. Tevens concludeerde zij dat de regeling op veel punten onvoldoende duidelijk en soms onvolledig was en daardoor veel ruimte bood voor interpretatie. Ook ontbrak een nadere invulling van de voorwaarden over onaanvaardbare verdringing van de bestaande werkgelegenheid, doorkruising van andere werkgelegenheidsbevorderende overheidsmaatregelen, oneerlijke mededinging en beheersbaarheid.

De minister heeft nadere invulling gegeven aan de subsidievoorwaarden die in de Amvb zijn vastgelegd. De concretisering van de voorwaarden en de operationalisering daarvan tot toetsingsnormen zijn vastgelegd in een Handboek experimenten activering van uitkeringsgelden (EAU), dat de minister accordeerde op 20 februari 1997. Met het vaststellen van de toetsingsnormen is duidelijk hoe de beschikkinghouders beoordeeld worden op naleving van de subsidievoorwaarden. Uniformiteit en éénheid van beleid worden hierdoor versterkt. Het al dan niet voldoen aan toetsingsnormen bepaalt daarmee het oordeel over de rechtmatigheid van de te verlenen subsidie. In het handboek is tevens opgenomen welke tussentijdse en definitieve maatregelen genomen kunnen of moeten worden.

In het handboek EAU is het begrip «onaanvaardbare verdringing» opgenomen waarover het volgende wordt opgemerkt.

«Onaanvaardbare verdringing kan worden gesignaleerd indien:

- bij de inlenende werkgever voor dezelfde of soortgelijke functie sprake was van een recent ontslag (bijvoorbeeld 6 maanden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de arbeidsovereenkomst);
- er bezwaar van de medezeggenschapsraad tegen deze functie was; en
- er een klacht hierover bij de werkgever, medezeggenschapsraad of ombudsman is ingediend».

De Rekenkamer constateert dat onaanvaardbare verdringing niet verder is gedefinieerd en is van mening dat er geen sprake is van een actief beleid, gelet op de voornoemde invulling van de toetsingsnorm, te weten signalen van derden. Het ministerie geeft aan dat deze keuze in overeenstemming is met het voorgenomen beleid ten aanzien van de WIW. In de memorie van toelichting bij deze wet geeft het kabinet aan oog te hebben voor de minder positieve kanten van de uitbreiding van gesubsidieerde arbeid. Verdringing en concurrentievervalsing worden conform het advies van de Sociaal-Economische Raad zonder al te zware procedures of zwaar bewerktuigde toetsingscommissies getoetst.

2.8.4 Misbruik en Oneigenlijk gebruik

De Rekenkamer concludeerde in haar onderzoek begin 1996 dat door onvoldoende invulling van de subsidievoorwaarden het risico op M en O vergroot was.

Het ministerie heeft in het handboek EAU aandacht besteed aan de M en O-risico's. Deze risico's zijn ook onder de aandacht van de beschikkinghouders gebracht.

De toetsing op de bestrijding van M en O geschiedt door specifieke controle op de doelgroep en op aangegane arbeidsovereenkomsten bij de administratie van de projecten. De toetsing van de doelgroep geschiedt met behulp van een zogenaamde EAU-verklaring van de gemeentelijke sociale dienst, die in de administratie van het project aanwezig moet zijn. Ook voor de dienstbetrekking zijn eenduidige voorwaarden vastgelegd. Door toepassing van het maatregelenbeleid wordt getracht M en O te voorkomen, danwel te bestrijden.

2.8.5 Financieel beheer

In het kader van het financieel beheer had de Rekenkamer in haar vorig onderzoek op diverse punten kritiek.

De Rekenkamer constateert dat ter verbetering van het financieel beheer de administratieve organisatie is beschreven en werkinstructies zijn opgesteld. Aangezien het tijdvak dat nog nieuwe subsidies konden worden toegekend verstreken was, is ten aanzien van de subsidie-toekenning niet expliciet een verbetering aangebracht. Ten aanzien van de voorschotverstrekking heeft het ministerie vanaf 1996 in opzet zorg gedragen voor een duidelijke toedeling van taken en verantwoordelijkheden aan de betrokken actoren. Dit is vastgelegd in het handboek EAU. Er is een rappelsysteem ingevoerd.

Ter verbetering van de beheersbaarheid en het creëren van waarborgen voor een rechtmatige uitvoering van de projecten heeft de minister bepaald dat in het kader van het toezicht de directie Bijstandszaken de AD kan verzoeken een onderzoek naar de administratie van de projecten uit te voeren, indien uit de informatievoorziening beleidsmatige (inconsistenties in beleidsinformatie) of beheersmatige (gedurende langere tijd niet

voldoen aan de verantwoordingsplicht) tekortkomingen worden geconstateerd. De AD heeft reeds een aantal onderzoeken uitgevoerd.

De minister heeft naar aanleiding van deze onderzoeken door middel van een circulaire de beschikkinghouders in kennis gesteld van de eisen die gelden voor de administraties en de tussentijdse informatievoorziening.

Tekortkomingen in de interne controle en onzekerheid over de getrouwheid van de managementinformatie leveren risico's op voor de rechtmatigheid. Om dit risico (deels) te verlagen heeft het ministerie rapportagevoorschriften en modellen, toetsingskaders en voorschriften ten behoeve van de dossiervorming uitgevaardigd.

2.8.6 Controle door de Accountantsdienst

De AD heeft in 1996 vijftien van het totaal van 63 projecten (subsidietoekenningen) gecontroleerd op verzoek van de directie Bijstandszaken. De AD heeft de directie Bijstandszaken en de gecontroleerden geïnformeerd over zijn bevindingen.

De AD concludeerde dat de administratie van de beschikkinghouders over het algemeen aan de eisen voldeed. Op een enkele uitzondering na zijn geen onrechtmatigheden geconstateerd. Wel zijn tekortkomingen geconstateerd ten aanzien van de inzichtelijkheid van de dossiervorming, de kwaliteit van de administratie en informatievoorziening, de doelgroep en arbeidscontracten. Deze tekortkomingen kunnen worden hersteld, aldus de AD. Het maatregelenbeleid is hierbij van toepassing.

De directie Bijstandszaken heeft de gecontroleerden afzonderlijk medegedeeld dat de aangetroffen tekortkomingen dienen te worden hersteld. In enkele gevallen waarbij sprake is van geconstateerde onrechtmatigheid is herstel niet mogelijk. Bij de eindafrekening zullen kosten niet worden vergoed.

De AD merkte op dat het aspect verdringing waarover in het Handboek EAU wordt gesproken niet goed kan worden getoetst omdat het begrip niet controleerbaar geoperationaliseerd is. De AD is bij de eerste 15 projectonderzoeken nagegaan welke afspraken in opzet tussen de beschikkinghouders en de werkgevers zijn gemaakt om verdringing te vermijden. De invalshoek hierbij was onder andere dat de te creëren arbeidsplaats geen vervanging mag zijn van een bestaande vacature.

Bij de helft van de gecontroleerde projecten werd geconstateerd dat in raamovereenkomsten is afgesproken dat de in te vullen arbeidsplaatsen additioneel (boven het bestaand aantal arbeidsplaatsen bij werkgevers) moeten zijn. Bij de andere helft van de projecten ontbrak een dergelijke afspraak met de werkgevers. De AD oordeelde dat een gemengd beeld ontstaat variërend van geen verdringing tot invulling van bestaande arbeidsplaatsen bij de werkgevers. De AD kon echter niet vaststellen of deze beeldvorming in overeenstemming is met de werkelijkheid.

In 1997 worden de overige 48 projecten gecontroleerd. Naar verwachting is deze controle in juli 1997 afgerond.

De AD heeft het aspect onaanvaardbare verdringing wederom in zijn controle-opzet opgenomen. Bij de controle bij de beschikkinghouders en de diverse deelprojecten zal aan dit aspect aandacht worden besteed aan de hand van eventueel ontvangen signalen en de afhandeling hiervan. Hiertoe worden onder andere dossierstudies verricht.

De AD merkte tevens op dat de dossiervorming bij het ministerie inmiddels op orde is. Voor de dossiervorming zijn richtlijnen gesteld. Ook stelde de AD vast dat de opzet van het intern beheer is beschreven, inclusief werkinstructies en in de organisatie is geïmplementeerd.

De AD constateerde dat het departementaal traject aan de eisen voldoet.

2.8.7 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de Subsidieregeling EAU met een Amvb een wettelijke grondslag heeft gekregen. De subsidievoorwaarden die in het handboek EAU zijn vastgelegd hebben een nadere invulling gekregen en zijn geconcretiseerd en geoperationaliseerd tot toetsingsnormen. Er is een maatregelenbeleid ingevoerd en er zijn maatregelen genomen om M en O te voorkomen of te bestrijden.

Vanuit de constatering dat het begrip «onaanvaardbare verdringing» niet gedefinieerd is en getoetst wordt op signalen van derden zal de Rekenkamer de controle-activiteiten van de AD in 1997 op dit punt met belangstelling volgen.

De Rekenkamer concludeerde dat het financieel beheer, waaronder de voorschotverstrekking, informatievoorziening, administratieve organisatie en bijsturing van de projecten, is verbeterd. Zij concludeerde derhalve dat het financieel beheer over 1996 voldoende ordelijk en controleerbaar was.

2.9 Accountantscontrole

De AD heeft een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording 1996 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.

3 BEZWAARONDERZOEK

Er zijn bij het Ministerie van SZW dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van het Ministerie van SZW 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 1996, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	23 777,3	23 852,5	981,2
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	23 777,3	23 329,4	937,0
Fouten/onzekerheden	0	523,1	44,2
Onvolledigheid/onzekerheid over de volledigheid	0	0	(22,1) ²

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 45,8 miljoen, respectievelijk f 41,1 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar voorlopig positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² 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.

De fouten en onzekerheden betreffen twee uitgavenartikelen en twee ontvangstenartikelen. Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

Reeds beschreven zijn de fouten en onzekerheden met betrekking tot de ontvangsten ABW (onzeker/onvolledig f 19,0 miljoen; zie 2.6.1.) en de Banenpools (ontbreken wettelijke grondslag f 478,9 miljoen; zie 2.6.2.).

Door een foutieve boeking op uitgavenartikel 14.06 (EAU) en het bijbehorende ontvangstenartikel 14.01 zijn deze artikelen f 44,2 miljoen te hoog (ondeugdelijk weergegeven).

Bij het ontvangstartikel 11.01 (Algemene ontvangsten) bestaat onzekerheid over de volledigheid van een bedrag van f 3,1 miljoen als gevolg van tekortkomingen in de interne controle. De Rekenkamer heeft er bij het ministerie op aangedrongen stappen te ondernemen om deze onzekerheid in 1997 weg te nemen.

4.2 Toelichting bij de rekening

4.2.1 Algemeen oordeel

De Rekenkamer stelde vast dat de toelichting bij de rekening in het algemeen aan de eisen voldoet.

In de toelichting bij de rekening is bij één artikel ten onrechte aangegeven dat er sprake is van een aanwijzing van de Minister van Financiën op grond van de Comptabiliteitswet, artikel 4, lid 6 voor Verplichting = Kas.

Voor enkele artikelen had het Ministerie van SZW in april 1997 met terugwerkende kracht voor 1996 toestemming gevraagd voor aanwijzing. In de verantwoording 1996 was reeds vooruitgelopen op de daarvoor nog te ontvangen toestemming. In mei 1997 bleek dat het ministerie van Financiën niet voor alle gevraagde artikelen akkoord ging met een aanwijzing. Overigens heeft dit niet geleid tot een fout die de tolerantiegrens overschrijdt.

Het ministerie heeft toegezegd in de toekomst hier zorgvuldiger mee om te gaan.

4.2.2 Kengetallen

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. De

resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatievoorziening en kengetallen».

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 1996, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	108 164,2	108 164,2
Niet beoordeeld ¹	50 191,4	59 803,4
Beoordeeld	57 972,8	48 360,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	57 971,7	48 360,8
Fouten/onzekerheden	1,1	0
Onvolledigheid	151,7	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer stelde vast dat in de saldibalans per 31 december 1996 voor een relatief gering bedrag sprake was van een onrechtmatigheid als gevolg van foutieve boekingen (f 0,8 miljoen uitgaven buiten begrotingsverband). Voor f 152,0 miljoen is er sprake van een ondeugdelijke weergave. f 0,3 miljoen is te hoog opgenomen en f 151,7 miljoen is onvolledig opgenomen. Het betrof onder andere niet-opgenomen verplichtingen in het kader van de Tijdelijke specifieke uitkering sociale vervoersvoorziening Wvg en doorstromsubsidies Banenpools.

In de toelichting bij de saldibalans geeft het ministerie inzicht in de afgerekende voorschotten per artikel. In 1996 is voor f 14,0 miljard afgerekend. Per 31 december 1996 stond nog f 58,0 miljard aan voorschotten uit.

Afgezien van de in overzicht 2 opgenomen fouten en onvolledigheden voldoen de saldibalans en de toelichting daarbij aan de eisen.

4.4 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, met uitzondering van:

- een bedrag van f 44,2 miljoen bij de uitgaven en de ontvangsten vanwege het ten onrechte boeken;

- een bedrag van f 22,1 miljoen aan ontvangsten dat ten onrechte niet verantwoord is;
- een bedrag van f 151,7 miljoen in de saldibalans dat ten onrechte niet is opgenomen en f 0,3 miljoen in de saldibalans, dat te hoog is opgenomen.

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

- een bedrag van f 478,9 miljoen aan uitgaven en een bedrag van f 0,8 miljoen in de saldibalans waarvan de Rekenkamer vaststelde dat ze onrechtmatig waren.

BIJLAGE

Fouten en onzekerheden in de uitgaven 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden ¹	reden	paragraaf
12.04	Banenpools	478,9	478,9	onrechtmatig, onjuist, ontbreken vereiste wettelijke grondslag	2.6.2
14.06	Experimenten activering van uitkeringsgelden	88,2	44,2	ondeugdelijke weergave, onjuist; het ten onrechte belasten van dit artikel	4.1
Totaal			523,1		

¹ 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.

Fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden ¹	reden	paragraaf
11.01	Algemene ontvangsten	10,2	(3,1)	onzekerheid over onvolledigheid, tekortkomingen in administratieve organisatie	4.1
14.01	Ontvangsten Bijstandszaken	147,8	44,2	ondeugdelijke weergave, onjuist; het ten onrechte belasten van dit artikel	4.1
			(19,0)	onzekerheid over de volledigheid door tekortkomingen in administratieve organisatie	2.6.1
totaal fouten/onzekerheden onvolledigheid			44,2 (22,1)		

¹ 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.

Fouten en onzekerheden in de saldibalans 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
			debet		
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	3,3	0,8	onrechtmatig, in strijd met de voorschriften geboekt	4.3
11	Openstaande verplichtingen	4 326,5	0,3	ondeugdelijke weergave, te hoog	4.3
			151,7	ondeugdelijke weergave, onvolledig	4.3
totaal fouten/onzekerheden onvolledigheid			1,1 151,7		

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET
MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Inhoud

	Samenvatting	217
1	Inleiding	217
2	Financieel beheer VWS	218
2.1	Wet- en regelgeving	218
2.1.1	Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid	218
2.1.2	Specifieke uitkeringen	219
2.2	Begrotingsvoorbereiding	220
2.3	Administratieve organisatie	220
2.3.1	Reorganisatie VWS	220
2.3.2	Inrichting financiële functie	220
2.3.3	Informatievoorziening	221
2.3.4	Garantie-administraties	221
2.3.5	Europese aanbestedingsrichtlijnen	221
2.4	Subsidiebeheer	222
2.4.1	Verbeterplan afrekenen voorschotten	222
2.4.2	Uitvoering subsidiebeheer 1996	223
2.4.3	Rijksbijdragen	224
2.4.4	Toezicht op begrotingsuitgaven via intermediairs	224
2.4.5	Toezicht op Fondsen	224
2.4.6	Misbruik en oneigenlijk gebruik	225
2.5	RIVM	225
2.6	Agentschap DCBG	226
2.7	Accountantscontrole	226
3	Bezwaaronderzoek	226
4	Financiële verantwoording	227
4.1	Rekening	227
4.2	Toelichting bij de rekening	228
4.2.1	Algemeen oordeel en beleidsmatig gehalte toelichting	228
4.2.2	Kengetallen	228
4.3	Saldibalans met toelichting	228
4.4	Financiële verantwoording agentschap DCBG	229
4.5	Oordeel over de financiële verantwoording	229
	Bijlage	231

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In 100% van de verplichtingen en ontvangsten en in 98,3% van de uitgaven trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Op basis van informatie uit het recht- en doelmatigheidsonderzoek heeft de Rekenkamer over het algemeen genomen een positief beeld van het financieel beheer. De Rekenkamer oordeelt positief over de uitvoering van het verbeterplan dat de minister opstelde naar aanleiding van het over 1995 uitgevoerde bezwaaronderzoek dat zich richtte op het afrekenen van subsidievoorschotten. Een aantal van de in 1996 geconstateerde gebreken in het financieel beheer had een relatie met de reorganisatie die in 1996 plaatsvond en waren tijdelijk van aard of betroffen delen van het subsidiebeheer waarop de minister zich met het verbeterplan richt. De Rekenkamer vindt deze gebreken daarom van relatief gering belang.

De Rekenkamer plaatst nog wel een aantal kanttekeningen bij de kwaliteit van de wet- en regelgeving van specifieke uitkeringen, zoals de doeluitkering jeugdhulpverlening. Het ministerie licht deze regelgeving in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit door. Volgens de Rekenkamer zou de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de minister duidelijk afgebakend moeten worden en zou zij moeten beschikken over een daarbij passend wettelijk instrumentarium waarmee zij op deugdelijke wijze uitvoering kan geven aan haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook het bekostigingsbesluit dat bij de Welzijnswet behoort behoeft de nodige aandacht. Het toezicht op begrotingsuitgaven via intermediairs en op fondsen is nog voor verbetering vatbaar. Het ministerie is bezig om voor al deze vormen van toezicht (wettelijke) voorzieningen te treffen.

De Rekenkamer geeft voorts de aanbeveling om te onderzoeken of een meer centrale regie op het gebied van de ontwikkeling van informatiesystemen die een relatie met financieel beheer hebben zinvol is.

De belangrijkste geconstateerde gebreken in de verantwoording betroffen de onzekerheid over de rechtmatigheid als gevolg van gebreken in het M en O-beleid met betrekking tot de subsidie aan de Bejaardenoorden met een Bijzondere Functie ad f 62,0 miljoen en de verstrekte rijksbijdrage voor de publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen ad f 87,0 miljoen waarvoor de wettelijke grondslag nog ontbrak.

Het rapport bij de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport richt zich op de begrotingsuitgaven. De toezichtsfunctie van de minister op de premiegefinancierde uitgaven komt in dit rapport niet aan de orde.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is te typeren als een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven en met een belangrijke toezichthoudende functie ten aanzien van de zorgsector. De belangrijkste uitgavenstromen in de rijksbegroting betreffen subsidies (bijna f 6,0 miljard) en de rijksbijdragen voor de volksgezondheid (bijna f 6,2 miljard), die samen 95,2% van de uitgaven vormen. De Rekenkamer heeft het subsidiebeheer de afgelopen jaren meermaals onderzocht vanwege het financieel belang en de specifieke risico's die daaraan

verbonden zijn. Het ministerie kent enkele relatief zelfstandige onderdelen zoals de onderzoeksinstituten Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), het agentschap Directie College ter beoordeling van Geneesmiddelen (DCBG) en de inspecties.

Het rapport bij de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van VWS richt zich op de begrotingsuitgaven. Naast deze uitgaven kent de zorgsector premiegefinancierde uitgaven tot een totaalbedrag van f 61,6 miljard. De beoordeling daarvan geschiedt op basis van specifieke, op de premiesector toegesneden onderzoeken, die een belangrijke plaats innemen in het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer. De premiegefinancierde uitgaven en de toezichtsfunctie van de minister op deze uitgaven vallen buiten het kader van dit rapport.

In het departement heeft in 1996 een reorganisatie plaatsgevonden die ook van grote betekenis was voor het financieel beheer. Daarnaast was voor de inrichting van het subsidiebeheer de uitvoering van het verbeterplan met betrekking tot het afrekenen van voorschotten van belang. Volledige implementatie hiervan zal tot in 1998 voortduren.

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft echter bij het Ministerie van VWS niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1996 (en eventuele agentschappen). Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

Het rapport sluit af met overzichten van geconstateerde fouten en onzekerheden.

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

2 FINANCIËEL BEHEER VWS

2.1 Wet- en regelgeving

2.1.1 Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid

In het rapport bij de financiële verantwoording 1995 rapporteerde de Rekenkamer over subsidies waarbij de gekozen bekostigingsmethode strijdig was met het bekostigingsbesluit welzijnsbeleid. Ook in 1996 speelde deze problematiek een belangrijke rol bij de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de subsidie-uitgaven.

Het bekostigingsbesluit gaat vooral uit van financiering van de noodzakelijke en gemaakte kosten, waarbij rekening wordt gehouden met een beperkte en voorwaardelijke marge. Om beleidsinhoudelijke redenen is bij enkele subsidies echter gekozen voor een subsidiegrondslag die niet op de gemaakte kosten is gebaseerd. De landelijke sportorganisaties ontvangen een subsidie gebaseerd op het ledenaantal (met een lump sum-karakter; in 1996 op f 19 miljoen vastgesteld). Het vormings- en internaatwerk ontvangt een subsidie per cursusdagdeel (een soort outputsubsidie; in 1996 op f 24 miljoen vastgesteld). Het bekostigingsbesluit ondersteunt deze subsidievormen wel, zij het met een aantal beperkende voorwaarden voor reservering van overschotten. De tekst van de toelichting bij het besluit blijkt op het punt van de maximaal toegestane reservering voor meerdere uitleg vatbaar.

Door deze onduidelijkheid in de regelgeving heeft de Rekenkamer voor beide subsidies geen zekerheid over de juiste interpretatie. Daarnaast geven deze instellingen onvoldoende inzicht in de werkelijke kosten.

Het Ministerie van VWS onderzoekt momenteel de wenselijkheid van het werken met subsidievormen zonder voorwaarden van maximumgrenzen aan de reservering. Als daarvoor gekozen wordt zal een aanpassing van het bekostigingsbesluit noodzakelijk zijn.

2.1.2 Specifieke uitkeringen

2.1.2.1 Algemeen

Het ministerie financiert een gedeelte van het beleid door middel van specifieke uitkeringen. De Rekenkamer acht het van groot belang dat de minister bij het ontwerp en het onderhoud van de daarbij behorende regelingen voldoende waarborgen schept voor een ordelijk en controlebaar financieel beheer, zoals bepalingen over informatievoorziening, verantwoording, controle, sancties en bijsturingmogelijkheden. Naar aanleiding van het rapport van de – in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) ingestelde – werkgroep Specifieke Uitkeringen (de werkgroep Pennekamp) vindt er een inventarisatie plaats. Nagegaan wordt in hoeverre de thans aanwezige waarborgen toereikend aansluiten op de ministeriële verantwoordelijkheid.

De Rekenkamer ziet de resultaten van deze inventarisatie met belangstelling tegemoet.

2.1.2.2 Doeluitkering Jeugdhulpverlening

De doeluitkering in het kader van de wet op de Jeugdhulpverlening omvat een uitgave van f 907,7 miljoen in 1996. Hierin zijn de in 1996 verstrekte intensiveringsgelden ad f 39,8 miljoen voor capaciteitsuitbreiding begrepen.

De provincies en de grootstedelijke regio's dienen plannen in voor de besteding van de gelden en ontvangen het geld van het ministerie. Daarna heeft de minister geen wettelijke mogelijkheden tot bijsturing meer.

Omdat de reikwijdte van de accountantsverklaringen bij de verantwoordingen van de provincies en regio's beperkt is tot de vaststelling dat de doeluitkering is doorbetaald aan voorzieningen voor de jeugdhulpverlening, geeft deze onvoldoende zekerheid over de uiteindelijke aanwending van het geld door die voorzieningen.

Omdat het ministerie geen wettelijke mogelijkheden tot bijsturing heeft, kunnen een nulmeting, afspraken met regio's, monitoring en bijsturing ten aanzien van de verstrekte intensiveringsgelden ad f 39,8 miljoen alleen tot stand komen via gestructureerd bestuurlijk overleg met de regio's.

De doeluitkering zal in het kader van de MDW-operatie doorgelicht worden. Hierbij kunnen de verantwoordelijkheden van de betrokken bestuurslagen voor de uiteindelijke aanwending van gelden verduidelijkt worden en kan het toezichts-, verantwoordings- en controlemodel vervolgens daarop afgestemd worden.

De Rekenkamer concludeert dat ten aanzien van de doeluitkering Jeugdhulpverlening nog geen sprake is van een duidelijk afgebakende bestuurlijke verantwoordelijkheid met een daarop aansluitend wettelijk instrumentarium voor de minister.

Overigens is van deze uitgaven niet de rechtmatigheid in het geding, maar gaat het om een bestuurlijk probleem dat opgelost moet worden en waarbij de oplossing moet uitmonden in duidelijke wetgeving en een daarop aansluitend financieel beheer.

2.2 Begrotingsvoorbereiding

Krachtens de Comptabiliteitswet en de daarop gebaseerde Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften (GRBAV) voor de begrotingscyclus 1996 dienen alle hoofdbeleidsterreinen in de begroting, voor zover zij een artikel personeel en materieel kennen, dat als eerste artikel opgenomen te hebben. Onder materiële uitgaven worden volgens de GRBAV ook de uitgaven verstaan die nodig zijn voor de uitvoering van beleidsprogramma's (zoals automatiseringsmiddelen, meubilair, representatie, literatuur). De voorschriften in de GRBAV kennen in sommige gevallen nog enige interpretatieruimte. De GRBAV geeft geen duidelijke definitie van wat materiële uitgaven zijn en wat beleidsuitgaven zijn. Ook zijn sommige naar hun aard materiële uitgaven gefinancierd in de vorm van een subsidie. In al deze gevallen gaat het om sterk met de beleidsuitvoering verbonden uitgaven. Bij de accountantscontrole is geconstateerd dat het ministerie niet in alle gevallen dezelfde interpretatie aan dit onderscheid heeft gegeven. Bij de verantwoording van deze uitgaven heeft het ministerie de indeling gevolgd van de door de Tweede Kamer goedgekeurde begroting. FEZ zal in de toekomst bepalen welke posten als materiële uitgaven en welke posten als beleidsuitgaven begroot moeten worden ter verbetering van de consistentie.

De Rekenkamer beveelt de minister van VWS aan om ook het Ministerie van Financiën te attenderen op dit vraagstuk en op de gekozen interpretaties, zodat ook rijksbreed meer consistentie bewerkstelligd wordt. De minister van Financiën zou immers kunnen overwegen de regelgeving op dit punt te verhelderen.

2.3 Administratieve organisatie

2.3.1 Reorganisatie VWS

Door de reorganisatie van het ministerie in 1996 en de implementatie van het verbeterplan is de nieuwe administratieve organisatie (AO) nog niet volledig beschreven en vastgesteld. Nieuwe processen worden eerst getoetst op praktische werkbaarheid voordat ze definitief vastgesteld worden en worden opgenomen in de AO-beschrijving.

Niet alle financiële documenten uit de periode vlak voor de reorganisatie konden bij de accountantscontrole gevonden worden. Bij enkele beleidsdirecties was men nog niet volledig op de hoogte van alle procedures. Deze «aanloopproblemen» zijn inmiddels verholpen. In enkele gevallen werden de procedures van het inkoopproces niet correct nageleefd. Sommige waren nog niet geheel beschreven, maar ze worden al geruime tijd bekend verondersteld.

De Rekenkamer constateerde dat de problemen voor een belangrijk deel veroorzaakt zijn doordat medewerkers onbekend waren met procedures binnen hun nieuwe functie. FEZ en de nieuw ingestelde bekostigingsorganisatie Financieel en Personeel Beheer (FPB) werken aan voorlichting over procedures en heldere afspraken over taakverdeling. De Rekenkamer beveelt daarbij aan om afspraken die vanuit (financieel) beheersoptiek belangrijk zijn altijd schriftelijk vast te leggen.

2.3.2 Inrichting financiële functie

De Rekenkamer onderzoekt momenteel in hoeverre de financiële functie effectief en overeenkomstig het besluit taak FEZ functioneert, vanuit het belang van de financiële functie voor ordelijk en controlebaar financieel beheer en vanwege de wijziging in de inrichting van deze functie door de reorganisatie.

2.3.3 Informatievoorziening

De Rekenkamer constateerde dat over 1996 de financiële administratieve systemen in grote lijnen naar behoren functioneerden. De EDP-auditor van de AD onderzoekt jaarlijks de geautomatiseerde begrotingsadministratie. Deze functioneert naar tevredenheid.

Wel zijn nog enkele gebreken geconstateerd in enkele al dan niet geautomatiseerde informatiesystemen zoals de aansluiting op de interdepartementale salarisadministratie, het gebruik van enkele raadpleeg- en rapporteringsfuncties voor personeelsoverzichten en de aansluiting van sommige managementrapportages op de begrotingsadministratie. Het kostprijsberekeningssysteem voor het agentschap DCBG bleek nog niet ontwikkeld te zijn. In de projectenadministratie van het SCP bleek geen urenregistratie voor te komen, waardoor de informatiewaarde van het systeem ten onrechte laag is. Onder grote politieke tijdsdruk werd bij de Directie Genees- en Hulpmiddelenvoorziening het systeem ter ondersteuning van de uitvoering van de Wet Geneesmiddelenprijzen ontwikkeld en geïmplementeerd, terwijl er op het moment van ingebruikname nog onvoldoende kennis en capaciteit voor het beheer aanwezig was.

De feitelijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en het gebruik van (geautomatiseerde) systemen is gedecentraliseerd naar de departementale onderdelen, zoals de beleidsdirecties, het RIVM, het SCP en het agentschap DCBG. Daarmee is het beheer en de ontwikkeling van die systemen onderhevig aan de prioriteitenstellingen van de betrokken directies. Een aantal partijen heeft echter belang bij een adequate informatievoorziening: de departementale leiding als toezichhouder; FEZ als concerncontroller, met name waar de informatievoorziening zich richt op het ondersteunen van het financieel beheer of een relatie heeft met de financiële verantwoording; externe partijen voorzover zij betrokken zijn bij operationele activiteiten of gebruiker zijn van informatie uit die systemen (bijvoorbeeld kengetallen in de toelichting bij de rekening).

De Rekenkamer concludeert allereerst dat de voor de begrotingsadministratie en de financiële verantwoording meest relevante systemen naar behoren functioneren, maar dat in het beheer van enkele systemen gebreken zijn gesignaleerd. Zij beveelt het ministerie aan te onderzoeken of het wenselijk is versterking aan te brengen op het gebied van de planning en control van de ontwikkeling van de informatiesystemen voorzover die een relatie hebben met het financieel beheer of de financiële verantwoording en of het zinvol is om in een sterkere, zonodig centrale, regie te voorzien.

2.3.4 Garantie-administraties

In het rapport bij de financiële verantwoording 1995 rapporteerde de Rekenkamer over gebreken in het garantiebeheer. Ook over 1996 bleek dat de directies CSZ en GB in 1996 de stand van het feitelijk risico uit hoofde van garantieverplichtingen niet voldoende actueel hebben bijgehouden. Het ministerie onderzocht in 1996 een aantal mogelijkheden dit beheer te verbeteren, waarover de definitieve besluitvorming nog moet plaatsvinden. Daarnaast is er achterstand in het bijwerken van de garantie-dossiers in het archief. Inmiddels is gestart met de ontwikkeling van een geautomatiseerd systeem ter ondersteuning van het garantiebeheer.

De Rekenkamer zal de verdere ontwikkelingen met belangstelling volgen.

2.3.5 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De Rekenkamer constateerde dat in de procedures van het ministerie

voorzien is in een centrale coördinatie van het aanschaffingsbeleid, waarmee de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen door de departementale organisatie bewerkstelligd moet worden. Over 1996 zijn geen aanbestedingen Europees aangemeld, blijkt uit de opgave aan EZ voor de aan de Europese commissie te verstrekken statistische overzichten. Uitgaande van deze opgave is het financieel belang nihil.

De bewaking van de naleving van de voorschriften is nog niet geheel sluitend. Een aantal malen zijn de Europese aanbestedingsregels niet toegepast. Een departementale werkgroep werkt thans aan het dichtens van mogelijke gebreken in de administratieve organisatie en aan voorlichting binnen het ministerie.

Bij de instellingen in de volksgezondheidssector bestaat nog geen volstrekte duidelijkheid over de vraag of en in hoeverre premiegefinancierde instellingen (zoals ziekenhuizen) onder de feitelijke werking van de Europese aanbestedingsrichtlijnen vallen, omdat de noodzakelijke jurisprudentie om dat vast te kunnen stellen nog ontbreekt. Instellingen moeten nu zelfstandig nagaan of zij vallen onder de definitie van publiekrechtelijke instellingen. Het ministerie acht het haar verantwoordelijkheid zorg te dragen voor adequate informatieverstrekking aan de instellingen in de volksgezondheid. De inspanningen van de departementale werkgroepen richten zich buiten het ministerie op adequate informatievoorziening en de behandeling van de interpretatieproblemen. Het ministerie heeft nog geen antwoord kunnen formuleren op de vraag in hoeverre het ministerie verantwoordelijkheid draagt voor de procedures en processen bij de zelfstandig aanbestedende diensten en in hoeverre de aanschaffingen bij elkaar opgeteld moeten worden. Het Ministerie van EZ en het Ministerie van Financiën konden deze vraagstukken evenmin beantwoorden. Het Ministerie van VWS moet op dit punt zelf nog onderzoek verrichten.

2.4 Subsidiebeheer

2.4.1 Verbeterplan afrekenen voorschotten

In de afgelopen jaren wees de Rekenkamer regelmatig op gebreken in het subsidiebeheer en daaruit voortvloeiende achterstanden in het afrekenen van voorschotten. Bij het definitief vaststellen van subsidies moet blijken dat de subsidievoorwaarden nageleefd zijn. Bij grotere achterstanden in het definitief vaststellen van subsidies wordt het steeds moeilijker, zo niet onmogelijk om nog zekerheid over de naleving van de voorwaarden te verkrijgen.

Over 1995 heeft de Rekenkamer een bezwaaronderzoek uitgevoerd naar de achterstanden en het daaraan verbonden deel van het subsidiebeheer. Zij kwam tot het oordeel dat de achterstanden praktisch geheel afgewikkeld waren, maar dat het beheer nog enkele gebreken vertoonde. De minister heeft in een verbeterplan aangegeven op welke wijze en op welke termijn welke verbeteringen tot stand gebracht zouden worden. Voor de volledige implementatie is circa twee jaar nodig, wat inhoudt dat voor een aantal delen van het financieel beheer in 1996 nog geen stabiele (eind)situatie bereikt kon worden. De Rekenkamer heeft van de uitvoering van het plan, voorzover dat op 1996 betrekking had, vastgesteld dat de activiteiten overeenkomstig de afspraken waren. Zo is inmiddels de Handreiking Subsidiebeheer vervangen door de nieuwe «Verkenning Subsidiebeheer» en is het sanctiebeleid dankzij de recent ingevoerde «Beleidsregels handhaving subsidiebepalingen VWS» beter toegesneden op de in de recente jaren gewijzigde wettelijke bepalingen, op aandachtspunten van VWS en op praktische uitvoerbaarheid. Verder werkt het ministerie aan de verbetering van de dossiervorming en aan de

departementsbrede invoering van het Subsidieregistratiesysteem, een geautomatiseerd systeem ter ondersteuning van de bewaking van de geldende termijnen in de subsidiecyclus.

2.4.2 Uitvoering subsidiebeheer 1996

2.4.2.1 Toekenning, bevoorschotting en vaststelling van subsidies

Nog steeds worden er subsidies toegekend voor projecten waarvan de aanvragen niet voldeden aan de in wettelijke regelingen gestelde voorwaarden, worden er subsidies verleend terwijl de aanvraagbescheiden niet volledig waren ingediend en zijn enkele malen subsidietoekenningen niet geheel op de juiste wijze berekend en worden de termijnen voor de toekenning niet altijd gehaald.

De bevoorschotting geschiedde nog niet altijd in overeenstemming met de liquiditeitsbehoefte of zonder dat duidelijkheid bestond over die liquiditeitsbehoefte. In enkele gevallen moest dit op basis van politieke besluitvorming uitgevoerd worden zoals voor de in 1997 uit te voeren restauratie van het monument op de Dam in Amsterdam (ten laste van 1996 reeds geheel bevoorschot f 2,4 miljoen) en bij de aankoop en verbouwing van de nieuwe huisvesting van het Verzetsmuseum Amsterdam (f 2 miljoen). Ook deze subsidie is geheel bevoorschot terwijl het nog onduidelijk is op welke termijn de plannen gerealiseerd gaan worden.

De vaststelling van subsidies geschiedt nog steeds weleens zonder dat zekerheid is verkregen over de naleving van alle subsidievoorwaarden en wettelijke voorschriften. Ook was van enkele afgerekende subsidies vastgesteld dat de benodigde bescheiden waaronder de rapportering over de naleving van subsidiebepalingen onvolledig was. Bovendien was een aantal calculaties voor de vaststelling van het subsidiebedrag onjuist uitgevoerd.

2.4.2.2 Dossiervorming

Uit de accountantscontrole is gebleken dat uit de dossiers zelf niet altijd op te maken is of opname in het Subsidieregistratiesysteem wel heeft plaatsgevonden. De geautomatiseerde bewaking door dit systeem is één van de belangrijke elementen van het subsidiebeheer. De termijnen voor toekenning en afrekening volgens de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) worden nog steeds overschreden. Overigens treden de bedoelde bepalingen van de AWB pas per 1 januari 1998 in werking.

Beter dient bewaakt te worden dat alle dossiers voorzien zijn van volledig ingevulde formulieren als bewijs van de uitvoering van de inhoudelijke en financiële beoordeling van de toekenning en afrekening van subsidies. Ook op dit punt zijn nog gebreken geconstateerd.

Tenslotte is het ook van belang dat bij afwijkingen van de departementale richtlijnen rondom de subsidietoekenning, -bevoorschotting en -vaststelling de motieven van de directie die daartoe geleid hebben schriftelijk vastgelegd zijn in de dossiers. Dit was over 1996 nog steeds niet altijd het geval.

2.4.2.3 Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat er over 1996 nog een aantal gebreken zijn geconstateerd in het subsidiebeheer, maar zij plaatst deze in het kader van het verbeterplan dat momenteel uitgevoerd wordt. De Rekenkamer ziet de verdere implementatie van het verbeterplan met vertrouwen tegemoet. Na de volledige implementatie zal de Rekenkamer opnieuw onderzoek doen naar het subsidiebeheer.

2.4.3 Rijksbijdragen

De Rekenkamer onderzocht de doelbereiking, de rechtmatigheid, het financieel beheer en het toezicht van enkele rijksbijdragen, waaronder rijksbijdragen aan de fondsen ter bekostiging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Ziekenfondswet. Het onderzoek zal naar verwachting in het najaar 1997 worden gepubliceerd.

In het rapport bij de financiële verantwoording 1995 rapporteerde de Rekenkamer dat een toereikende wettelijke grondslag voor de rijksbijdrage publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen nog ontbrak. Het ministerie heeft een wetsvoorstel ingediend onder meer voor de vaststelling van de wettelijke grondslag voor de rijksbijdrage Ziekenfondswet en voor de rijksbijdrage publiekrechtelijke ziektekostenverzekering. Tot op heden moet de rechtmatigheid daarvan jaarlijks opnieuw verkregen worden bij AMvB. Het wetsvoorstel ligt voor ter behandeling door de Tweede Kamer en beoogt dit meer structureel te regelen. Aanvaarding van deze wetswijziging heeft nog niet plaatsgehad, om deze reden is de rijksbijdrage publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen nog onrechtmatig, het gaat daarbij om een belang van f 87,0 miljoen.

2.4.4 Toezicht op begrotingsuitgaven via intermediairs

In toenemende mate vindt financiering van activiteiten plaats via intermediaire organisaties, zoals bijvoorbeeld landelijke welzijnsorganisaties, fondsen, samenwerkingsverbanden met derden zoals andere ministeries en/of particuliere organisaties. De AD signaleerde dat nog niet overal gezorgd is voor informatie-, verantwoordings- en controlestructuren, die in voldoende mate zekerheid verschaffen over de recht- en doelmatigheid van de uiteindelijke aanwending van de collectieve middelen. Dit leidde tot onzekerheid over de rechtmatigheid van f 6,8 miljoen voor een aantal landelijke jeugdorganisaties en van f 59,5 miljoen voor schippersinternaten, die uitsluitend verantwoorden dat de gelden zijn verstrekt aan de uitvoerende instellingen.

De minister heeft in de toelichting bij de financiële verantwoording 1996 inmiddels toegezegd de beheers- en controlestructuren van de bestaande intermediaire organisaties te verbeteren en de implementatie van meer uniforme uitgangspunten ten aanzien van de inrichting van de gewenste controle- en beheerstructuur bij de oprichting van nieuwe organisaties te bewerkstelligen.

De Rekenkamer zal deze ontwikkelingen met belangstelling volgen.

2.4.5 Toezicht op Fondsen

Uit de AD-rapportage over 1995 bleek dat het ministerie nog informatie miste voor een toereikend toezicht op het Fonds voor de Topsport en het Fonds Vrijwilligerswerk Nederland.

Het overleg met het Fonds voor de Topsport heeft inmiddels geleid tot nadere informatie, maar het overleg is momenteel nog gaande om daar nog verdergaande, maar noodzakelijke verbeteringen in te bereiken. In gezamenlijk overleg tussen het Fonds en het departement wordt een controleprotocol opgesteld. In verband met afstemming als gevolg van nadere voorwaarden van het ministerie is er nog geen goedgekeurd uitvoeringsreglement. Een toereikend inzicht in het financieel beheer van dit Fonds is derhalve nog niet verkregen. Hoewel de ontwikkelingen onmiskenbaar de goede kant op gaan, is het tempo waarin dat gebeurt traag.

Het Fonds Vrijwilligerswerk Nederland (FVN) is in 1992 opgericht als cluster van een vijftal stichtingen in het vrijwilligerswerk, die het minis-

terie subsidieerde. Het gesloten convenant kon door FVN noch door het ministerie worden overlegd. Daarom kan niet worden vastgesteld wat er precies is geregeld. Het FVN heeft een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening ontvangen, maar de accountant van de FVN kon geen rechtmatigheidsverklaring geven. Hij kon niet vaststellen of de aan de twee werkorganisaties doorbetaalde subsidiegelden door die organisaties overeenkomstig de subsidievoorwaarden zijn besteed.

Het ministerie heeft aangegeven dat het toezicht op begrotingsuitgaven via fondsen en clusters in algemene zin betrokken wordt in de bezinning op de toezichtsvisie van de minister. De Rekenkamer volgt de ontwikkelingen rondom het toezicht op beide fondsen met belangstelling.

2.4.6 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Uit de toelichting op de verantwoording 1996 blijkt dat de subsidie voor de bejaardenoorden met een bijzondere functie (BBF's) ad f 140,8 miljoen afhankelijk is van de eigen bijdrage van de bewoners. Om het M en O-risico tegen te gaan heeft de minister geregeld dat de gemeenten aan het ministerie accountantsverklaringen moeten overleggen waaruit blijkt dat zij hun wettelijke taak tot het vaststellen, innen en afdragen van eigen bijdragen vervullen overeenkomstig het Bijdragebesluit bewoners van bejaardenoorden. Uit de accountantscontrole is echter gebleken dat bij circa 44 % van de BBF's geen toereikende accountantsverklaringen over de naleving van het bijdragebesluit in de dossiers aanwezig was en dat wegens het ontbreken van sanctiemogelijkheden in de regelgeving niet effectief opgetreden kan worden tegen gemeenten die in gebreke bleven.

De Rekenkamer constateerde dat het M en O-beleid derhalve niet voldoet aan de eisen, te weten een toereikend beleid met name gericht op de aspecten regelgeving, voorlichting, controle en sancties. Om die reden heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 62,0 miljoen.

2.5 RIVM

Bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) vindt een herbezinning op het financieel beheer plaats, waarbij de sectoren in 1997 integraal verantwoordelijk worden voor de begrotingsuitvoering, de «Dienst Beheer» omgevormd wordt naar een «Management Informatie Dienst» en het «Stafbureau Directie» de instituutcontroller wordt. De AD signaleerde met het oog op de komende verandering in 1997 dat de opbouw van de budgetten, de uniformering van de informatievoorziening, de interne analyses, de interne controle en de informatiebeveiliging aandacht verdienen en dat de sectoren nog niet geheel toegerust zijn om de integrale verantwoordelijkheid te dragen.

In 1996 is voor de uitvoering van het Nationaal Onderzoeksprogramma Luchtverontreinigingen Klimaatveranderingen (NOP) f 20,0 miljoen aan verplichtingen aangegaan waarvan f 4,8 miljoen uitgegeven is. Het financieel belang tot en met 2001 bedraagt f 90 miljoen. Het NOP is een onderzoeksprogramma waarin diverse ministeries, waaronder VWS, en derden, zoals de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), participeren. Het Ministerie van VROM en de NWO financieren dit programma. VWS ontvangt de middelen van VROM via de begroting. Besluitvorming vindt plaats in de Stuurgroep NOP. Afhankelijk van de situatie worden de opdrachten via de RIVM of het NWO uitgezet. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waaronder die van het RIVM, en daarmee de minister van VWS, voor het financieel beheer bij de NWO, zijn (nog) niet duidelijk vastgelegd.

De Rekenkamer dringt aan op verbetering van de interne beheersorganisatie van het RIVM en op verduidelijking van de verantwoordelijkheden voor het NOP.

2.6 Agentschap DCBG

Per 1 januari 1996 heeft de Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (DCBG) de status van Agentschap gekregen als bedoeld in artikel 70 van de Comptabiliteitswet.

Het agentschap DCBG is de uitvoeringsorganisatie van het College ter Beoordeling van de Geneesmiddelen (zelfstandig bestuursorgaan) en levert de expertise op het gebied van geneesmiddelenbeoordeling.

Uit de memorie van toelichting¹ op de 6e wijziging van de CW blijkt dat voor de instelling van een agentschap aan een aantal voorwaarden voldaan moet worden:

- door de instelling van het agentschap moet de dienst aantoonbaar doelmatiger kunnen werken;
- de producten moeten kwantitatief en kwalitatief meetbaar zijn. Kengetallen zijn daarbij belangrijk;
- vóór de instelling van het agentschap moet sprake zijn van een goedkeurende accountantsverklaring.

Het agentschap heeft moeite om aan deze voorwaarden te voldoen:

- In 1996 werd nog een aanvang gemaakt met een werkwijze waarbij bewaking van doorlooptijd, kosten, kwaliteit en service wordt verbeterd. De geautomatiseerde verwerking van de benodigde gegevens zal pas in 1997 starten. Met het kerndepartement is wel al afgesproken in 1997 te zullen rapporteren op basis van de kengetallen: gerealiseerde beoordelingstermijn ten opzichte van de wettelijke termijn, kosten per beoordeling, procentueel aandeel in de beoordelingen bij het Europese Bureau ter Beoordeling van Geneesmiddelen door Europese CBG's.
- In 1996 is nog maar een begin gemaakt met een kostprijsberekenningsstelsel. In 1997 moet dat nog verder uitgewerkt en geïmplementeerd worden.
- Pas in de loop van 1996 is de in 1995 ingezette reorganisatie afgerond die gericht was op de meer bedrijfsmatige werkwijze.

De Rekenkamer concludeert dat het Agentschap DCBG op z'n vroegst pas in 1997 aan de voorwaarden kan voldoen.

2.7 Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1996 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen over de financiële verantwoording zijn dan ook in belangrijke mate gebaseerd op de AD-rapportage.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Ministerie van VWS zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

¹ Zie kamerstukken TK 1993-1994, 23 796 nr. 3 blz. 4 paragraaf 2.3 Voorwaarden voor instelling van een agentschap.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van het Ministerie van VWS is samengesteld (exclusief het agentschap). 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 1996, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	9 998,6	12 789,6	274,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	9 998,6	12 570,6	274,3
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	219,0	0
Onvolledigheden ²			(10,1)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 551,8 miljoen, respectievelijk f 154,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar voorlopige positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² 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 fouten en onzekerheden (f 219,0 miljoen) betreffen voor f 128,3 miljoen onzekerheden over de rechtmatigheid en voor f 90,7 miljoen onrechtmatige uitgaven.

Een groot deel van de onzekerheden betreft de exploitatiesubsidie aan de Bejaardenoorden met een Bijzondere Functie (f 62,0 miljoen). De onzekerheid is ontstaan omdat het M en O-beleid van de minister het risico van M en O onvoldoende afdekt (zie 2.4.6.). Daarnaast is er bij de subsidieverstrekking aan twee intermediairs onzekerheid over respectievelijk f 59,5 en f 6,8 miljoen. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt door een onvoldoende informatie-, verantwoordings- en controlestructuur (zie 2.4.4.).

Het onder onrechtmatigheden opgenomen bedrag van f 90,7 miljoen betreft voornamelijk het ontbreken van de wettelijke grondslag voor de rijksbijdrage publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen ad f 87,0 miljoen (zie 2.4.3.). De overige onrechtmatigheden ad f 3,7 miljoen betroffen bevoorschottingen zonder dat de liquiditeitspositie van de subsidie-ontvanger hier aanleiding voor gaf, het toepassen van een onjuiste bekostigingsgrondslag, een onjuiste bepaling van budgetten en het ontbreken van aanvraagbescheiden (zie 2.4.2.1.).

Het onder «onvolledigheden» opgenomen bedrag betreft onzekerheid over de volledigheid van f 10,1 miljoen aan ontvangsten op artikel 24.03 (ouderbijdragen jeugdhulpverlening). Het Landelijk Bureau Inning Ouderbijdragen (LBIO), een onderdeel van het ministerie van Justitie, is verantwoordelijk voor de inning van de ouderbijdragen. De onzekerheid over de volledigheid van de ouderbijdragen wordt veroorzaakt doordat het LBIO onvoldoende mogelijkheden heeft om vast te stellen dat iedere plaatsing bij haar wordt gemeld.

4.2 Toelichting bij de rekening

4.2.1 Algemeen oordeel en beleidsmatig gehalte toelichting

In het rechtmatigheidsonderzoek 1995 rapporteerde de Rekenkamer dat de toelichting bij de rekening nagenoeg voldeed aan de eisen, met uitzondering van de nieuwe eis uit de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet, namelijk dat alle belangrijke aanpassingen of afwijkingen van het voorgenomen beleid, activiteiten, effecten of prestaties worden toegelicht. Praktisch alle toelichtingen gingen in op de uitgevoerde activiteiten, ongeacht of deze wel of niet afwijken van geplande activiteiten. Volume- en prestatiegegevens kwamen slechts bij één artikelonderdeel voor.

De Rekenkamer heeft de toelichting op de rekening in z'n algemeenheid beoordeeld en het punt van de volume- en prestatiegegevens met extra aandacht onderzocht. De Rekenkamer constateerde dat de toelichting in z'n algemeenheid goed zelfstandig leesbaar is en in wezen alle informatie bevat die nodig is voor een goed begrip van de rekening. Het algemeen gedeelte voldoet aan de gestelde eisen, zij het dat de toelichting op enkele punten wel iets meer inhoudelijk kan zijn.

Uit de accountantscontrole kwam naar voren dat de toelichting bij een aantal artikelen wel een hoger beleidsmatig gehalte zou kunnen bevatten, zoals bijvoorbeeld bij de artikelen van het jeugdbeleid, ouderenbeleid en gehandicaptenbeleid, de volksgezondheid en het SCP.

Verder constateerde de Rekenkamer van de artikelsgewijze toelichting dat 5 van de 7 uitgavenartikelen van welzijn voorzien zijn van volume- en prestatiegegevens, zij het dat bij 2 artikelen deze niet vergelijkbaar waren met de gegevens uit de begroting. Slechts 1 van de in totaal 3 uitgavenartikelen van volksgezondheid bevatte volume- en prestatiegegevens. Van de onderzoeksinstituten en de inspecties was alleen de toelichting op de uitgaven van de IGB van volume- en prestatiegegevens voorzien. De toelichting van het agentschap DCBG gaf alleen aan welke kengetallen men in 1997 zou hanteren.

4.2.2 Kengetallen

De Rekenkamer onderzocht de kengetallen die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn gelijktijdig met deze bundel gepubliceerd in het rapport «Informatievoorziening en kengetallen».

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 1996, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	43 694,8	43 694,8
Niet beoordeeld ¹	27 131,1	17 089,0
Beoordeeld	16 563,7	26 605,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	16 563,7	26,605,8
Fouten/onzekerheden	0	0
Onvolledigheid	0	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De saldibalans en de toelichting daarop voldoen aan de eisen. Een enkele opmerking betreft de presentatie van de garantieverplichtingen. Op basis van de comptabele regelgeving dienen deze te zijn opgenomen in het bedrag van de verplichtingen in de saldibalans. De regelgeving blijft dus voorbij te gaan aan het verschil in karakter van een garantieverplichting, waarvan het uitgangspunt is dat deze praktisch nooit tot realisatie moeten leiden, en het karakter van een reguliere verplichting, waarvan het de bedoeling is dat ze tot realisatie leiden. Daarom heeft het ministerie ervoor gekozen om de garantieverplichtingen in de toelichting weer te geven in de zogenaamde garantiestaat. Voorzover de garantstellingen wel hebben geleid tot feitelijke verplichtingen op basis van claims door derden, zijn deze opgenomen onder de reguliere verplichtingen in de saldibalans.

In het onderzoek naar garantstellingen door de Staat zal op de hier genoemde problematiek ingegaan worden. Publicatie van dit onderzoek is begin 1998 voorzien.

De Rekenkamer 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. In 1996 is in totaal f 11,3 miljard aan voorschotten afgerekend. De Rekenkamer is van oordeel dat deze afrekeningen rechtmatig waren.

4.4 Financiële verantwoording agentschap DCBG

Het agentschap DCBG is een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1996 bedroeg het totaal van de baten f 19,5 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 19,6 miljoen: het nadelige resultaat bedroeg derhalve f 0,1 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 0,3 en f 0,3 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1996 bedroegen f 4,8 miljoen.

Als gevolg van het ontbreken van een goed systeem voor de kostprijsberekening was het niet mogelijk om tot een correcte confrontatie van baten en lasten in de financiële verantwoording 1996 te komen. Voorzichtigheidshalve zijn de reeds in 1996 gefactureerde opbrengsten voor jaargrensoverschrijdende werkzaamheden volledig aan 1997 toegerekend. Hierdoor is het negatieve resultaat in de Rekening van Baten en Lasten veroorzaakt. Afgezien hiervan bevat de rekening en de balans van het agentschap geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldoen aan de eisen.

4.5 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording (waarin opgenomen de financiële verantwoording van het agentschap) 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. Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van:

- een bedrag van f 90,7 miljoen aan onrechtmatige uitgaven;
- een bedrag van f 128,3 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 10,1 miljoen aan ontvangsten waarover de Rekenkamer geen zekerheid over volledigheid kon verkrijgen.

De financiële verantwoording van het agentschap Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen voldoet aan de eerstgenoemde eis, met uitzondering van de niet volledige toepassing van de toerekening van de baten en lasten aan het jaar waarop ze betrekking hebben. De verantwoording voldoet ook aan de tweede eis.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1996, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
24.02	Ouderenbeleid	3 327,6	1,2	Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	2.4.2.1
			0,5	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	2.4.2.1
			62,0	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in het M en O-beleid	2.4.6
24.04	Jeugdbeleid	1 124,7	1,0	Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	2.4.2.1
			1,0	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	2.4.2.1
			66,3	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.4.4
25.03	Rijksbijdragen Volksgezondheid	6 184,6	87,0	Onrechtmatig, onjuist, ontbreken wettelijke grondslag	2.4.3
Totaal			219,0		

Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1996, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden ¹	reden	paragraaf
24.03	Jeugdbeleid	21,6	(10,1)	Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
Totaal			(10,1)		

¹ 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.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET PROVINCIEFONDS

Inhoud

	Samenvatting	233
1	Inleiding	233
2	Financieel beheer	233
2.1	Accountantscontrole	233
3	Bezwaaronderzoek	233
4	Financiële Verantwoording	233
4.1	Rekening	233
4.2	Toelichting bij de rekening	234
4.3	Saldibalans met toelichting	234
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	234

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Provinciefonds. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

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.

De uitgaven van het fonds betreffen voor het overgrote deel de algemene uitkering aan de provincies. De uitkering wordt vastgesteld op basis van de verdeelmaatstaven, zoals bepaald in de Provinciewet.

De ontvangsten van het fonds bedragen een percentage van de opbrengsten van alle belastingmiddelen, met uitzondering van de Motorrijtuigenbelasting. Op basis van ramingen worden voorschotten aan de provincies verstrekt. De definitieve afrekening vindt plaats nadat de totale opbrengst van de belastingmiddelen is vastgesteld.

De uitgaven van het Provinciefonds worden bij begrotingswet vastgesteld. In 1996 is door het Provinciefonds voor in totaal ruim f 1,7 miljard aan de provincies uitgekeerd.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij de financiële verantwoording 1996 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 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Provinciefonds zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

De rekening 1996 van het Provinciefonds bevat een bedrag van f 1 735,5 miljoen aan uitgaven en verplichtingen en f 1 948,7 miljoen aan ontvangsten. De Rekenkamer heeft met redelijke zekerheid kunnen vaststellen dat de rekening geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

4.2 Toelichting bij de rekening

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

4.3 Saldibalans met toelichting

Op de saldibalans staan een debet- en creditbedrag van f 1 948,7 miljoen. De Rekenkamer heeft het gehele creditbedrag niet beoordeeld, en van het debetbedrag f 1 743,8 miljoen niet (zie punt 2.3 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.

4.4 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 van het Provinciefonds voldoet aan de genoemde eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET LANDBOUW-EGALISATIEFONDS

Inhoud

	Samenvatting	236
1	Inleiding	236
2	Financieel beheer	237
2.1	Wet- en regelgeving	237
2.2	Betaalorganen	238
2.3	Accountantscontrole	238
3	Bezwaaronderzoek	239
3.1	Inleiding	239
3.2	Controle derdengegevens door de Douane	239
3.3	Controle derdengegevens door de Algemene Inspectiedienst	239
3.4	Controlememoranda	240
3.5	Implementatie erkenningseisen	240
3.6	Certificering	240
3.7	Conclusie	241
4	Financiële verantwoording	241
4.1	Rekening	241
4.2	Toelichting bij de rekening	241
4.3	Saldibalans met toelichting	242
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	242
	Bijlage	243

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording over 1996 van het Landbouw-Egalisatiefonds. Dit oordeel is mede gebaseerd op de uitkomsten van een bezwaaronderzoek van de Rekenkamer. Zij heeft bij haar onderzoek kunnen steunen op de bevindingen van de departementale accountantsdienst. Het onderzoek werd uitgevoerd naar aanleiding van het ontbreken in 1995 van een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van het Landbouw-Egalisatiefonds als geheel.

De Rekenkamer stelde vast dat bij de financiële verantwoording 1996 van het LEF een goedkeurende accountantsverklaring is afgegeven. Hiermee is deze verantwoording de eerste financiële verantwoording van het LEF waarbij een dergelijke verklaring is afgegeven.

De Rekenkamer is van mening dat het plan van aanpak dat het onderzoeksobject vormde voor het bezwaaronderzoek, voldoende is uitgevoerd. Zij maakt dan ook geen bezwaar. Wel merkt de Rekenkamer op dat zij het ministerie heeft moeten aansporen tot het uitvoeren van aanvullende actie bij de controle van derdengegevens door de Douane en de Algemene Inspectiedienst (AID). Zij vraagt de AID aandacht te besteden aan de resterende tekortkomingen in deze controle.

1 INLEIDING

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) beheert op grond van artikel 2 van de Landbouwwet het Landbouw-Egalisatiefonds (LEF). Dit fonds bestaat uit twee afdelingen, een afdeling A en een afdeling B. Afdeling A (LEF-A) is een apart hoofdstuk van de Rijksbegroting waarvan het saldo wordt verrekend met hoofdstuk XIV van de Rijksbegroting. In LEF-A worden verplichtingen, uitgaven en ontvangsten verantwoord die samenhangen met de uitvoering van het (Europese) gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en die ten laste van Nederland komen. In afdeling B (LEF-B), die posten buiten begrotingsverband omvat, worden ontvangsten en uitgaven verantwoord die Nederland uiteindelijk ten bate, dan wel ten laste van de Europese Unie moet of wil brengen. Hierbij gaat het om zogenoemde Eigen Middelen (ondermeer heffingen in het verkeer met niet-lidstaten) en diverse landbouwsubsidies.

Hoewel het LEF twee afdelingen kent, is er sprake van één geïntegreerde administratie en één saldbalans, waarop zowel posten uit het LEF-A als het LEF-B voorkomen.

Om voor subsidiëring in aanmerking te komen dienen alle betaalorganen van een lidstaat een jaardeclaratie in ter goedkeuring door de Europese Commissie (Commissie).

Betaalorganen behoren niet tot de rijksoverheid en zijn belast met de uitvoering van regelingen in het kader van het GLB. Hiertoe ontvangen zij voorschotten uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-garantie). Na goedkeuring door de Commissie volgt verrekening.

Indien de Commissie de Nederlandse declaraties afkeurt moet het bedrag dat hiermee gemoeid is (de «claim») ten laste van het LEF-A worden gebracht. Uiteindelijk komen claims daarmee ten laste van de Rijksbegroting.

Het EOGFL en de voornoemde declaraties hebben een gebroken boekjaar dat loopt van 16 oktober 1995 tot en met 15 oktober 1996. Dit betekent dat de uitgaven en ontvangsten zoals deze in de financiële

verantwoording van het LEF zijn verantwoord, in twee verschillende EOGFL-dienstjaren worden opgenomen.

De departementale accountantsdienst (AD) is belast met de controle van de financiële verantwoording van zowel het LEF-A als het LEF-B. Over 1994 en 1995 kon nog niet worden beschikt over een goedkeurende accountantsverklaring die tevens het LEF-B betrof. Om deze tekortkoming in het financieel beheer op te heffen, stelde het ministerie een plan van aanpak op waarmee werd beoogd om met ingang van 1996 te komen tot een goedkeurende verklaring bij de verantwoording van het gehele LEF. Dit plan van aanpak is object van onderzoek geweest in het bezwaaronderzoek naar de accountantscontrole bij het LEF.

Met de realisatie van het plan beoogde het ministerie tevens claims van de Commissie zoveel mogelijk te voorkomen. Hiermee wordt gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 om verschillen van inzicht met de Commissie op korte termijn op te lossen.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 van het Landbouw-Egalisatiefonds. Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1996. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. Het rapport sluit af met een overzicht van geconstateerde fouten en onzekerheden. Algemene informatie over het rechtmatigheidsonderzoek staat in bijlage 1 van deze bundel.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Wet- en regelgeving

De uitvoering van het GLB en de controle hierop is gebaseerd op communautaire regelgeving. Om te komen tot een zorgvuldige implementatie van deze regels worden betaalorganen op diverse manieren aangestuurd.

Zo is de directie Internationale Zaken (IZ) belast met de coördinatie tussen de Commissie en de betaalorganen, in het bijzonder met de doorgeleiding van verordeningen en de interpretaties daarvan. Tevens is zij belast met de goedkeuring van controlememoranda. Met behulp hiervan worden per regeling risico's op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik geëxpliciteerd waardoor de controle-inspanning beter kan worden gedoseerd. Ter onderbouwing van deze risicobeschrijving moet voor elke regeling het gehele wettelijk kader inclusief de jurisprudentie worden vermeld. Zodoende is ook een juiste implementatie van communautaire regelgeving gewaarborgd.

De directie Juridische Zaken (JZ) houdt zich bezig met de besluitvorming over regelgeving die niet gebonden is aan een specifieke sector. Ook worden geconstateerde onregelmatigheden bij de uitvoering van het GLB door haar beoordeeld en gemeld bij de Commissie.

Tenslotte bestaat overleg tussen betaalorganen, de directie IZ en de directie JZ in de vorm van zogeheten begeleidingsteams. Mogelijke knelpunten in de uitvoering kunnen zo worden verzameld en voorgelegd aan de Commissie.

De Rekenkamer is met de AD van mening dat de hiervoor beschreven controlememoranda en overlegstructuur voldoende waarborgen bieden om communautaire regelgeving op een juiste wijze te implementeren.

2.2 Betaalorganen

Met de implementatie van EG-verordening 1663/95 (de zogeheten Belle-verordening) beoogde de Europese Commissie, door middel van een erkenning vóóraf en controles achteraf van betaalorganen, ertoe te komen dat deze organen zelf voldoende garanties kunnen bieden voor de betrouwbaarheid van de ingediende declaraties. Een betaalorgaan wordt erkend als de opzet van de administratieve organisatie voldoende waarborgen biedt om de hiervoor genoemde regelingen naar behoren uit te voeren.

Bij de uitvoering van subsidieregelingen dienen betaalorganen gegevens van derden op grond waarvan deze aanspraak maken op financiële tegemoetkomingen te (laten) controleren. De betaalorganen hebben het grootste deel van deze controle gedelegeerd aan twee technische diensten: de Douane en de Algemene Inspectiedienst (AID). Hierbij blijven de betaalorganen op grond van de voornoemde EG-verordening verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief goede uitvoering van deze controles.

De volgende tien betaalorganen zijn relevant voor het LEF.

Betaalorgaan	Jaardeclaratie 1996 (x f 1 mln)
Productschap voor Zuivel (PZ)	1 141,4
Dienst Landelijke Service bij Regelingen (LASER)	828,7
Hoofdproductschap voor Akkerbouwgewassen (HPA)	802,4
De (twee) productschappen voor Vee, Vlees en Eieren (PVVE)	447,6
Productschap voor groente en Fruit (PGF)	24,5
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	11,2
Stichting STOAS	5,7
Productschap Vis (PVis)	0,3
Productschap voor Margarine, Vetten en Oliën (MVO)	0,2
Totaal	3 262,0

Op 15 oktober 1995 werden alle betaalorganen door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) voorlopig erkend. In vijf gevallen betrof het een voorlopige erkenning voor de periode van één jaar. In de loop van 1996 hebben de betaalorganen de resterende manco's in hun organisatie verbeterd, hetgeen resulteerde in een definitieve erkenning van alle betaalorganen per 15 oktober 1996.

2.3 Accountantscontrole

De controle door de AD van de financiële verantwoording over 1996 bestaat uit twee delen. Het eerste deel beslaat de periode vanaf 1 januari 1996 tot en met 15 oktober 1996. Deze periode is voor het grootste deel opgenomen in de certificering van de financiële verantwoordingen van de betaalorganen over het EOGFL-boekjaar 1996. Het tweede deel van de controle beslaat de periode vanaf 16 oktober 1996 tot en met 31 december 1996 en wordt bestreken door een apart controleprogramma.

De AD heeft een goedkeurende verklaring met een onverplicht toelichtende paragraaf bij de financiële verantwoording over 1996 afgegeven. De toelichtende paragraaf betreft de kwalitatieve onvolkomen-

heden in het toezicht bij de uitvoering van de werkzaamheden door de AID alsmede de onduidelijkheid over de wijze waarop de Commissie naar aanleiding van eigen aanvullende controles de uitkomsten van deze controles interpreteert en evalueert.

De toelichtende paragraaf doet geen afbreuk aan de goedkeuring door de AD.

Op grond van de resultaten van haar bezwaaronderzoek (zie hoofdstuk 3) alsmede op grond van de controlemaatregelen die genomen zijn na 15 oktober 1996 stelde de Rekenkamer vast, dat de departementale accountantscontrole voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording over 1996 van het LEF. Haar oordelen zijn mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

3 BEZWAARONDERZOEK

3.1 Inleiding

Het ontbreken van een goedkeurende accountantsverklaring over de volledige financiële verantwoording van het LEF was aanleiding voor de Rekenkamer om over 1996 een bezwaaronderzoek in te stellen. Object van onderzoek was een plan van aanpak van het ministerie om deze verklaring alsnog te verkrijgen. Belangrijkste elementen uit het plan waren de erkenningseisen die werden gesteld aan betaalorganen alsmede de certificering van de financiële verantwoordingen van deze organen. Bij de erkenningseisen ging het met name om de eisen op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O).

3.2 Controle derdengegevens door de Douane

De AD concludeerde dat de opzet van de uitvoering van de inspectie-taken door de Douane in overeenstemming is met de criteria in de communautaire regelgeving. Zo zijn de inspecties steekproefsgewijs en onverwacht uitgevoerd en is voldaan aan de voorwaarde dat per productgroep per Douanepost de fysieke inspecties jaarlijks een omvang van minimaal 5 procent van de uitvoeraangifte moeten hebben.

Het Ministerie van LNV heeft een toereikend inzicht verworven in de opzet en werking van de controles door de Douane. Hiertoe heeft de Rekenkamer echter moeten aansporen, hetgeen niet gebruikelijk is. De Rekenkamer deelt de mening van de AD dat geen sprake is van evidente onvolkomenheden in de interne en administratieve organisatie bij de Douane.

3.3 Controle derdengegevens door de Algemene Inspectiedienst

Volgens de AD is het communautair M en O-beleid door de AID nog niet optimaal uitgevoerd en verantwoord. De dossiervorming is gebrekkig en de dossiers van de controlemedewerkers werden slechts incidenteel door de teamleiders getoetst. De kwalitatieve tekortkomingen zijn echter volgens de AD niet van een zodanig gewicht dat sprake is van een onzekerheid van materieel belang over de rechtmatigheid van de verantwoorde uitgaven.

Bij de AD en de directie FEZ is voldoende inzicht verworven in de opzet en werking van het kwaliteitsborgingssysteem van de AID. Evenals bij de Douane heeft de Rekenkamer de informatievergaring zelf moeten stimuleren hetgeen ongebruikelijk is.

Op grond van voornoemde overwegingen deelt de Rekenkamer de mening van de AD dat voornoemde tekortkomingen in het M en O-beleid geen afbreuk doen aan de toereikende werking van dit beleid. Wel meent zij dat de maatregelen in het plan van aanpak, waartoe het Ministerie van LNV inmiddels besloten heeft, moeten worden ingevoerd vóór het einde van het EOGFL-boekjaar 1997 (vóór 16 oktober 1997).

3.4 Controlememoranda

In het Rechtmatigheidsonderzoek 1995 merkte de Rekenkamer op dat met het opstellen van de controlememoranda nog niet de beoogde voortgang werd geboekt. Ook in 1996 zijn de betaalorganen niet voortvarend te werk gegaan bij het opstellen van de controlememoranda. Zo waren bij het afsluiten van haar onderzoek in februari 1997 slechts voor drie van de 49 regelingen controlememoranda opgesteld. Dertien regelingen dienden nog te worden ingepland. Van twee regelingen zouden volgens de planning de desbetreffende controlememoranda in 1996 moeten zijn opgeleverd. Als gevolg van een vertraging in de oplevering van meer dan een half jaar waren deze stukken nog niet definitief goedgekeurd.

Inmiddels voorziet een nieuwe planning in een goedkeuring in 1997 van tenminste de helft van de controlememoranda. Voorts besloot het Audit Committee van het departement in april 1997 om de vertraging in de oplevering van memoranda te laten analyseren en na te laten gaan of een verdere versnelling in de planning mogelijk is. De Rekenkamer kan zich in dit besluit vinden.

3.5 Implementatie erkenningseisen

De Rekenkamer meent dat de directie FEZ bij het erkennen van betaalorganen per 15 oktober 1996, formeel gesproken, ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het gebrekkige inzicht dat toen bestond in de kwaliteit en kwantiteit van de controles door de Douane en de AID.

Bij niet-erkenning zouden regelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet meer kunnen worden uitgevoerd door de betaalorganen. Het gevolg van een dergelijke actie zou zijn dat deze regelingen voortaan centraal vanuit het Ministerie van LNV worden uitgevoerd. Dit zou gepaard zijn gegaan met zeer vergaande organisatorische wijzigingen binnen het ministerie die op zeer korte termijn hadden moeten worden gerealiseerd, wilde de lidstaat Nederland de genoemde regelingen ongestoord kunnen uitvoeren.

De Rekenkamer erkent dat de directie FEZ, praktisch gesproken, geen andere keuze had dan de betaalorganen te erkennen.

3.6 Certificering

De controles achteraf van de EOGFL-declaraties van de betaalorganen over het boekjaar 1996 – ook wel aangeduid als certificering – werden op 10 februari 1997 door de AD afgerond. Bij zeven van de tien betaalorganen (LASER, de twee betaalorganen die vallen onder de PVVE, MVO, STOAS, PZ, HPA) deelde de AD mee dat de administratieve organisatie redelijke zekerheid bood over de getrouwheid, volledigheid en nauwkeurigheid van deze declaraties. De door de AD gesignaleerde tekortkomingen in het financieel beheer hadden geen consequenties voor de juistheid van de EOGFL-declaraties. Bij de overige drie betaalorganen bevatte de mededeling een beperking wegens tekortkomingen in de administratieve procedures (PGF en DLG) en in de uitvoering van de fysieke controles (PVIs). De AD drong bij deze organen aan op herstel-

acties om de kans op kortingen door de Commissie te minimaliseren. Aan deze oproep werd gevolg gegeven.

Naar aanleiding van een beoordeling door de Commissie van de certificeringsrapporten in maart 1997, verlaagde deze de declaraties met circa f 24 000. Bij het PVis bleef na aanvullende controles bij de Commissie nog onzekerheid bestaan over een gedeclareerd bedrag van circa f 118 000, waardoor dit bedrag vermoedelijk eveneens zal worden gecorrigeerd door de Commissie. Gerelateerd aan het totaalbedrag van de jaardeclaratie zijn dit zeer geringe bedragen. Na een correctie met de hiervoor genoemde bedragen is de Commissie van plan om de declaraties over het EOGFL-boekjaar 1996 goed te keuren.

De certificeringsaudits door de AD boden naar de mening van de Rekenkamer voldoende basis voor de mededelingen bij de financiële verantwoordingen van de betaalorganen over het EOGFL-boekjaar 1996.

3.7 Conclusie

De Rekenkamer meent dat het plan van aanpak waarop het bezwaaronderzoek zich gericht heeft, voldoende is uitgevoerd. Zij tekent hierbij aan, dat zij het ministerie heeft moeten aansporen tot het uitvoeren van aanvullende actie rond de controle van derdegegevens. Gelet op de resultaten van het onderzoek maakt de Rekenkamer geen bezwaar.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van het LEF-A 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 1996, LEF (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	73,1	73,1	73,1
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	73,1	73,1	73,1
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0	0
Onvolledigheden			2,5

¹ De bedragen aan verplichtingen en uitgaven bevatten ieder in totaal f 15,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel moeten herzien.

Bij het ontvangstartikel 02.02 (overige ontvangsten) constateerde de Rekenkamer een onvolledigheid van de te verantwoorden ontvangsten uit hoofde van verbeurde waarborgsommen. Deze onvolledigheid wordt veroorzaakt door een onvoldoende bewaking bij de verbeurdverklaring.

4.2 Toelichting bij de rekening

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

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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 1996, LEF (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	2 634,4	2 634,4
Niet beoordeeld ¹	186,9	1 511,1
Beoordeeld	2 447,5	1 123,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	2 447,5	1 123,3
Fouten/onzekerheden	0	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting op de saldibalans voldoet aan de eisen Het ministerie kon geen inzicht verschaffen in de in 1996 afgerekende voorschotten. In verband hiermee heeft de Rekenkamer in dit rapport terzake geen oordeel opgenomen.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording 1996 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 1996 voldoet aan de eerstgenoemde eis.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van f 2,5 miljoen aan onvolledige ontvangsten.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1996 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
02.02	Overige ontvangsten	8,2	2,5	Ondeugdelijke weergave, onvolledig, ten onrechte niet verantwoord	4.1
Totaal onvolledigheden			2,5		

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET GEMEENTEFONDS

Inhoud

	Samenvatting	245
1	Inleiding	245
2	Financieel beheer	245
3	Bezwaaronderzoek	245
4	Financiële verantwoording	246
4.1	Rekening	246
4.2	Toelichting bij de rekening	246
4.3	Saldibalans met toelichting	246
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	247

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Gemeentefonds. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

1 INLEIDING

Het Gemeentefonds wordt beheerd door de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën. De minister van Binnenlandse Zaken is eerst verantwoordelijke voor het fonds. De administratie van het fonds wordt gevoerd door de directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen (Fipuli) van het Ministerie van Financiën en de controle geschiedt door de accountantsdienst van dat ministerie.

De uitgaven van het fonds betreffen voor het overgrote deel de algemene uitkering aan de gemeenten. De uitkering wordt vastgesteld op basis van de verdeelmaatstaven, waarvoor de systematiek vastligt in de Financiële Verhoudingswet.

De ontvangsten van het fonds bedragen een percentage van de opbrengst van alle belastingmiddelen, met uitzondering van de Motorrijtuigenbelasting. Het aandeel van het Gemeentefonds in de opbrengst van de belastingmiddelen wordt vastgesteld nadat het voor uitkering in aanmerking komende bedrag is berekend.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Gemeentefonds.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft echter bij het Gemeentefonds niet plaatsgevonden.

In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1996. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

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

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 1996 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1996. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Gemeentefonds zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van het Gemeentefonds is samengesteld en van welke bedragen de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1996, Gemeentefonds (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
totaal	18 332,9	18 319,3	20 063,1
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	18 332,9	18 319,3	20 063,1
Fouten/onzekerheden		-	

¹ Het bedrag van de verplichtingen en uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 0,8 miljoen, respectievelijk f 0,1 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.

4.2 Toelichting bij de rekening

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

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 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.

Overzicht 2. Saldibalans 1996, Gemeentefonds (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	91 092,4	91 092,4
Niet beoordeeld ¹	36 440,6	91 056,0
Beoordeeld	54 651,8	36,4
Geen fouten/onzekerheden	54 651,8	36,4
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

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

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.

In 1996 is totaal f 360,7 miljoen aan voorschotten afgerekend. De Rekenkamer is van oordeel dat de afrekeningen rechtmatig waren.

4.4 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 van het Gemeentefonds voldoet aan de eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET INFRASTRUCTUURFONDS

Inhoud

	Samenvatting	249
1	Inleiding	249
2	Financieel beheer	250
2.1	Accountantscontrole	250
3	Bezwaaronderzoek GWW-contracten	250
3.1	Inleiding	250
3.2	Vervolgtraject UCA	252
3.3	Financieel beheer	254
3.4	Conclusies en aanbevelingen	256
3.5	Reactie minister en nawoord Rekenkamer	257
4	Financiële verantwoording	258
4.1	Rekening	258
4.2	Toelichting bij de rekening	258
4.3	Saldibalans met toelichting	258
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	259
	Bijlage	260

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Infrastructuurfonds, dat wordt beheerd door de Minister van Verkeer en Waterstaat. In 100% van de verplichtingen, 97,6% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan. Zij heeft bij haar onderzoek kunnen steunen op de bevindingen van de departementale accountantsdienst.

Vorig jaar kondigde de Rekenkamer aan tijdens het rechtmatigheids-onderzoek 1996 aandacht te besteden aan het financieel beheer rond de contractuitgaven in de grond-, wateren wegebouw. Het onderzoek richtte zich op de toezeggingen van de minister aan de Tweede Kamer in oktober 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 825, nr. 3), waarbij de Rekenkamer de balans zou opmaken van de genomen maatregelen ter verbetering van het financieel beheer rond de grond-, water- en wegebouwcontracten. Op verzoek van het ministerie zou daarbij de effectiviteit van de controle-inspanningen worden betrokken.

De Rekenkamer concludeerde dat door de Rijkswaterstaat veel werk is verzet ter verbetering van het financieel beheer op het punt van de grond-, water- en wegebouwcontracten. Dat leidde al tot goedkeurende accountantsverklaringen bij de financiële verantwoordingen 1995 en 1996 van het Infrastructuurfonds. Tevens leidde het onderzoek echter tot de conclusie dat ondanks de inspanningen van de Rijkswaterstaat het financieel beheer op het punt van de grond-, water- en wegebouwcontracten nog niet geheel voldeed aan de eisen. Er werd dan ook bezwaar gemaakt op grond van artikel 55, lid 1 van de Comptabiliteitswet.

De Minister van Verkeer en Waterstaat schreef in haar reactie verheugd te zijn dat de Rekenkamer had kunnen vaststellen dat veel werk was verzet en tegelijkertijd teleurstelling te ervaren daar waar de Rekenkamer aanleiding zag bezwaar te maken. Zij zegde een aantal maatregelen toe. Ondanks de reactie van de minister besloot de Rekenkamer het bezwaar te handhaven en deelde dit de minister op 24 juli 1997 mede. Bij de rijksrekening 1996 zal dienaangaande een aantekening worden geplaatst.

Voor het totaal aan contractuitgaven in de grond-, water- en wegebouwsector die binnen het Infrastructuurfonds vallen, had de Rekenkamer voor een bedrag van f 137,2 miljoen geen zekerheid over de rechtmatigheid. Een bedrag van f 13,7 miljoen beoordeelde zij als onrechtmatig.

1 INLEIDING

Het Infrastructuurfonds is met ingang van 1 januari 1994 ingesteld bij de Wet Infrastructuurfonds (Staatsblad 1993, 319). Het fonds heeft ten doel de financiering en bekostiging van investeringen in en onderhoud van infrastructuur ten behoeve van het verkeer en vervoer.

De bekostiging van infrastructuurprojecten voor verkeer en vervoer vond voorheen plaats ten laste van het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds (beide per 1 januari 1994 opgeheven) en voor een gedeelte ten laste van de begroting van Verkeer en Waterstaat (VenW). De instelling van het Infrastructuurfonds vloeide voort uit de wens van de Tweede Kamer om een adequaat wettelijk instrumentarium te hebben, dat bijdraagt aan een integraal verkeer- en vervoerbeleid.

De Minister van VenW beheert het fonds. De begrotingsuitvoering is volledig geïntegreerd in de departementale organisatie, zodat er geen sprake is van een afgescheiden financieel beheer.

De uitgaven van het Infrastructuurfonds bedroegen in 1996 circa f 6,7 miljard en de ontvangsten circa f 6,4 miljard. Ten laste van het Infrastructuurfonds zijn in 1996 voor een bedrag ad circa f 8,7 miljard verplichtingen aangegaan.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 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.

Hoofdstuk 2 en 3 zijn respectievelijk gewijd aan het financieel beheer en aan bezwaaronderzoek. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds over 1996.

Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 en/of hoofdstuk 3 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

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 1996 van het Infrastructuurfonds gegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1996. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

3 BEZWAARONDERZOEK GROND-, WATER- EN WEGENBOUWCONTRACTEN

3.1 Inleiding

Het Ministerie van VenW – in het bijzonder het directoraat-generaal Rijkswaterstaat (de RWS) – is opdrachtgever van een groot aantal infrastructurele projecten. Het betreft met name projecten op het terrein van de grond-, wateren wegenbouw (GWW). De uitvoering van de projecten geschiedt door aannemers met wie het ministerie contracten afsluit.

Tot 1990 was de wijze waarop de RWS de administratie van de GWW-contracten voerde vastgelegd in de «Uniformering Besteksadministratie». Kern hiervan was het uitgangspunt dat personeel van de RWS toezicht hield op de door de aannemers uitgevoerde werkzaamheden. De bij de uitvoering van de GWW-contracten verwerkte hoeveelheden werden door de RWS zelf gemeten en berekend. Het toezichthoudend personeel van de RWS legde deze primaire gegevens en overige

relevante informatie vast. Op basis hiervan werd de prestatie vastgesteld en werden de aannemers betaald.

Met de introductie in 1990 van de aanschrijving «Uniformering Contractenadministratie» werd het uitgangspunt van de gescheiden gegevensstromen geïntroduceerd. Kern hiervan is dat de onderbouwing van de declaratie voor alle geleverde prestaties door de aannemer zelf geleverd moet worden en dat de RWS die gegevens toetst door een confrontatie met eigen waarnemingen.

Als redenen voor de vervanging van de «Uniformering Besteksadministratie» door de aanschrijving «Uniformering Contractenadministratie» werden door het Ministerie van VenW onder andere genoemd de inkrimping van het personeelsbestand en het streven naar verbetering van de administratieve organisatie in het kader van de operatie Comptabel Bestel.

De wijze waarop vaststelling van de door een aannemer in rekening gebrachte hoeveelheden/prestaties nu plaatsvindt, is jarenlang punt van discussie geweest. De AD en de Rekenkamer vonden de door de RWS op dit punt uitgevoerde metingen te summier, zodat er door hen geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven op grond van de GWW-contracten kon worden verkregen. Dit betekende dat bij de financiële verantwoording waarin die uitgaven zijn opgenomen, geen goedkeurende accountantsverklaring kon worden afgegeven. Tot het uitbrengen van de zogenaamde Handleiding Controleplan UCA in november 1991 werden zowel opzet als werking van het door de RWS gevoerde contractbeheer door de AD en de Rekenkamer onvoldoende geacht. De RWS gaf aan het begrip deelwaarneming namelijk ten onrechte de volgende betekenis: het waarnemen van een deel van de prestatie om daarmee een oordeel over het geheel uit te spreken (steekproef). Na november 1991 was alleen nog de werking een punt van discussie met de RWS, omdat genoemde handleiding de waarneming bij wijze van steekproef uitsloot en het begrip deelwaarneming als volgt definieerde: het waarnemen van een prestatie op een zodanig tijdstip dat daarmee een oordeel over de gehele prestatie kan worden gegeven.

Mede op verzoek van de Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat is in het najaar van 1993 de Werkgroep UCA-Rechtmatigheid (WUCAR) opgericht, samengesteld uit vertegenwoordigers van de RWS, de AD, de directie Financieel-Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer.

De werkgroep bracht eind februari 1994 een rapport uit. Het kernprobleem was volgens de werkgroep dat «niet in alle gevallen kon worden aangetoond of de toezichthouders in voldoende mate hadden gecontroleerd dat de prestaties waren geleverd». Het toezichthoudend personeel bleek niet altijd voldoende op de hoogte hoe geleverde prestaties volgens de voorschriften gecontroleerd en deze controles vervolgens vastgelegd dienden te worden.

De werkgroep slaagde erin gemeenschappelijke standpunten te formuleren en stelde tevens 20 concrete verbeteringsacties voor. Voor de uitwerking van de standpunten respectievelijk de uitvoering van de verbeteringsacties – het vervolgtraject UCA zou een projectorganisatie in het leven geroepen moeten worden, welke onder de verantwoordelijkheid van de directeur-generaal RWS zou moeten staan.

In het WUCAR-rapport werd gesteld dat de inspanningen erop gericht moesten zijn om het financiële beheer bij alle diensten structureel op een voldoende hoog niveau te brengen. De verwachting werd uitgesproken dat na implementatie van de in het rapport genoemde verbeteringsacties in 1995 een ordelijk financieel beheer zou zijn bereikt bij (nagenoeg) alle diensten van de RWS. In de bij het rapport behorende aanbiedingsbrief stelde de minister dat de aanpak waartoe zij had besloten erop gericht

was dat nagenoeg alle diensten van de RWS het contractbeheer in de loop van 1995 op orde zouden hebben. Afhankelijk van het exacte tijdstip per dienst zou dat over 1995 of anders tenminste voor 1996 kunnen leiden tot een goedkeurende accountantsverklaring voor het Infrastructuurfonds.

In antwoord op tijdens het begrotingsonderzoek 1995 (oktober 1994) door de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat gestelde vragen¹, benadrukte de minister dat zij streefde naar een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording 1995 van het Infrastructuurfonds, maar dat er rekening mee moest worden gehouden dat dit pas in 1996 kon worden gerealiseerd.

De AD heeft bij de financiële verantwoording 1995 van het Infrastructuurfonds een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Hij gaf daarbij echter nadrukkelijk aan dat deze goedkeurende accountantsverklaring nog niet overal een logisch gevolg was van een goed financieel beheer. Om de strekking van de verklaring mogelijk te maken, werden nog te vaak aanvullende (herstel-)werkzaamheden verricht door medewerkers van de controllersorganisatie. De AD beval dan ook aan de verbeteringen verder in de organisatie te verankeren en waar nodig verder uit te bouwen. Ook bij de financiële verantwoording 1996 heeft de AD inmiddels een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Net als in 1995 plaatste hij tegelijkertijd kanttekeningen bij het financieel beheer.

De Rekenkamer onderzocht in de periode juni 1996 tot en met maart 1997 het financieel beheer bij de RWS op het punt van de GWW-contracten.

Het doel van het onderzoek was om via twee deelonderzoeken te komen tot een oordeel over de kwaliteit van het financieel beheer bij de RWS als geheel op het punt van de GWW-contracten. Bij de oordeelsvorming zou, op verzoek van de RWS, voor zover mogelijk de effectiviteit van de door de RWS geleverde controle-inspanningen worden betrokken.

Eenzijds vormden de eindrapportage van de genoemde werkgroep en de daaruit voortvloeiende activiteiten door de verschillende werkgroepen de basis van onderhavig onderzoek. Anderzijds diende gezien de historie rondom de GWW-contracten het onderzoek uit te monden in een eigen oordeel over het financieel beheer.

De bij dit onderzoek toegepaste normatiek is die welke inmiddels door alle betrokken partijen is aanvaard. Wil er sprake zijn van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer (eisen Comptabiliteitswet) dan dient de uitvoering van de GWW-contracten te omvatten:

- functiescheiding binnen de organisatie van het toezicht op de uitvoering van de GWW-contracten;
- onafhankelijk van de aannemer en op de juiste wijze verrichte metingen door de RWS ter bepaling van de omvang (en kwaliteit) van de verwerkte bestekshoeveelheden;
- een gegevensstroom over de uitvoering van de GWW-contracten van de aannemer en een overeenkomstige, onafhankelijk tot stand gekomen gegevensstroom van de RWS met confrontatie van beide;
- systematisch vastleggen van genoemde gegevensstromen en de interne controlehandelingen (controlespoor);
- waar nodig verbijzonderde interne controle.

3.2 Vervolgtraject UCA

Na het verschijnen van het rapport van de genoemde werkgroep heeft het Ministerie van VenW het zogenoemde vervolgtraject UCA in gang gezet. Hiertoe werd in maart 1994 een projectorganisatie in het leven

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 825, nr. 3.

geroepen bestaande uit de stuurgroep UCA, een projectleider en een aantal werkgroepen. Zowel de stuurgroep UCA als de werkgroepen waren breed samengesteld. De verantwoordelijkheid van de projectorganisatie lag in handen van de directeur-generaal RWS, bijgestaan door de stuurgroep UCA.

De activiteiten van de projectorganisatie werden beëindigd in april 1996. Een evaluatie van het vervolgtraject heeft nog niet plaatsgevonden en is voor zover bekend ook niet op korte termijn te voorzien.

Tijdens het vervolgtraject UCA is onder aansturing van de stuurgroep en de werkgroepen een groot aantal acties uitgevoerd door de hoofddirectie en de regionale en specialistische directies (hierna te noemen: regionale directies) van de RWS. Hier lagen zogenaamde actieplannen per regionale directie aan ten grondslag. Voor de opzet en inhoud van deze actieplannen vaardigde de directeur-generaal RWS geen richtlijnen uit, omdat formele inmenging van bovenaf in de in gang gezette processen onwenselijk werd geacht.

Gedurende het vervolgtraject UCA is onder andere door de AD herhaaldelijk de vraag gesteld of er in bepaalde gevallen geen centrale ondersteuning door de hoofddirectie aan de regionale directies moest worden geboden, bijvoorbeeld op het punt van voorlichting over de regelgeving. De regionale directies bleken hier echter geen behoefte aan te hebben.

Eén van de belangrijkste acties tijdens het vervolgtraject UCA was het verduidelijken van de geldende regelgeving. In juli 1995 verscheen een nieuwe aanschrijving, de zogenoemde aanschrijving UAV-contractenadministratie (hierna te noemen: aanschrijving UCA), die in december 1995 werd aangevuld met een hoofdstuk over andere contractvormen en op een beperkt aantal punten gewijzigd op grond van suggesties vanuit de organisatie. De nieuwe aanschrijving trad 1 januari 1996 in werking en geldt voor de na deze datum aan te besteden contracten.

Door de aanschrijving UCA is het geheel van documenten dat tot dan toe gezamenlijk de regelgeving vormde, teruggebracht tot één instructie. In de aanschrijving stelt de directeur-generaal RWS dat zorg is besteed aan een helder en consequent taalgebruik en een eenduidige begripshantering. Naar zijn mening is met deze aanschrijving de basis gelegd voor een «gemeenschappelijke taal», waardoor zowel de RWS zelf als de controleurs in staat worden gesteld de voorschriften eenduidig te interpreteren.

De regionale directies hebben de implementatie van de aanschrijving UCA in het algemeen vergezeld doen gaan van voorlichtingsbijeenkomsten. Omdat veel regionale directies werken met handboeken c.a., dienden deze te worden aangepast aan de aanschrijving UCA. Van die regionale directies die (zouden gaan) werken met een handboek, hadden niet alle eind 1996 een actueel exemplaar. Het betreft de directies Noord-Nederland, Utrecht, IJsselmeergebied, Noord-Holland (ten dele) en Limburg. Inmiddels is in het voorjaar 1997 bij de directies Noord-Nederland en Utrecht een actueel handboek beschikbaar gekomen. De situatie bij de Bouwdienst wijkt in die zin af, dat deze directie een eigen werkwijze heeft ontwikkeld onder de naam Elementair.

De door de regionale directies opgestelde handboeken ca. zijn niet stelselmatig door de hoofddirectie beoordeeld en/of goedgekeurd, zodat de hoofddirectie anders dan op ad hoc-basis of op basis van de bevindingen van de AD geen inzicht heeft in het risico op het in de handboeken voorkomen van strijdigheden met de aanschrijving UCA.

Mede naar aanleiding van het WUCAR-rapport is bij de regionale directies de functie van verbijzonderde interne controle (IC) ingesteld. De visie van de RWS op de verbijzonderde IC en de communicatie daarover tussen de hoofddirectie en de regionale directies is neergelegd in een notitie van maart 1996, welke het karakter van een «Herenakkoord» heeft.

Het zogenaamde IC-jaarplan is volgens het «Herenakkoord» het belangrijkste instrument om toezicht te houden op de regionale directies. Volgens het handboek Verbijzonderde Interne Controle heeft het IC-jaarplan tot doel jaarlijks de programmering met bijbehorende richting van de uit te voeren controles vooraf vast te leggen. In concreto: specificatie van de inzet van beschikbare controlecapaciteit en te volgen aanpak voor de te controleren objecten.

De controllersafdeling van de hoofddirectie heeft de IC-jaarplannen 1996 van de regionale directies beoordeeld op een aantal aspecten. De uitkomsten van deze beoordeling bleken niet systematisch vastgelegd. Ook bleek niet stelselmatig onderzocht of de opmerkingen door de regionale directies waren verwerkt.

De IC-jaarplannen gaven in een aantal gevallen onvoldoende inzicht in de reikwijdte en diepgang van de controleactiviteiten, omdat de aanpak van de controle slechts globaal was aangegeven en de controleactiviteiten niet altijd werden afgezet tegen het totale financiële belang. Tevens bleek dat de te hanteren werkprogramma's voor de uitvoering van de verbijzonderde IC-functie veelal nog in ontwikkeling waren en dat niet alle door de hoofddirectie gemaakte opmerkingen over de IC-jaarplannen waren verwerkt door de regionale directies.

Bij het merendeel van de regionale directies wordt periodiek een samenvattende rapportage gemaakt van de verrichte controle-activiteiten. Zowel de aard, de omvang als de frequentie van de samenvattende rapportages over 1995 en 1996 bleken per regionale directie in behoorlijke mate uiteen te lopen.

Ofschoon het volgens het «Herenakkoord» wenselijk wordt geacht dat geregeld wordt hoe de hoofddirectie op de hoogte wordt gebracht van de resultaten van de verbijzonderde IC bij de regionale directies, is een dergelijke regeling nog niet tot stand gekomen. Wel is in bilateraal overleg tussen de hoofddirectie en enkele regionale directies afgesproken dat de hoofddirectie een afschrift ontvangt van de samenvattende rapportages.

De rapportages van de controller van de hoofddirectie aan de Directeur-Generaal RWS zijn in hoofdzaak gebaseerd op de bevindingen van de AD zoals vastgelegd in de controlerapporten en de managementletters. De bevindingen worden zo nodig aangevuld met resultaten van (bilateraal) overleg met de regionale directies en bevindingen naar aanleiding van door de hoofddirectie van de regionale directies ontvangen rapportages.

De hoofddirectie heeft eveneens de controlerapporten van de AD over 1995 aan de regionale directies voorgelegd. In een begeleidende brief worden de door de AD gesignaleerde knelpunten nogmaals onder de aandacht gebracht en wordt waar nodig gevraagd om passende maatregelen. De effectuering van deze maatregelen wordt aan de regionale directie zelf overgelaten.

3.3 Financieel beheer

Bij de regionale directies Oost-Nederland, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland en de Bouwdienst heeft de Rekenkamer het financieel beheer op het punt van de GWW-contracten onderzocht. Bij genoemde directies is het toezicht op de uitvoering van vijf GWW-contracten getoetst aan de eisen zoals vastgelegd in de aanschrijving UCA. Het onderzoek spitste zich toe op vier aspecten:

- het controleplan;

- de primaire vastleggingen door de toezichthouder;
- de confrontatie van gegevens door het centraal punt¹;
- de rol van de directie UAV².

Voor die contracten die tevens object van onderzoek waren van de verbijzonderde IC en/of de AD zijn de bevindingen vergeleken met die van de andere controle-organen.

Uit het onderzoek bij de regionale directies Oost-Nederland, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland kwam naar voren dat het toezicht op de uitvoering van GWW-contracten en de vastlegging daarvan niet altijd op de juiste wijze plaatsvindt. Het betrof deels incidentele tekortkomingen.

Een aantal van de bij genoemde regionale directies geconstateerde tekortkomingen bleek echter een structureel karakter te hebben:

- het zowel bij contracten met daarin opgenomen besteksposten met verrekenbare hoeveelheden als bij contracten met daarin opgenomen besteksposten met geaccordeerde hoeveelheden en/of besteksposten die product-gericht zijn te globaal omschrijven van de controlehandelingen respectievelijk niet volgens de gestelde eisen vastleggen van de uitgevoerde controlehandelingen door de toezichthouder (negen respectievelijk zeven van de twintig contracten);
- het in strijd met de aanschrijving UCA hanteren van afwijkingen in percentages tussen hoeveelheidsgegevens van de aannemer en de eigen primaire gegevens bij achteraf niet-meetbare posten (drie van de twintig contracten);
- het plaatsvinden van onvoldoende aansturing door de directie UAV respectievelijk het onvoldoende zichtbaar in de administratie vastleggen van de aansturing door de directie UAV (zes van de twintig contracten).

Tevens is bij deze regionale directies geconstateerd dat:

- toezicht op de uitvoering van contract ZHA-6509 onvoldoende was en de uitgaven betreffende dit contract ad f 8,8 miljoen ten onrechte in zijn geheel zijn verantwoord op de begroting van het Infrastructuurfonds;
- bij tien contracten betalingen door de RWS aan de aannemers in strijd met het betreffende contract hadden plaatsgevonden, uiteenlopend per contract van enkele duizenden gulden tot ruim f 4 miljoen.

Het onderzoek bij de Bouwdienst leidde tot de constatering dat de werkwijze Elementair in opzet ogenschijnlijk voldoet aan de eisen zoals gesteld in de aanschrijving UCA, maar dat met name de uitgangspunten «functiescheiding» en «twee gescheiden gegevensstromen» in de werkwijze ruimer zijn geïnterpreteerd. Omdat tevens gebleken is dat men in de praktijk bij het toezicht op de uitvoering van GWW-contracten de werkwijze Elementair niet altijd naleeft, voldoet het toezicht niet aan de gestelde eisen. Voorts bleek dat:

- de functiescheiding ontoereikend was, omdat ofwel één persoon de taken van het centraal punt en de toezichthouder(s) en in één geval ook van contractgemachtigde uitvoerde ofwel één persoon zowel de prestatieverklaring opstelde als voor akkoord tekende (vier van de vijf contracten);
- geen sprake was van twee gescheiden en volledige gegevensstromen, omdat ofwel de aannemer geen/ onvoldoende gegevens verstrekke ofwel de eigen vastleggingen van de toezichthouders onvolledig waren (vier van de vijf contracten);
- onvoldoende gebruik gemaakt was van de beschikbare gegevens van de RWS, waardoor verschillen in de gegevens ten onrechte niet tot afkeuring, tot hermeting of tot motivering en vastlegging van de akkoordverklaring hadden geleid (twee van de vijf contracten).

De AD stelt in het samenvattend accountantsrapport bij de financiële verantwoording 1996 van het Infrastructuurfonds:

- citaat -

¹ Functionaris belast met het verzamelen, confronteren, verwerken en bewaren van de gegevens ten behoeve van de contractenadministratie

² De directie UAV oefent namens de opdrachtgever het toezicht uit op de uitvoering van het werk en op de naleving van het contract en is verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de gegevens in de contractenadministratie.

«De werking van de AO en IC is in 1996 over het geheel genomen nauwelijks verbeterd. Er is eerder sprake van stabilisatie op het in de afgelopen jaren reeds bereikte niveau en soms blijkt het moeite te kosten om het bereikte niveau van de AO en IC te handhaven.»

3.4 Conclusies en aanbevelingen

De RWS heeft na het verschijnen van het WUCAR-rapport veel werk verzet ter verbetering van het financieel beheer op het punt van de GWW-contracten. Veel aandacht werd besteed aan het doen verschijnen van de aanschrijving UCA en het instellen van de functie van verbijzonderde IC. De inspanningen van de RWS leidden al tot een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording 1995 van het Infrastructuurfonds. Ook bij de financiële verantwoording 1996 van het Infrastructuurfonds verstrekte de AD een goedkeurende accountantsverklaring.

Ondanks de inspanningen van de RWS voldoet het financieel beheer bij de RWS op het punt van de GWW-contracten in 1996 nog niet geheel aan de eisen:

- de aansturende rol van de hoofddirectie schiet tekort;
- de uitvoering van de functie van verbijzonderde IC vindt in de praktijk nog niet plaats volgens de opzet zoals vastgelegd in het «Herenakkoord»;
- bij de regionale directies Oost-Nederland, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland doen zich bij het daadwerkelijk toezicht op de uitvoering van de GWW-contracten tekortkomingen voor, welke deels een incidenteel karakter en deels een structureel karakter hebben;
- bij de Bouwdienst voldoet de opzet van het toezicht op de uitvoering van de GWW-contracten zoals vastgelegd in de werkwijze Elementair niet aan de eisen zoals gesteld in de aanschrijving UCA en ook hier doen zich bij het daadwerkelijk toezicht tekortkomingen voor;
- in 1996 hebben door de RWS betalingen aan de aannemers plaatsgevonden in strijd met het contract, uiteenlopend per contract van enkele duizenden gulden tot ruim f 4 miljoen.

Om het financieel beheer bij de RWS op het punt van de GWW-contracten te verbeteren en om eenduidige interpretatie van de regelgeving alsnog te bereiken ligt een RWS-brede aanpak onder nadrukkelijke aansturing van de hoofddirectie voor de hand. Het verdient aanbeveling de aanschrijving «Invoering kwaliteitszorg bij de RWS-opdrachten in de GWW-sector» van 3 december 1996 daarbij mede in ogenschouw te nemen, omdat door de Bouwdienst als mogelijke verklaring voor de bij die directie geconstateerde tekortkomingen werd genoemd het experimenteren met een systeem van kwaliteitsborging. Een systeem van kwaliteitsborging laat naar de mening van de Rekenkamer onverlet dat de aanschrijving UCA en de daarin opgenomen uitgangspunten moeten worden nageleefd.

Om als hoofddirectie gedurende het jaar zicht te hebben op de ontwikkelingen bij het toezicht op de uitvoering van de GWW-contracten, dient de functie van de verbijzonderde IC verder ontwikkeld te worden.

Omdat met name bij de Bouwdienst maar ook bij de andere directies een aantal malen is geconstateerd dat de aannemer de gegevens onvolledig of niet aanleverde, verdient het aanbeveling een zogenaamd boete-artikel (zie paragraaf 3.2, pagina 20) in de aanschrijving UCA op te nemen.

De omvang van het Rekenkameronderzoek laat niet toe de geconstateerde tekortkomingen te kwantificeren en te extrapoleren naar het totaal van in 1996 gedane uitgaven voor de GWW-contracten. Dat laatste geldt

ook voor de geconstateerde betalingen in strijd met het contract. Op grond van de AD-rapportage heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor een bedrag van f 137,2 miljoen.

Op verzoek van de RWS zou tijdens het onderzoek aandacht worden geschonken aan de effectiviteit van de door de RWS geleverde controle-inspanningen bij de GWW-contracten. Omdat de RWS niet in staat bleek betrouwbare gegevens te verstrekken over het aantal medewerkers belast met toezicht op de uitvoering van contracten, het aantal lopende contracten en de uitgaven op grond van uitgevoerde GWW-contracten, is het niet mogelijk een uitspraak te doen over de effectiviteit van de door de RWS geleverde controle-inspanningen bij de GWW-contracten en de ontwikkeling daarin gedurende de afgelopen jaren.

De RWS zou ter verkrijging van inzicht in de bedrijfsvoering en ter beoordeling van de kosten en effecten van de vankracht zijnde regelgeving wel moeten beschikken over dergelijke gegevens.

3.5 Reactie minister en nawoord Rekenkamer

De minister toonde zich in haar reactie teleurgesteld dat de Rekenkamer in haar onderzoek aanleiding had gezien (op onderdelen) bezwaar te maken. Zij was van mening dat de aard van de problematiek zodanig is dat verbeteringsacties pas op de langere termijn optimaal effect kunnen sorteren en dat wat betreft de aspecten toezicht en controle de grens van het economisch haalbare is genaderd.

De minister achtte om twee redenen een centraal vanuit het hoofdkantoor (voorheen hoofddirectie) geleide verbeteringsactie een minder geëigend instrument. Enerzijds twijfelde zij aan het rendement van een dergelijke, bij herhaling ingezette actie. Volgens haar was voldoende op de rails gezet. Anderzijds was zij van mening dat de activiteiten die naar aanleiding van het interdepartementaal begrotingsonderzoek naar de bedrijfsvoering van de Rijkswaterstaat zijn gestart, de lopende acties voor het verbeteren van de contractbeheersing en de informatievoorziening daarover ondersteunen. Wel zegde zij toe:

- de toezending van IC-jaarplannen en samenvattende IC-rapporten aan het hoofdkantoor bij aanschrijving verplicht te stellen;
- in 1997 de evaluatie van het handboek verbijzonderde IC af te ronden;
- dat het hoofdkantoor corrigerend zal optreden daar waar afwijkingen van de aanschrijving UCA worden geconstateerd;
- de werkwijze Elementair in 1997 meer in detail te beoordelen, mede in relatie tot de invoering van een systeem van kwaliteitszorg.

Tot slot gaf zij aan het met de Rekenkamer eens te zijn, dat de Rijkswaterstaat uit het oogpunt van bedrijfsvoering zou moeten beschikken over betrouwbare gegevens over het aantal medewerkers dat met toezichthoudende taken is belast. Dit aspect zal in het kader van het vervolg op het interdepartementaal beleidsonderzoek worden meegenomen.

De Rekenkamer is van mening dat de door de minister toegezegde maatregelen niet voldoende concreet en controleerbaar zijn. Daarnaast meent zij dat deze maatregelen onvoldoende waarborgen dat de geconstateerde tekortkomingen binnen een redelijke termijn worden opgeheven. Zij blijft van oordeel dat, meer dan nu het geval is, centrale aansturing vanuit de hoofddirectie noodzakelijk is.

De Rekenkamer handhaaft derhalve haar bezwaar en heeft dit besluit schriftelijk aan de minister kenbaar gemaakt op 24 juli 1997. Zij zal daaromtrent te zijner tijd tevens een aantekening plaatsen bij de rekening 1996 van het Rijk.

De minister van VenW dient op grond van artikel 56, lid 4 van de Comptabiliteitswet naar aanleiding van het gehandhaafde bezwaar schriftelijk haar standpunt aan de Staten-Generaal uiteen te zetten.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 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 1996, Infrastructuurfonds (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
totaal	8 676,5	6 686,4	6 357,7
geen belangrijke fouten/onzekerheden	8 676,5	6 524,4	6 357,7
fouten en onzekerheden onvolledigheid	0	162,0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 670,7 miljoen respectievelijk f 147,6 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, waarvan er drie betrekking hebben op contractuitgaven in de grond-, water- en wegenbouw. Voor een nadere toelichting op de laatstgenoemde uitgaven wordt verwezen naar hoofdstuk 3. 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 137,2 miljoen. Verder waren de uitgaven voor een bedrag van f 13,7 miljoen onrechtmatig vanwege onder meer te vroeg betalen, ongeautoriseerd betalen en betalen bij nog niet geleverde prestaties.

Het betreft de artikelen 01.01 (Investerings rijkswegen), 01.02 (Onderhoud rijkswegen) en 02.02 (Onderhoud rijksvaarwegen).

De Rekenkamer had tevens onzekerheid over de rechtmatigheid voor een bedrag van f 11,1 miljoen aan uitgaven (artikel 01.03 Apparaats-uitgaven rijkswegen). Deze onzekerheid werd voornamelijk veroorzaakt door het onvoldoende beheersen van door de Rijkswaterstaat met derden afgesloten urencontracten.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in het overzicht in de bijlage.

4.2 Toelichting bij de rekening

Het algemeen deel van de toelichting bij de rekening 1996 van het Infrastructuurfonds voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1996 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. Bedragen van de saldibalans 31 december 1996, Infrastructuurfonds (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
totaal	28 809,5	28 809,5
niet beoordeeld ¹	27 858,0	8 093,2
beoordeeld	951,5	20 716,3
geen belangrijke fouten/onzekerheden	894,7	20 716,3
belangrijke fouten/onzekerheden	0	0
onvolledigheid	56,8	

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De Rekenkamer heeft in de beoordeelde bedragen één belangrijke fout aangetroffen. Een door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 1996 betaald en nog niet afgerekend voorschot ad f 56,8 miljoen inzake de Betuweroute is ten onrechte niet verantwoord in de saldibalans.

De toelichting op de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekening aan de eisen voldeed. In 1996 is f 670,1 miljoen aan voorschotten afgerekend. De Rekenkamer is van oordeel dat deze afrekeningen rechtmatig waren.

4.4 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 voorschot ad f 56,8 miljoen (ten onrechte niet in de saldibalans verantwoord).

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

- een bedrag van f 148,3 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid had;
- een bedrag van f 13,7 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer vaststelde dat het onrechtmatig was uitgegeven.

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1996, Infrastructuurfonds (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
01.01	Investerings rijkswegen	1 292,9	8,7		onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald	4.1
			80,6		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
01.02	Onderhoud rijkswegen	808,3	1,6		onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald	4.1
			42,7		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
01.03	Apparaatsuitgaven Rijkswegen	122,4	11,1		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
02.02	Onderhoud rijksvaarwegen	345,2	3,4		onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald	4.1
			13,9		onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
totaal fouten en onzekerheden			162,0			

Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 31 december 1996, Infrastructuurfonds (bedragen x f 1 miljoen)

omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
		debet	credit		
Voorschotten	873,1	56,8		ondeugdelijke weergave, onvolledig	4.3
Onvolledig		56,8			

Afgerekende voorschotten 1996, Infrastructuurfonds (bedragen x f 1 miljoen)

	Afgerekend
Totaal	670,1
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	670,1
Belangrijke fouten/onzekerheden	0

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET
FONDS ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERKING**

Inhoud

	Samenvatting	262
1	Inleiding	262
2	Financieel beheer	263
3	Bezwaaronderzoek	263
4	Financiële verantwoording	263
4.1	Rekening	263
4.2	Toelichting bij de rekening	265
4.3	Saldibalans met toelichting	265
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	266
	Bijlage	267

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een deels positief en een deels negatief oordeel over de financiële verantwoording 1996 van het Fonds economische structuurversterking (FES). In 100% van de uitgaven en 74,6% van de ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. In de ontvangsten trof zij een storting Vennootschapsbelasting (Vpb) ter grootte van f 1,1 miljard aan. Deze Vpb houdt verband met een uit Duitsland ontvangen betaling aan de Maatschap Groningen (Nederlandse aardolie maatschappij, NAM en Energiebeheer Nederland, EBN) voor overbelevering van aardgas uit de «common area». Naar het oordeel van de Rekenkamer biedt de Wet FES geen wettelijke basis voor deze storting.

Ook de suppletore begroting, waarbij de Kamers met het bedrag akkoord gaan, biedt onvoldoende grondslag omdat de toelichting van het bedrag ontoereikend is. Er is namelijk niet vermeld dat de storting in afwijking van het bepaalde in art. 2, lid b van de Wet FES heeft plaatsgevonden. De Rekenkamer beoordeelde deze storting als onrechtmatig.

De Rekenkamer correspondeerde met de ministers van Financiën en Economische Zaken. De minister van Financiën antwoordde, mede namens de minister van EZ, het met de Rekenkamer eens te zijn dat in de formele stukken niet de juiste wettelijke basis voor de storting is aangegeven. Als wettelijke basis had artikel 2, lid c moeten worden genoemd.

De Rekenkamer meent dat ook dit artikel van de wet FES geen mogelijkheden biedt de Vpb uit de «common area» in het FES te storten en blijft daarom de storting als onrechtmatig beoordelen. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen met aandacht volgen en komt hier zonodig op terug in het rechtmatigheidsonderzoek 1997.

1 INLEIDING

Het Fonds economische structuurversterking (FES) werd op 21 december 1995 met de Wet Fonds economische structuurversterking ingesteld, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1993 (Stb. 1996, nr. 51). Het fonds wordt beheerd door de ministers van Economische Zaken (EZ) en Financiën. 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 de financiering van investeringsprojecten van nationaal belang, bijvoorbeeld op het gebied van verkeers- en vervoersinfrastructuur, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur en de stedelijke hoofdstructuur.

Dit rapport betreft de ontvangsten van het fonds en de verdeling van de uitgaven over de uitvoerende ministeries. Volgens de Memorie van Toelichting bij de instellingswet is het FES een verdeelfonds binnen het Rijk. Ten laste van het fonds worden geen directe betalingen aan projecten gedaan: «Uitgangspunt is dat de ministers aan wiens begroting ten laste van het fonds een bijdrage is toegekend voor bepaalde projecten, verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de projecten en daarmee voor de besteding van de bijdragen uit het Aardgasbatenfonds ten behoeve van de projecten (toelichting bij artikel 3, TK 1992-1993, 23 002, nr. 3).» Hieruit volgt dat de verantwoording van de projecten plaatsvindt in de financiële verantwoording van het uitvoerende ministerie en niet in de financiële verantwoording van het FES.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1996 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij

het Fonds economische structuurversterking. De Rekenkamer heeft over een onderdeel van dit onderzoek met de ministers van EZ en Financiën gecorrespondeerd. Hun reacties zijn in dit rapport verwerkt.

Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek, maar dit heeft bij het FES niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1996.

Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. Het rapport sluit af met een overzicht van geconstateerde fouten en onzekerheden.

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

2 FINANCIEEL BEHEER

De accountantscontrole op het FES wordt verricht door de accountantsdienst (AD) van het Ministerie van EZ. De AD gaf een goedkeurende verklaring af bij de financiële verantwoording van het FES over 1996. De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording van het FES over 1996, behoudens de controle op ontvangen Vennootschapsbelasting (VpB). De controle op de ontvangen Vpb en de toelichting op deze ontvangst in de rekening hebben, ten onrechte, niet tot opmerkingen van de AD geleid.

Hoofdstuk 4 bevat meer details over de onrechtmatigheid van deze ontvangsten van het FES.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het FES zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1996 van het FES 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 1996, FES (x f 1 miljoen)

	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	1 256,8	4 366,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	1 256,8	3 255,0
Fouten/onzekerheden	0	1 111,3

¹ Het bedrag aan uitgaven omvat een bedrag van in totaal f 16 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.

Bij de ontvangsten trof de Rekenkamer op het artikel 01 02 Ontvangsten uit de overbelevering «common area» een bedrag aan ter grootte van f 1 111,3 miljoen. Uit een gasveld gelegen onder Nederlands-Duits grondgebied is meer gas aan Duitsland geleverd dan overeengekomen. Dit leidde tot een nabetaling uit Duitsland aan de Maatschap Groningen (Nederlandse aardolie maatschappij, NAM en Energiebeheer Nederland, EBN). Van deze betaling komt een deel toe aan de Staat: op grond van de Mijnwet f 885,6 miljoen en f 1 111,3 miljoen Vennootschapsbelasting betaald door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) en Energiebeheer Nederland (EBN) die beiden 50% van de Maatschap Groningen bezitten. Op 27 augustus 1996 is door de ministerraad besloten de Vpb in het FES te storten.

Blijkens de toelichting in de financiële verantwoording 1996 van het FES is de storting verricht op grond van artikel 2, lid b van de Wet FES. Dit artikel biedt daartoe echter geen grond, omdat het over ontvangsten gaat onder uitdrukkelijk de bepaling «voor zover het niet betreft ontvangsten uit hoofde van de heffing van vennootschapsbelasting». Desgevraagd werd de Rekenkamer medegedeeld, dat bij nader inzien als grondslag artikel 2, lid c, (andere voor het fonds te bestemmen ontvangsten uit de winning van aardgas) Wet FES had moeten worden vermeld. De Rekenkamer heeft de toepasselijkheid van artikel 2, lid c beoordeeld. Volgens de Rekenkamer hebben de in lid c bedoelde ontvangsten uit de winning van aardgas niet betrekking op ontvangsten uit «common area»-gasbaten, waarin immers artikel 2, lid b, voorziet. Daarmee vervalt de relevantie van artikel 2, lid c voor de onderzochte storting. Uit de Memorie van Toelichting en de Kamerbehandeling van het voorstel van de Wet FES kan overigens worden afgeleid dat ook bij de in artikel 2, lid c, bedoelde ontvangsten de wetgever het oog had op (expliciet genoemde) niet-belastingmiddelen.

De storting van de Vpb in het FES is bij de tweede suppletore begrotingswet FES 1996 (TK, vergaderjaar 1996–1997, 25 147, nr. 2) door de Kamers geaccordeerd. In de toelichting van deze wet is niet opgenomen op welk wetsartikel deze storting is gegrond. Omdat tevens niet is opgenomen dat de storting is geschied in afwijking van het bepaalde in artikel 2, lid b, Wet FES, concludeerde de Rekenkamer dat de begrotingswet evenmin een grondslag biedt voor de storting.

De onderzochte storting heeft derhalve tot onrechtmatigheid geleid in de rekening 1996 van het Ministerie van Financiën (onrechtmatig, onvolledig) en in de rekening 1996 van het FES (onrechtmatig) ter grootte van f 1 111,3 miljoen.

Terzijde zij opgemerkt dat ook in de begroting 1997 van het FES artikel 2, lid b als grondslag voor dergelijke Vpb-ontvangsten is vermeld.

De Rekenkamer heeft over dit onderwerp gecorrespondeerd met de fondsbeheerders, de ministers van Financiën en Economische Zaken.

De minister van Financiën antwoordde mede namens de minister van Economische Zaken. De minister is het eens met de Rekenkamer dat in de formele stukken niet de juiste wettelijke basis voor de Vpb-storting wordt aangegeven. Zonder de onvolledigheid van de toelichting in de formele stukken te willen bagatelliseren, hecht hij er daarbij wel aan te wijzen op het begrotingsonderzoek van 16 oktober 1996 over de FES-ontwerpbegroting 1997, waarin de storting met de Tweede Kamer is besproken.

In tegenstelling tot de Rekenkamer acht hij artikel 2, lid c, Wet FES als wettelijke basis voor de storting wel van toepassing. Hij vermeldt dat bij de kamerbehandeling van het wetsvoorstel niet expliciet is gesproken over het al dan niet storten van het Vpb-deel van aardgasbaten in het FES. Bij de indieners van het wetsvoorstel bestond hierover echter geen onduidelijkheid. De minister verwijst hiervoor naar zijn opmerkingen bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer¹. Hij argumenteert, aan de hand van de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel, dat onderdeel a en b verplichte stortingen in het FES betreffen en onderdeel c het mogelijk maakt ook andere ontvangsten uit de winning van aardgas in het fonds te storten. Als het de bedoeling zou zijn geweest Vpb daarvan uit te sluiten zou dit in de tekst van onderdeel c bepaald zijn.

Het in de Memorie van Toelichting opgenomen voornemen bepaalde meevallers bij de niet-belastingmiddelen in het FES te storten, sluit niet uit dat ook Vpb aan het fonds kan worden toegevoegd.

De minister concludeert dat de communicatie met de Kamer over de storting van de Vpb in het FES niet vlekkeloos is verlopen, maar dat daarmee de storting niet onrechtmatig is.

Als nawoord merkt de Rekenkamer op dat een eenduidige uitspraak, die de mogelijkheid opent de Vpb specifiek afkomstig uit de «common area» in het FES te storten, in de wettekst, de Memorie van Toelichting en de kamerbehandeling, ontbreekt. Wel bevat de wettekst in artikel 2, lid b, de uitdrukkelijke bepaling dat deze aardgasbaten in het fonds moeten worden gestort «voor zover het niet betreft ontvangsten uit de heffing van vennootschapsbelasting». De Rekenkamer meent dat deze wettekst niet de mogelijkheid openlaat via een andere weg alsnog het Vpb-deel van de opbrengsten uit de «common area» in het FES te storten.

De Rekenkamer blijft daarom de storting als onrechtmatig beoordelen. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen met aandacht volgen en komt hier zondig op terug in het rechtmatigheidsonderzoek 1997.

De bedragen in de rekening bevatten tevens de voor- of nadelige begin- en eindsaldi. Dit maakt de opgenomen bedragen weinig inzichtelijk. In haar Rapport bij de financiële verantwoording 1995 adviseerde de Rekenkamer de inzichtelijkheid te vergroten. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de rijksbegrotingsvoorschriften, die het gewenste resultaat hebben. Om technische redenen zal de verbetering pas met de begroting en rekening 1997 optreden.

4.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen. De gewijzigde toelichting op het ontvangsten-artikel 01 02 bevat een correcte weergave van de gevolgde handelwijze met betrekking tot de in de vorige paragraaf besproken Vpb.

Bij de toelichting 1995 adviseerde de Rekenkamer de informatieve waarde te vergroten door inzicht te verschaffen in de ten laste van het FES gedane toezeggingen. In de toelichting 1996 is daartoe een specificatie van deze toezeggingen tot 2005 opgenomen. Tevens is aangegeven dat, gegeven het huidige saldo van het fonds, in 2005 nog een batig saldo van f 153 miljoen resteert.

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans 1996 zien, het gedeelte dat door de Rekenkamer niet is beoordeeld en het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen

¹ Door de Rekenkamer toegevoegd citaat: Eerste Kamer, vergaderjaar 1995–1996, nr. 15–631.

«Mocht er toch een moment komen dat er inmiddels zoveel uitgaven ten laste van het fonds zijn gedaan dat de voeding te kort schiet – wat ik niet hoop – dan is inderdaad de conclusie dat het uit de algemene middelen zal moeten. Dat is niet onze bedoeling. Maar mochten we ooit in zo'n situatie komen, dan lijkt mij de ultieme consequentie dat het uit de algemene middelen zal moeten.»

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 1996, FES (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	9 155,1	9 155,1
Niet beoordeeld ¹	1 256,8	4 366,3
Beoordeeld	7 898,3	4 788,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	7 898,3	4 788,8
Fouten/onzekerheden	0	0

¹ Zie punt 2.3 van het Algemeen Gedeelte van deze bundel.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

4.4 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 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 1 111,3 miljoen dat onrechtmatig is (zie hoofdstuk 4.1).

BIJLAGE

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

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
01 02	Ontvangsten uit de overbelerivering «common area»	1 996,9	1 111,3	Onrechtmatig, onjuist, ontbreken wettelijke grondslag	4.1
Totaal fouten en onzekerheden			1 111,3		

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET RIJK

Inhoud

1	Inleiding	269
2	Financiële verantwoording 1996 van het Rijk	269
2.1	Procedure	269
2.2	Accountantscontrole	269
2.3	Oordeel Rekenkamer	269
2.4	Verklaring van goedkeuring 1996	270
3	Financiële verantwoording van het Rijk 1995	270
4	Rijksrekeningen 1993 en 1994	271
4.1	Oude procedure	271
4.2	Stand van de afhandeling	271
4.2.1	Rijksrekening 1993	271
4.2.2	Rijksrekening 1994	271
5	Overzicht van afwikkeling bezwaren	272

1 INLEIDING

Dit rapport behandelt de goedkeuring van de financiële verantwoording 1996 van het Rijk. De Algemene Rekenkamer brengt sinds 1995 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 de verklaring van goedkeuring 1996 bevat dit rapport de stand van de goedkeuring van de rekeningen 1993 en 1994 van het Rijk, die nog volgens de oude procedure is verlopen. Ook is de stand van de dechargeverlening door de Staten-Generaal met betrekking tot het begrotingsjaar 1995 opgenomen.

Aan het slot van dit rapport is een overzicht opgenomen van de afwikkeling van bezwaren die de Rekenkamer gemaakt en gehandhaafd heeft en de reactie van de minister daarop.

2 FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET RIJK

2.1 Procedure

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 aan 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 1996 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 er namelijk van 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 1996 heeft zij een rapport uitgebracht. Haar onderzoek heeft geleid tot één bezwaar dat nog afgewikkeld moet worden. Het betreft het financieel beheer bij de Rijkswaterstaat op het punt van de contracten voor grond-, weg- en waterbouw. Aangezien dit bezwaar niet

de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven betreft, staat dit de goedkeuring van de financiële verantwoording niet in de weg.

De verklaring van goedkeuring van de financiële verantwoording 1996 van het Rijk heeft betrekking op het totaal van de rijksuitgaven ten bedrage van f 227 688,1 miljoen en het totaal van de rijksontvangsten ten bedrage van f 225 598,3 miljoen. Op de saldibalans per 31 december 1996 staat een debet- en creditbedrag van f 1 644 311,0 miljoen.

2.4 Verklaring van goedkeuring 1996

De minister van Financiën heeft de financiële verantwoording 1996 van het Rijk op 15 mei 1997 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Zij ontving een aanwijzing op 7 augustus 1997.

De financiële verantwoording 1996 bestaat uit de rekening 1996 van het Rijk en de saldibalans per 31 december 1996 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 1996 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 7 augustus 1997 samengesteld was, goed onder voorbehoud dat:

- de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten worden vastgesteld door de Staten-Generaal.

Ingevolge artikel 56 van de Comptabiliteitswet tekent de Rekenkamer aan dat zij bezwaar heeft gemaakt tegen het tekortschietende financieel beheer rond de contracten voor grond-, weg- en waterbouw van de Rijkswaterstaat. Dit bezwaar heeft zij gehandhaafd. Als gevolg van de gebreken in het financieel beheer had zij geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 147,4 miljoen in 1996, waarvan f 137,2 miljoen op de rekening van het Infrastructuurfonds staat en f 10,2 miljoen op die van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

3 FINANCIËLE VERANTWOORDING VAN HET RIJK 1995

Op 29 augustus 1996 keurde de Rekenkamer de financiële verantwoording van het Rijk 1995 goed onder het voorbehoud dat:

- de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten worden vastgesteld door de Staten-Generaal;
- de rekening en saldibalans van het Rijk 1994 worden goedgekeurd.

Op 29 augustus 1996 zond de Rekenkamer het rapport bij de financiële verantwoording van het Rijk 1995 met daarin opgenomen de verklaring van goedkeuring aan de Staten-Generaal en aan de betrokken ministers.

Uit het onderzoek ten behoeve van de goedkeuring van de rekening en saldibalans van het Rijk 1994 zijn geen belemmeringen geconstateerd. De bij de financiële verantwoording van het Rijk 1995 behorende slotwetten zijn vastgesteld door de Staten-Generaal.

Hiermee zijn de voorbehouden, die de Rekenkamer maakte in de verklaring van goedkeuring 1995, opgeheven.

De Staten-Generaal hebben alle betrokken ministers decharge verleend over het gevoerde financiële beheer met betrekking tot het begrotingsjaar 1995.

De Tweede Kamer heeft op 4 maart 1997 de minister van Financiën decharge verleend met betrekking tot de financiële verantwoording van het Rijk over 1995.

De Eerste Kamer heeft nog geen decharge verleend.

4 RIJKSREKENINGEN 1993 EN 1994

4.1 Oude procedure

De goedkeuring van de rekeningen en saldibalansen van het Rijk voor de jaren 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 de minister van Financiën decharge kunnen verlenen. De dechargeverlening is het sluitstuk van de verantwoordingsprocedure.

4.2 Stand van de afhandeling

4.2.1 Rijksrekening 1993

In juli 1996 zond de minister van Financiën de rekening 1993 van het Rijk aan de Staten-Generaal met het verzoek de regering decharge te verlenen.

Op 24 september 1996 stelde de Eerste Kamer de Rijksrekening 1993 vast en verleende daarmee decharge aan de minister van Financiën. Op 18 februari 1997 stelde de Tweede Kamer de Rijksrekening 1993 vast en verleende daarmee decharge aan de minister van Financiën.

De rekening 1993 van het Rijk is daarmee afgewikkeld.

4.2.2 Rijksrekening 1994

Op 24 december 1996 heeft de Rekenkamer de rekening en saldibalans 1994 van het Rijk goedgekeurd.

In januari 1997 zond de minister van Financiën de rekening 1994 van het Rijk aan de Staten-Generaal met het verzoek de regering decharge te verlenen.

Op 18 februari 1997 stelde de Eerste Kamer de Rijksrekening 1994 vast en verleende daarmee decharge aan de minister van Financiën. Op 4 maart 1997 stelde de Tweede Kamer de Rijksrekening 1994 vast en verleende daarmee decharge aan de minister van Financiën.

De rekening 1994 van het Rijk is daarmee afgewikkeld.

5 OVERZICHT VAN AFWIKKELING BEZWAREN

jaar	bezwaar	ministerie/ fonds	soort bezwaar	plan van aanpak	realisatie t+1	realisatie t+2	voorzicht
1993	DUO	BiZa	financieel beheer	ja	vertraging	vertraging	USZO
1994	UO	OCW	rechtmatigheid	ja	indemni- teitswet		USZO
1995	géén	–	–	–	–	–	–
1996	GWW-controle	V en W en Infrastructuur- fonds	financieel beheer	nee	–	–	–

**BIJLAGE 1 ALGEMENE INFORMATIE OVER HET
RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK**

1 ONDERWERPEN

1.1 Financiële verantwoording

Jaarlijks legt de regering na afloop van het begrotingsjaar schriftelijk verantwoording af over de besteding van de begrotingsgeldten. 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 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 toelichting bij de rekening bevat een algemeen gedeelte en een artikelsgewijze toelichting. In de toelichting wordt ingegaan op de verschillen tussen raming en realisatie. Het gaat hierbij niet alleen om geld, maar ook om de realisatie van beleidsvoornemens, activiteiten, prestaties en effecten.

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 ouderdom van voorschotten en 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 basisvoorschriften waaraan de financiële verantwoording moet voldoen zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet; aanvullende voorschriften 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 dat 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 een jaar in zijn totaliteit te beoordelen. De Rekenkamer kiest elk jaar onderwerpen uit die zij onderzoekt en alleen daarover geeft zij een oordeel. Zij wil echter wel proberen een zo breed mogelijk beeld van het financieel beheer te geven. Daarom behandelt zij in de rapporten bij de financiële verantwoording al het uitgevoerde onderzoek op het gebied van financieel beheer dat betrekking heeft op hetzelfde jaar als de financiële verantwoording waarover zij een oordeel geeft. Daarbij blikt zij vooruit naar onderzoek dat in uitvoering is. Ook resultaten van onderzoeken van de departementale accountantsdiensten kan zij in haar rapporten verwerken. Zij stelt dan wel eerst vast of voor dat onderzoek normen zijn gehanteerd die zij ook hanteert.

Elk jaar geeft de Rekenkamer een oordeel over de werkzaamheden van de departementale accountantsdiensten omdat zij zoveel 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 na uitvoering van veel extra controlewerkzaamheden. Het financiële beheer is dan onordelijk geweest, maar als de rechtmatigheid toch nog vastgesteld wordt, komt dit niet tot uitdrukking in het oordeel over de financiële verantwoording van dat jaar; het was uiteindelijk wel controleerbaar. De Rekenkamer besteedt aan dit soort situaties wel veel aandacht, omdat gebreken in het financiële beheer een kettingreactie kunnen veroorzaken, waarbij gebreken in een systeem gevolgen hebben voor de integriteit van een ander systeem. Zij dringt daarom aan op maatregelen om de gebreken te verhelpen en volgt of dit ook gebeurt.

3 TOLERANTIEGRENZEN

De Rekenkamer betreft niet elke fout die zij tijdens haar onderzoek tegenkomt in haar oordeel over de financiële verantwoording. Zij hanteert kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden belangrijk zijn.

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 daarnaast 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 verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen voor een bepaald doel tot een bepaald maximum. Het bedrag dat op een bepaald verplichtingen- of uitgavenartikel is opgenomen geeft dat maximum aan. De Rekenkamer wil de Staten-Generaal inzicht geven in de mate waarin het budgetrecht is gerespecteerd. Beide Kamers kunnen zelf bepalen of zij nog aanvullende vragen willen stellen aan de minister of

enige actie willen ondernemen, ook als de Rekenkamer volstaat met de melding van de overschrijdingen zonder 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.

Kwalitatieve grenzen zijn meestal niet gebonden aan een bepaald bedrag: een kwalitatieve grens wordt bijvoorbeeld overschreden als een minister een toezegging aan de Rekenkamer of aan de Staten-Generaal niet is nagekomen. Andere voorbeelden zijn: opzettelijke fouten en niet volgens de voorschriften opgestelde delen van de financiële verantwoording. Als het echter mogelijk is aan te sluiten bij de kwantitatieve tolerantiegrenzen doet de Rekenkamer dat, omdat zij dan een objectieve grens heeft om de ernst van een tekortkoming in het financiële beheer te bepalen.

Een voorbeeld: op een departement constateert de Rekenkamer een achterstand in de afhandeling van voorschotten. Om te bepalen of de achterstand ernstig is, sluit de Rekenkamer aan bij haar kwantitatieve grenzen.

Zij berekent de totale som van de uitstaande voorschotten. Als de som van de voorschotten die ten onrechte nog niet afgerekend zijn, groter is dan:

- 10% bij een totaal van f 100 miljoen, of
- f 10 miljoen bij een totaal tussen f 100 miljoen en f 1 miljard, of
- 1% bij een totaal van f 1 miljard, wordt haar tolerantiegrens overschreden.

Alle overschrijdingen van de tolerantiegrenzen 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 moet de minister bevorderen dat binnen twee maanden een voorstel van wet tot opheffing van het bezwaar, een indemniteitswet, aan de Tweede Kamer gezonden wordt. Als de wet tot stand gekomen is zijn de onrechtmatigheden achteraf gesanc-tioneerd. Via deze procedure kan een formeel beletsel om 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 staat 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.

5 MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

Uitgaven zijn M en O-gevoelig wanneer aanspraak op een uitkering of de hoogte daarvan wordt vastgesteld met behulp van gegevens die door een belanghebbende worden verstrekt; ontvangsten zijn M en O-gevoelig wanneer de plicht een heffing te betalen of de hoogte van heffing wordt vastgesteld met behulp van gegevens die door een belanghebbende worden verstrekt.

Departementen moeten maatregelen nemen om te waarborgen dat dergelijke gegevens in voldoende mate worden gecontroleerd. Echter, zelfs met een goed M en O-beleid kan misbruik van regelingen 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. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een derde, buiten het departement, verantwoordelijk is voor de uitvoering van een bepaalde regeling. De minister blijft verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de uitgaven, maar kan aan deze verantwoordelijkheid maar in beperkte mate invulling geven.

Het onderzoek van de Rekenkamer naar het M en O-beleid van de departementen richt zich op de regelgeving, de voorlichting aan belanghebbenden, het controlebeleid en het sanctiebeleid. Daarbij wordt beoordeeld of in het stadium van beleidsvoorbereiding en beleids-evaluatie voldoende aandacht is geweest voor risico's op M en O.

Een belangrijk hulpmiddel voor het M en O-beleid is volgens de Rekenkamer een actuele en volledige inventarisatie van M en O-gevoelige regelingen waarin voor elke regeling aangegeven is wat de aard is van de gegevens die de M en O-gevoeligheid van de regeling veroorzaken. Het ministerie van Financiën vindt bovendien dat deze inventarisatie inzicht moet verschaffen in genomen maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M en O.

6 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. Het is echter niet mogelijk om gebreken in de afrekening op te nemen in het oordeel over de saldibalans. Daarin staan namelijk alleen voorschotten die nog afgerekend moeten worden; de afgerekende voorschotten zijn er uit verdwenen. Aangezien er jaarlijks voor miljarden afgerekend wordt, heeft de Rekenkamer er behoefte aan gebreken in de afrekening op te nemen in haar oordeel over de financiële verantwoording. 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; onzekerheden dat niet vastgesteld kan worden of de afrekening rechtmatig was. 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 in dat jaar. Als de tolerantiegrenzen overschreden worden, is de tekortkoming een belangrijke fout.

Overigens zijn fouten in de afrekening van voorschotten ook te beschouwen als een kwalitatieve tekortkoming. Als een groot deel van de fouten in de afrekening van voorschotten bijvoorbeeld te relateren is aan gebreken in het financieel beheer van één dienstonderdeel van het ministerie, kan de Rekenkamer dit als kwalitatieve fout signaleren ook als de totale fout niet de tolerantiegrenzen overschrijdt.

Tot en met het begrotingsjaar 1996 was niet voorgeschreven dat in de financiële verantwoording melding gemaakt wordt van het totale bedrag aan afgerekende voorschotten. De Rekenkamer heeft echter bij de meeste ministeries de noodzakelijke informatie gekregen. De minister van Financiën heeft in de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften voor 1997 op laten nemen dat deze informatie opgenomen moet worden in de toelichting bij de saldibalans.

BIJLAGE 2 RAMING EN REALISATIE

De Miljoenennota is jaarlijks het eerste officiële stuk waarin het kabinet de begrotingen en beleidsvoornemens voor het nieuwe begrotingsjaar presenteert. In de Miljoenennota 1996 (openbaar gemaakt op Prinsjesdag 1995) presenteerde het kabinet de voorgenomen ontwikkeling van het totale budget waarvoor het beleidsverantwoordelijk is.

Tabel 1 geeft een overzicht van de ramingen zoals deze in de Miljoenennota 1996 waren opgenomen, met daarnaast de realisatiecijfers. In de Miljoenennota worden enkele categorieën geraamd die enige toelichting behoeven:

- de «Aanvullende posten»: dit betreft uitgaven en ontvangsten die nog niet in de ontwerp-begrotingswetten kunnen worden opgenomen (bijvoorbeeld de loon- en de prijsbijstelling). In de loop van het begrotingsjaar vinden overboekingen plaats naar hoofdstukken en fondsen, waardoor op het eind van het jaar de aanvullende posten op nul eindigen. De Rekenkamer betreft de besteding van de overgeboekte gelden in haar rechtmatigheidsonderzoek;
- «afdracht aan de Europese Unie (EU)»: De afdracht bestaat uit landbouwheffingen (raming f 0,3 miljard); deze worden verantwoord op de begroting van het Landbouw-Egalisatiefonds. Voorts betreft de afdracht een deel van de opbrengst van de BTW (raming f 3,8 miljard) en het totaal van de invoerrechten/douanerechten die aan de EU toekomen (raming f 3,3 miljard). Dit deel van de afdracht wordt niet in de begroting verantwoord (zie het rapport bij de financiële verantwoording van Financiën). Het overige deel van de afdracht wordt berekend op basis van het bruto nationaal produkt van Nederland en wordt op de begroting van Buitenlandse Zaken verantwoord (raming f 3,0 miljard);
- «consolidatie»: het bedrag dat hier is opgenomen is de som van betalingen tussen ministeries en fondsen. Om dubbeltellingen te voorkomen, worden deze apart in de Miljoenennota opgenomen. De onderliggende uitgaven en ontvangsten maken deel uit van het rechtmatigheidsonderzoek.

Tabel 1. Uitgaven en ontvangsten van het rijk over 1996 (bedragen in mln. gld.)

Begr	UITGAVEN				ONTVANGSTEN			
	MN96	REK	verschil		MN96	REK	verschil	
			abs	proc			abs	proc
HdK	13	13	0	0%	0	0	0	
HCvS en Kab K	259	275	16	6%	8	10	2	21%
AZ	49	52	3	7%	4	8	4	81%
KABNA en Arub.Z	296	324	29	10%	27	27	1	3%
Buiza excl Afdracht a/d EU	6 149	6 198	49	1%	102	110	7	7%
Justitie	5 826	6 000	174	3%	1 316	1 374	58	4%
Biza	7 004	7 102	99	1%	429	651	222	52%
OCW	38 044	38 621	577	2%	3 686	3 357	- 329	- 9%
Nat. Schuld	31 490	30 712	- 778	- 2%	4 669	1 492	- 3176	- 68%
Fin. excl. belastingen	5 487	5 152	- 335	- 6%	5 495	6 882	1 387	25%
Fin. belastingen					128 196	133 842	5 646	4%
Defensie	13 596	13 708	112	1%	600	569	- 31	- 5%
VROM	7 025	6 790	- 235	- 3%	179	251	72	40%
RGD	1 414	1 532	118	8%	128	98	- 30	- 23%
V&W	7 308	10 614	3 306	45%	1 983	1 913	- 70	- 4%
Econ Z	3 715	3 901	186	5%	5 384	6 905	1 521	28%
LNV	3 132	3 221	89	3%	499	551	52	10%
SZW	24 454	23 853	- 601	- 2%	798	981	183	23%
VWS	12 631	12 790	159	1%	228	274	46	20%
subtotaal	167 891	170 855	2 965	2%	153 730	159 294	5 564	4%

Begr	UITGAVEN				ONTVANGSTEN			
	MN96	REK	verschil		MN96	REK	verschil	
			abs	proc			abs	proc
<i>FONDSEN*</i>								
Gem f	18 644	18 319	- 325	- 2%	19 583	20 063	481	2%
Prov f	1 778	1 736	- 43	- 2%	1 902	1 949	47	2%
Infr. f	6 933	6 686	- 247	- 4%	6 730	6 358	- 372	- 6%
F Econ Structuur- versterking	1 537	1 257	- 280	- 18%	500	4 366	3 866	773%
LEF-A	0	73	73		0	73	73	
subtotaal	28 892	28 071	- 821		28 714	32 809	4 095	14%
afdracht EU	10 177	9 856	- 321	- 3%	7 137	7 503	366	5%
Consolidatie**	- 4 234	- 7 001	- 2 766	65%	- 4 234	- 7 001	- 2 766	65%
<i>AANVULLENDE POSTEN</i>								
azielz	0	0	0					
akw	413	0	- 413					
loonbijst	1 414	0	- 1414					
prijstbijst	236	0	- 236					
omhuig	365	0	- 365		2 729	0	- 2729	
mrh	58	0	- 58		0	0	0	
subtotaal	2 486	0	- 2 486		2 729	0	- 2 729	
<i>AGENTSCHAPPEN</i>	268	210	- 59	- 22%	291	329	38	13%
totale uitg en ontv	205 480	201 992	- 3 488	- 2%	188 367	192 934	4 568	2%
aflossing en uitgifte schuld	19 718	26 198	6 481	33%	39 147	33 166	- 5 981	- 15%
totale uitg en ontv, incl schuld	225 198	228 190	2 993	1%	227 514	226 101	- 1 413	- 1%
mutatie saldo	2 317	- 2 090	- 4 406	- 190%				
totaal	227 514	226 101	- 1 413	- 1%	227 514	226 101	- 1 413	- 1%

* Exclusief saldo vorige dienstjaren.

** In plaats van de rekening: stand MN97.

Na de correctie voor de consolidatiebedragen bedroegen de uitgaven, inclusief schuld, in 1996 f 228,2 miljard, bijna f 3 miljard meer dan in de Miljoenennota werd geraamd. Zonder de uitgaven die gedaan zijn om staatsschuld af te lossen. (f 26,1 miljard, in plaats van de geraamde f 19,7 miljard) zou de realisatie gunstiger zijn dan was geraamd.

Het grootste deel van de uitgavencategorieën laat een overschrijding zien. Deze worden ten dele gecompenseerd door de overboekingen in de loop van het jaar van de Aanvullende posten naar de begrotingen. Een heel opmerkelijke overschrijding van de uitgaven lijkt zich voorgedaan te hebben bij het Infrastructuurfonds; de overschrijding is echter het gevolg van een andere methode om het fonds te voeden.

De totale ontvangsten bedroegen f 226,1 miljard, inclusief schuld, f 1,4 miljard minder dan geraamd. De uitgegeven leningen voor de financiering van de staatsschuld vormen een omvangrijk deel van de ontvangsten. De realisatie is zowel absoluut als relatief veel minder dan de raming in de Miljoenennota.

Het grootste deel van de ontvangsten is afkomstig van belastingen. Deze zijn 4 % hoger uitgevallen dan in de Miljoenennota was geraamd. Op de aanzienlijk hogere ontvangsten van het Fonds economische structuurversterking (FES) wordt in paragraaf 4.3 teruggekomen. Opvallend is wel

dat in de ontwerp-begroting 1996 die tegelijkertijd met de Miljoenennota aan de Staten-Generaal is aangeboden een veel, hoger bedrag aan ontvangsten voor het FES was geraamd dan in de Miljoenennota.

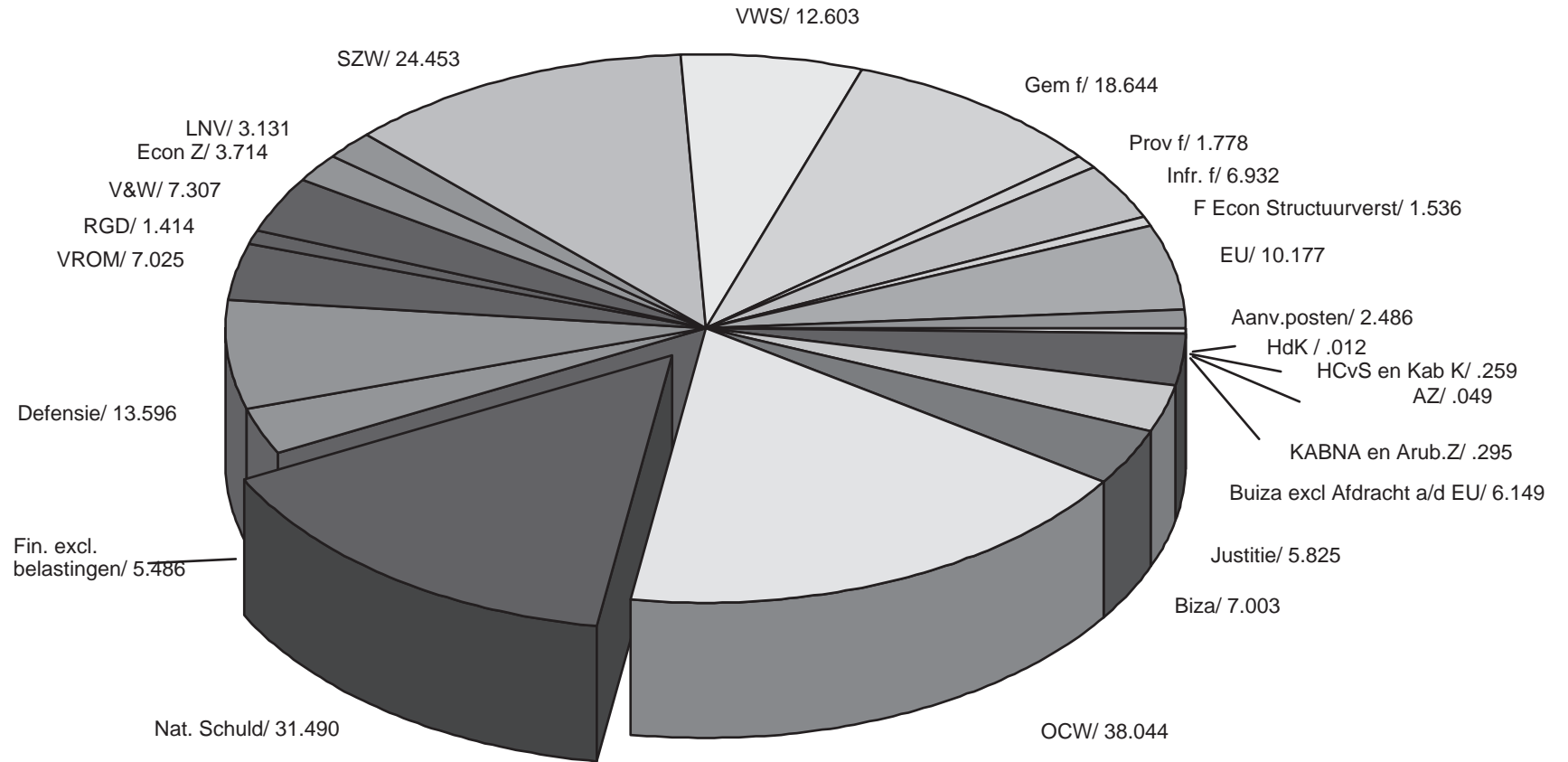
De Miljoenennota 1996 begint met een grafische weergave van de hoofdlijnen van het voorgenomen begrotingsbeleid voor de uitgaven en ontvangsten. De Rekenkamer heeft de realisatie van de uitgaven, zoals die uit haar rechtmatigheidsonderzoek zijn gebleken hiertegen afgezet.

Om de ramingen en de realisatie vergelijkbaar te maken, heeft zij de grafiek van de Miljoenennota aangepast (zie figuur 1). Aanpassingen zijn dat de kleine begrotingen in de grafiek zijn opgenomen (Huis der Koningin, Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin, Algemene Zaken, Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en het FES). Voorts is niet geconsolideerd; dit betekent dat de betalingen die tussen ministeries of tussen ministeries en fondsen hebben plaatsgevonden niet van de uitgaven zijn afgetrokken. In totaal komt daardoor het uitgavenbedrag dat in figuur 1 wordt gerepresenteerd uit op f 209,4 miljard.

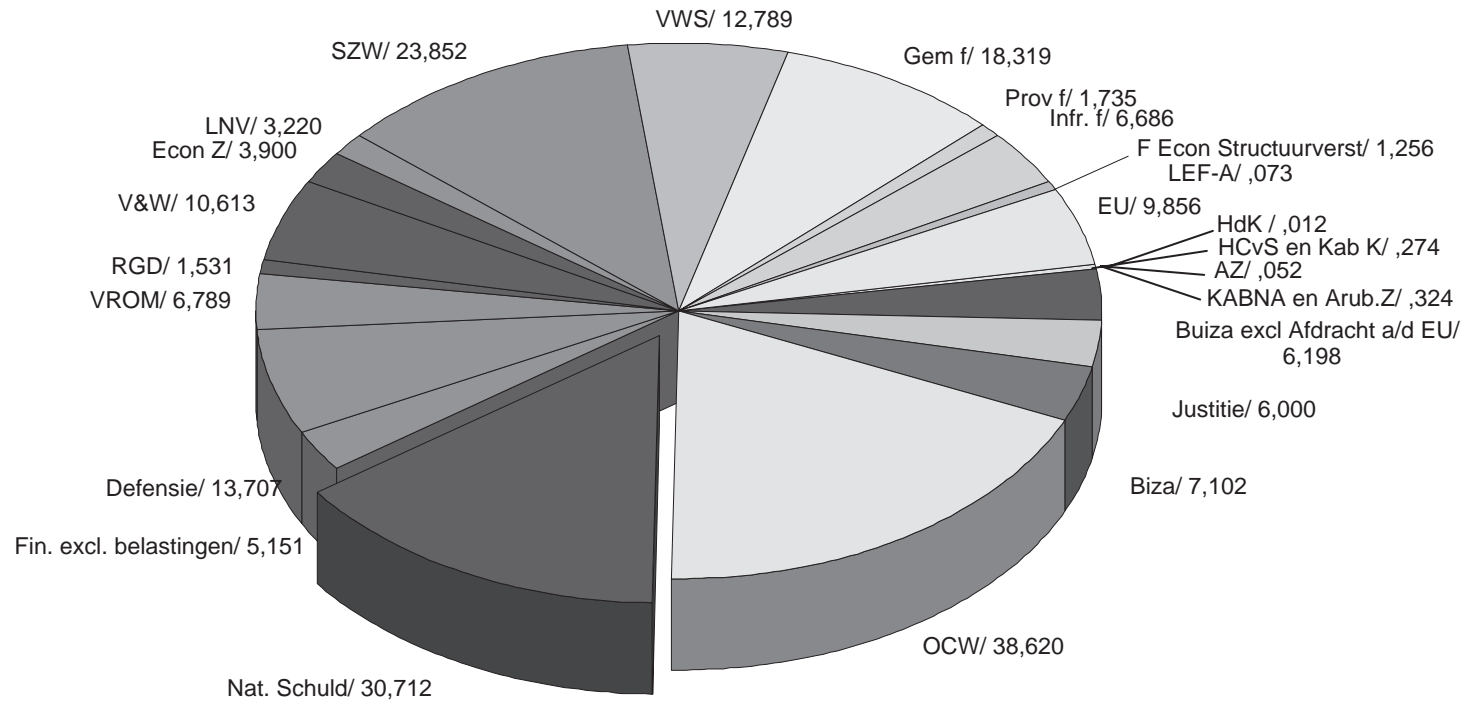
In figuur 2 zijn de gerealiseerde uitgaven in 1996 ten bedrage van f 208,8 miljard opgenomen. De aanvullende posten zijn uit de grafiek verdwenen, deze zijn namelijk overgeboekt naar de diverse begrotingen na de goedkeuring van de suppletore begrotingen.

De realisatie is ten opzichte van de raming gunstiger dan uit de grafieken blijkt. In de ramingen werd rekening gehouden met een consolidatie van 4,2 miljard, dit is f 7,0 miljard geworden. Aangezien dit geld het Rijk niet verlaten heeft, is het reëel dit op de uitgaven in mindering te brengen, hetgeen de uitgaven in 1996 op f 202,0 miljard brengt. In tabel 1 zien we in de regel totale uitgaven inclusief schuld een bedrag staan van f 228,2 miljard. Dit is drie miljard hoger dan geraamd. Dat de realisatie uiteindelijk toch hoger uitvalt dan de raming, komt dat een hoger bedrag is uitgegeven voor de aflossing van schulden. Dit is uiteindelijk gunstig voor het financieringstekort.

Figuur 1. Uitgaven van het Rijk in 1996 vlgs MN (209,445 milj)



Figuur 2. Uitgaven van het Rijk in 1996 vlgs Rekening (208,782 milj)



Overzicht 1: verplichtingen
De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1996

		Totaal- bedrag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onzeke- rheden (%)		Onzeke- rheden (%)			Fouten (%)	
			1996	1995	juistheid	volledig- heid	onjuist	onvolledig	
Begrotingen									
I	Huis der Koningin	12,9	100	100					
II	Hoge Colleges van Staat	277,9	100	100					
III	Algemene Zaken	58,2	100	100					
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arbubaanse Zaken	362,0	100	100					
V	Buitenlandse Zaken	9 117,0	99,9	99,9	0,1				
VI	Justitie	6 010,3	100	100					
VII	Binnenlandse Zaken	7 722,0	100	100					
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	44 907,8	98,5	100	1,5				
IXA	Nationale Schuld	57 090,8	100	100					
IXB	Financiën	16 352,3	100	100					
X	Defensie	13 703,4	99,9	100	0,1				
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	5 543,4	100	100					
XIB	Rijkshuisvesting	1 643,2	100	97,4					
XII	Verkeer en Waterstaat	12 739,0	100	100					
XIII	Economische Zaken	4 262,4	100	100					
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	3 352,1	100	100					
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	23 777,3	100	100					
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	9 998,6	100	100					
Totaal begrotingen		216 930,6	99,7	100	0,3	0	0	0	0
Begrotingsfondsen¹									
(VII)	Provinciefonds	1 743,8	100	100					
(IXB)	Gemeentefonds	18 332,9	100	100					
(XIB/ XIII)	Fonds Economische Structuurversterking		100	100					
(XII)	Infrastructuurfonds	8 676,5	100	100					
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	73,1	100	100					
Totaal fondsen		28 826,3	100	100	0	0	0	0	0
Totaal generaal Agentschappen¹		245 756,9	99,7	100	0,3	0	0	0	0
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst	292,5	100	100					
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen	1 606,2	100	100					
(VI)	Centraal Justitieel Incassobureau	nvt							
(VII)	IVOP	nvt							
(VIII)	Centrale Financiën Instellingen	nvt							
(VIII)	Rijksarchiefdienst	nvt							
(X)	Duyverman Computer Centrum	nvt							
(X)	DGW&T	nvt							
(XII)	KNMI	nvt							
(XII)	Rijksdienst voor Radiocommunicatie	nvt							
(XIII)	Senter	nvt							
(XIV)	Plantenziektenkundige dienst	nvt							
(XVI)	Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	nvt							

¹ Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap.

Overzicht 2: uitgaven
De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1996

		Totaal- bedrag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onzeke- rheden (%)		Onzeke- rheden (%)			Fouten (%)	
			1996	1995	juistheid	volledig- heid	onjuist	onvolledig	
Begrotingen									
I	Huis der Koningin	12,9	100	100					
II	Hoge Colleges van Staat	274,8	100	100					
III	Algemene Zaken	52,4	100	100					19,1
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arbubaanse Zaken	324,3	100	100					
V	Buitenlandse Zaken	8 551,6	99,1	99,1	0,8		0,1		
VI	Justitie	6 000,1	99,5	93,3	0,2		0,3		
VII	Binnenlandse Zaken	7 102,1	100	99,9					
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	38 620,9	100	99,8					
IXA	Nationale Schuld	56 910,6	100	100					
IXB	Financiën	5 151,5	100	100					
X	Defensie	13 707,8	99,9	100	0,1				
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	6 789,8	100	99,8					
XIB	Rijkshuisvesting	1 531,9	100	98,5					
XII	Verkeer en Waterstaat	10 613,5	99,7	99,4	0,3				
XIII	Economische Zaken	3 900,6	100	99,9					0,9
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	3 220,5	100	100					
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	23 852,5	97,8	97,8			2,2		
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	12 789,6	98,3	99,2	1,0		0,7		
Totaal begrotingen		199 407,4	99,6	99,5	0,1	0	0,3		0
Begrotingsfondsen¹									
(VII)	Provinciefonds	1 735,5	100	95,3					
(IXB)	Gemeentefonds	18 319,3	100	100					
(XIB/ XIII)	Fonds Economische Structuurversterking	1 256,8	100	100					
(XII)	Infrastructuurfonds	6 686,4	97,6	95	2,2		0,2		
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	73,1	100	100					
Totaal fondsen		28 071,1	99,5	98,7	0,5	0	0		0
Totaal generaal		227 478,5	99,5	99,4	0,2	0	0,3		0
Agentschappen¹									
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst	285,0	100	100					
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen	1 540,4	100	98,8					
(VI)	Centraal Justitieel Incassobureau								
	lasten van exploitatie	34,2	100	nvt					
	kapitaaluitgaven	1,5	100	nvt					
(VII)	IVOP								
	lasten van exploitatie	13,9	100	100					
	kapitaaluitgaven	9,0	100	100					
(VIII)	Centrale Financiën Instellingen								
	lasten van exploitatie	92,2	100	nvt					
	kapitaaluitgaven	4,8	100	nvt					
(VIII)	Rijksarchiefdienst								
	lasten van exploitatie	41,1	100	nvt					
	kapitaaluitgaven	3,0	100	nvt					
(X)	Duyverman Computer Centrum								
	lasten van exploitatie	147,6	100	100					
	kapitaaluitgaven	10,3	100	100					
(X)	Dienst Gebouwen, Werken, Terreinen								
	lasten van exploitatie	149,5	100	nvt					
	kapitaaluitgaven	4,9	100	nvt					

		Totaal- bedrag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onzekeerheden (%)	Onzekeerheden (%)	Fouten (%)
(XII)	KNMI				
	lasten van exploitatie	76,2	100	100	
	kapitaaluitgaven	12,2	100	100	
(XII)	Rijksdienst voor de Radiocommunicatie				
	lasten van exploitatie	45,2	100	nvt	
	kapitaaluitgaven	5,3	100	nvt	
(XIII)	Senter				
	lasten van exploitatie	48,1	100	100	
	kapitaaluitgaven	1,0	100	100	
(XIV)	Plantenziektenkundige dienst				
	lasten van exploitatie	33,8	100	100	
	kapitaaluitgaven	0,8	100	100	
(XVI)	Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen				
	lasten van exploitatie	19,6	100	nvt	
	kapitaaluitgaven	0,3	100	nvt	

¹ 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 1996

		Totaal- bedrag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onzekeerheden (%)		Onzekeerheden (%)		Fouten (%)	
			1996	1995	juistheid	volledig- heid ¹	onjuist	onvolledig
Begrotingen								
I	Huis der Koningin	0,0	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	9,7	100	100				
III	Algemene Zaken	7,8	100	100		[3,8]		
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arbubaanse Zaken	27,3	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	109,5	100	100		[17,6]		
VI	Justitie	1 373,5	98,6	100		[0,3]	1,4	0,1
VII	Binnenlandse Zaken	651,3	100	100				
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	3 356,8	100	100				
IXA	Nationale Schuld	34 658,8	100	100				
IXB	Financiën	140 723,3	100	100				0,8
X	Defensie	569,2	100	100				
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	251,0	100	100				
XIB	Rijkshuisvesting	97,9	100	100				
XII	Verkeer en Waterstaat	1 913,1	100	100		[0,2]	0,1	
XIII	Economische Zaken	6 904,9	100	100				
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	550,9	100	100				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	981,2	95,5	100		[2,3]	4,5	
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	274,3	100	100		[3,7]		
Totaal begrotingen		192 460,5	100	100	0	[0,0]	0	0,6
Begrotingsfondsen²								
(VII)	Provinciefonds	1 948,7	100	100				
(IXB)	Gemeentefonds	20 063,1	100	100				
(XIB/ XIII)	Fonds Economische Structuurversterking	4 366,3	74,5	100			25,5	
(XII)	Infrastructuurfonds	6 357,7	100	100		[0,6]		
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	73,1	100	100				3,4
Totaal fondsen		32 808,9	96,6	100	0	[0,1]	3,4	0,0
Totaal generaal		225 269,4	99,5	100	0	[0,0]	0,5	0,5
Agentschappen²								
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst	14,5	100	100				
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen	186,0	100	100				
(VI)	Centraal Justitieel Incassobureau baten van exploitatie	34,1	100	nvt				
	kapitaalontvangsten	1,7	100	nvt				
(VII)	IVOP							
	baten van exploitatie	14,3	100	100				
	kapitaalontvangsten	2,5	100	100				
(VIII)	Centrale Financiën Instellingen baten van exploitatie	96,9	100	nvt				
	kapitaalontvangsten	8,2	100	nvt				
(VIII)	Rijksarchiefdienst baten van exploitatie	38,5	100	nvt				
	kapitaalontvangsten	4,1	100	nvt				
(X)	Duyverman Computer Centrum baten van exploitatie	152,2	100	100				
	kapitaalontvangsten	25,8	100	100				
(X)	Dienst Gebouwen, Werken, Terreinen baten van exploitatie	156,7	100	nvt				
	kapitaalontvangsten	6,0	100	nvt				

		Totaal- bedrag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onzekeerheden (%)	Onzekeerheden (%)	Fouten (%)
(XII)	KNMI				
	baten van exploitatie	77,1	100	100	
	kapitaalontvangsten	19,0	100	100	
(XII)	Rijksdienst voor de Radiocommunicatie				
	baten van exploitatie	48,9	100	nvt	
	kapitaalontvangsten	11,3	100	nvt	
(XIII)	Senter				
	baten van exploitatie	49,1	100	100	
	kapitaalontvangsten	1,8	100	100	
(XIV)	Plantenziektenkundige dienst				
	baten van exploitatie	36,6	100	100	
	kapitaalontvangsten	3,5	100	100	
(XVI)	Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen				
	baten van exploitatie	19,5	100	nvt	
	kapitaalontvangsten	0,3	100	nvt	

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

² Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap.

Overzicht 4
De bevindingen van de Rekenkamer over de saldibalans 1996

		Subtotaal (x f 1 miljoen) ¹		Geen belangrijke fouten/onzekerheden (%)		Geen zekerheid over (%)			Fouten
		debet	credit	1996	1995	juistheid	volledigheid ²	onjuist	onvolledig
Begrotingen									
I	Huis der Koningin	0,0	25,5	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	37,1	538,7	100	100				
III	Algemene Zaken	38,4	139,2	94,4	100		0,5	5,6	
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arbubaanse Zaken	2 014,8	1 619,3	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	3 802,9	31 588,3	100	99,9				
VI	Justitie	3 410,1	10 561,7	100	100		[0,2]		
VII	Binnenlandse Zaken	6 075,9	19 503,0	100	99,2				
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	35 946,0	91 560,0	100	100				
IXA	Nationale Schuld	0,0	417 659,9	100	100				
IXB	Financiën	295 978,0	117 855,3	100	100				
X	Defensie	5 081,4	34 261,8	100	100				
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	40 157,6	99 015,3	100	100				
XII	Verkeer en Waterstaat	9 839,0	19 498,6	100	100				0,1
XIII	Economische Zaken	17 077,5	10 900,4	99,8	99,9	0,2			
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	5 691,8	9 063,0	100	100				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	57 972,8	48 360,8	100	100				0,1
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	16 563,7	26 605,8	100	100				
Totaal begrotingen		499 687,0	938 756,6	100	99,8	0	0	0	0
Begrotingsfondsen³									
(VII)	Provinciefonds	204,9	0,0	100	100				
(IXB)	Gemeentefonds	54 651,8	36,4	100	100				
(XIB/XIII)	Fonds Economische Structuurversterking	7 898,3	4 788,8	100	100				
(XII)	Infrastructuurfonds	951,5	20 716,3	100	100				0,3
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	2 447,5	1 123,3	100	65,1				
Totaal begrotingsfondsen		66 154,0	26 664,8	100	97,8	0	0	0	0,1
Totaal generaal		565 841,0	965 421,4	100	99,8				
Agentschappen³									
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst	873,1	873,1	100	94,4				
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen	515,2	299,0	100	100	0,2			
(VI)	Centraal Justitieel Incassobureau	10,1	10,1	100	nvt				
(VII)	IVOP	25,3	25,3	100	100				
(VIII)	Centrale Financiën Instellingen	40,2	40,2	100	nvt				
(VIII)	Rijksarchiefdienst	23,2	23,2	100	nvt				
(X)	DCC	148,0	148,0	100	100				
(X)	Dienst, Gebouwen, Werken, Terreinen	117,4	117,4	100	nvt				
(XII)	KNMI	53,7	53,7	100	100				
(XII)	Rijksdienst voor Radio-communicatie	45,0	45,0	100	nvt				
(XIII)	Senter	18,7	18,7	100	100				
(XIV)	Plantenziektenkundige dienst	16,0	16,0	100	100				
(XVI)	Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	4,8	4,8	100	nvt				

¹ Subtotaal = totaal -/- ontvangsten en uitgaven -/- tegenrekeningen.

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

³ Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap.